

# COMITÉ D'HISTOIRE DE LA COUR DES COMPTES

## ÉTUDES ET DOCUMENTS

### LA COUR DES COMPTES ET LES ATELIERS NATIONAUX EN 1848

(avec l'aimable autorisation de la revue *Gestion et finances publiques*)  
Article paru dans le n°5 d'octobre 2011

**Jean-François POTTON**  
Chargé de mission au comité d'histoire

Le 24 février 1848, le roi des Français Louis-Philippe abdiquait après deux jours d'émeutes auxquelles la Garde nationale s'était rapidement ralliée. Le 25, la République est proclamée, et dès le 27, le gouvernement provisoire décrète la création d'ateliers nationaux pour combattre le chômage. Cette décision ne fut appliquée que le 6 mars, dans un esprit qui n'avait aucune mesure avec le projet de Louis Blanc, auteur de la proposition et écarté du centre du pouvoir par sa nomination à la présidence d'une « commission du Gouvernement pour les travailleurs » siégeant au Palais du Luxembourg. Louis Blanc voulait une association des travailleurs dans le cadre de coopératives par métiers ; le gouvernement met en place l'équivalent des « ateliers de charité » de l'Ancien régime, avec une organisation de type semi-militaire, encadrée par des élèves et anciens élèves de l'École centrale, dans une optique saint-simonienne. De plus, il ne s'agit pas d'employer les travailleurs dans leur spécialité, mais de leur faire faire des travaux de terrassement, moyennant deux francs par jour. Il n'entre pas dans le propos de cet article de refaire l'histoire de cet échec, largement dû, au-delà du manque d'argent et de la mauvaise volonté manifeste des ingénieurs de l'Etat, à sa conception même, à son improvisation et à la méfiance des ministres de tutelle. La lutte entre les républicains modérés (les républicains « du lendemain », généralement issus de l'ancienne opposition dynastique) et les républicains radicaux (Ledru-Rollin) ou socialistes (Louis Blanc) eut d'ailleurs lieu sur beaucoup d'autres terrains.

Très tôt, les modérés de l'Assemblée constituante, radicalement hostiles à l'intervention de l'Etat dans l'économie et à la remise en cause de l'initiative privée, voulurent fermer les Ateliers nationaux, prétextant leur coût exorbitant et leur inutilité. Après l'émeute du 15 mai, où une foule envahit le Palais-Bourbon, le principe de la fermeture est décidé par la commission exécutive, qui a remplacé le gouvernement provisoire après les élections des 23 et 24 avril. Le ministre des travaux publics le demande lui-même le 24 mai. Elle est préparée à l'Assemblée constituante par le comte de Falloux, elle est votée le 20 juin. Le 21 juin, la commission exécutive

annonce le renvoi des ouvriers non parisiens dans leurs communes ou, pour les plus jeunes, leur enrôlement dans l'armée. C'est l'un des principaux facteurs qui déclenchèrent les « journées de juin » : dès le 23 juin, les barricades couvrent l'est de Paris, et après trois jours de combats acharnés et sanglants, l'insurrection populaire est écrasée par le général républicain Cavaignac, ancien ministre de la guerre, largement soupçonné de l'avoir laissé se développer pour mieux la réprimer.

Le 3 juillet, les Ateliers nationaux sont officiellement dissous. Le parti de l'ordre, qui a triomphé, veut connaître les racines de l'insurrection, à la recherche d'un hypothétique complot. Une commission d'enquête sur les événements est créée par l'Assemblée nationale dès avant la fin des combats, le 25 juin<sup>1</sup> sous la présidence d'Odilon Barrot. Elle décide de recourir, sur le sujet particulier des ateliers nationaux, à une commission de trois magistrats de la Cour des comptes. Le rapport de cette commission est publié et reproduit intégralement dans le journal La Presse, n° 4442, du 23 août 1848<sup>2</sup>. Il se présente ainsi :

**Commission de trois membres de la Cour des comptes délégués par la  
commission d'enquête pour l'examen de la comptabilité des ateliers nationaux**

**Rapport à MM. les membres de la commission d'enquête**

Messieurs,

Par votre arrêté du 8 juillet, vous nous avez confié la mission de vérifier la comptabilité des ateliers nationaux, d'examiner les formes de cette comptabilité, de voir si l'imperfection de ces formes aurait pu amener des détournements de fonds, et de rechercher si ces détournements auraient eu quelques rapports avec les événements du 15 mai et du 23 juin.

Déjà, par votre arrêté du 27 juin, les pièces appartenant à divers bureaux des ateliers nationaux avaient été saisies, mises sous les scellés et transportées à l'Assemblée nationale. Ces pièces ont été remises entre nos mains le 11 juillet. Les scellés ont été levés successivement en présence des parties intéressées, ou, à leur défaut,

---

<sup>1</sup> Décret de l'Assemblée nationale : « Article 1 : Une commission de quinze membres sera nommée dans les bureaux, à l'effet de rechercher par voie d'enquête et tous autres moyens qui lui paraîtront utiles ou nécessaires les causes de l'insurrection qui depuis trois jours ensanglante Paris, et de constater les faits qui se rattachent soit à sa préparation, soit à son exécution. Article 2 : la même commission sera autorisée à étendre ses investigations à tout ce qui est relatif à l'attentat du 15 mai. Article 3 : Tous pouvoirs lui sont conférés dans ce double objet, soit pour mander et faire comparaître auprès d'elle les personnes en état de donner des renseignements, soit pour se faire délivrer et communiquer toutes les pièces de nature à éclairer sa religion. Article 4 : Rapport sera fait à l'Assemblée des résultats de cette information ». M. Quentin Bauchart en lut le rapport à l'Assemblée le 3 août 1848. Le rapport ne fait aucune allusion à l'enquête demandée à la Cour. Parmi les quinze membres, les seuls noms encore connus en dehors de son président sont ceux de Waldeck-Rousseau (père) et de Lanjuinais (fils).

<sup>2</sup> Ce numéro est consultable sur le site Gallica de la Bibliothèque nationale de France. Emile de Girardin, directeur de ce journal, avait fait signer à Louis-Philippe, aux Tuileries, son acte d'abdication en faveur de son petit-fils le comte de Paris, succession que Lamartine fera refuser avant d'aller à l'Hôtel de ville. Le journal avait été suspendu par le gouvernement après les journées de juin.

après un avertissement régulier. Ceux des comptables qui n'ont pas assisté à la levée des scellés sont venus plus tard et ont reconnu l'exactitude des inventaires dressés pour constater l'état de leurs dossiers.

Les pièces saisies ne concernaient qu'une partie de la comptabilité des ateliers nationaux. L'autre partie était à Monceaux<sup>3</sup>, siège de l'ancienne direction centrale, entre les mains d'une commission chargée de liquider les comptes de M. Emile Thomas<sup>4</sup>. Cette commission<sup>5</sup> s'est empressée de nous donner connaissance de ses travaux, et de nous livrer les documents nécessaires à notre contrôle.

Chargés d'une appréciation morale aussi bien que matérielle, nous avons dû, en même temps que nous procédions à l'examen des pièces de comptabilité, appeler devant nous les divers agents qui ont concouru à la direction et à l'administration des ateliers nationaux. Nous avons reçu leurs déclarations, et nous avons comparé leurs témoignages avec les documents placés sous nos yeux. Nous vous apportons aujourd'hui les résultats de notre examen.

Avant d'expliquer les formes de la comptabilité, nous devons entrer dans quelques détails sur l'organisation même des ateliers nationaux. Dès le 27 février, le décret du gouvernement provisoire avait ordonné l'établissement immédiat d'ateliers nationaux. Cet ordre fut renouvelé le 6 mars. Par un arrêté du 8, le ministre des travaux publics créa le bureau central des ateliers nationaux pour le département de la Seine, et plaça ce bureau sous la direction de M. Emile Thomas, dont la gestion dura jusqu'au 27 mai. M. Emile Thomas eut pour successeur M. Lalanne<sup>6</sup>, qui se retira le 27 juin, lorsqu'un ordre du pouvoir exécutif eut décidé que la paie des ateliers nationaux se ferait désormais dans les mairies. L'organisation des ateliers nationaux n'a jamais reposé sur des bases régulières. Il serait même peu exact de donner le nom d'organisation à une suite de mesures improvisées sous le coup des circonstances et appartenant à des pensées divergentes.

Pendant les premiers temps, la direction centrale marcha au hasard et sans règle fixe. Vers le mois de mai, plusieurs règlements furent publiés, et il résulta de l'ensemble des décisions prises une certaine organisation dont voici les traits principaux.

---

<sup>3</sup> Orthographe de l'époque pour Monceau. Le siège de la direction des ateliers nationaux était installé dans un pavillon aujourd'hui disparu, 4, rue de Chartres (maintenant rue de Courcelles), au bord du parc Monceau, beaucoup plus étendu qu'aujourd'hui. La direction disposait également d'un manège à proximité pour le matériel et les réunions. Ces installations appartenaient au Domaine de la Couronne.

<sup>4</sup> Emile Thomas, chimiste, ingénieur de L'Ecole centrale, nommé le 6 mars avec le titre de commissaire de la République, républicain modéré proche d'Armand Marrast, maire de Paris, et de Buchez, maire-adjoint. En conflit avec le ministre Ulysse Trélat sur la dissolution des ateliers, il sera remplacé par Léon Lalanne et expédié à Bordeaux le 26 mai, puis envoyé ultérieurement en mission aux Antilles. Il écrivit pour sa défense une « Histoire des ateliers nationaux » commencée dès le mois de juillet 1848 et publiée dès le mois d'août.

<sup>5</sup> Commission créée par arrêté du ministre des travaux publics le 5 mai et composée de MM. Roy, inspecteur des finances, Léveillé, ingénieur des ponts et chaussées, et Goussolin, ancien sous-directeur au bureau central des ateliers nationaux.

<sup>6</sup> Chrétien, dit Léon Lalanne (1811-1892), polytechnicien, ingénieur des Ponts et chaussées. La suite de sa carrière est évoquée en fin d'article.

Les ateliers nationaux étaient placés dans les attributions du ministre des travaux publics<sup>7</sup>. Un commissaire de la République, directeur central, était chargé de l'administration. Il était assisté de quatre sous-directeurs<sup>8</sup>. L'administration, divisée d'abord en trente-deux services, reçut, en outre, une division nouvelle en quatorze arrondissements. Les douze premiers arrondissements correspondaient aux douze municipalités de Paris. La banlieue, sauf quelques communes annexées aux sections intérieures, formait les deux (autres<sup>9</sup>) arrondissements. Il y avait en plus quelques services spéciaux et des ateliers particuliers, qui relevaient directement de l'administration centrale. Chaque arrondissement avait un chef chargé d'administrer au nom et sous les ordres du bureau central. Les chefs d'arrondissements avaient sous leurs ordres des chefs de service ; puis venait l'armée des travailleurs, commandée par des chefs de compagnie, des lieutenants, des brigadiers et des chefs d'escouade. Il y avait 11 hommes par escouade, 56 par brigade, 4 brigadiers par lieutenance, 4 lieutenances par compagnie, composée ainsi de 900 hommes. Les chefs de compagnie et les lieutenants étaient nommés par l'administration ; les brigadiers et les escouadiers étaient élus par les travailleurs. En signe de ralliement, chaque service avait son étendard, chaque compagnie son drapeau, chaque brigade son guidon ; les porte-drapeaux étaient élus par leurs camarades ; à côté des chefs de service, et dans une situation hiérarchique mal définie, se trouvaient des inspecteurs de travaux et des inspecteurs d'ordre chargés d'une surveillance spéciale. L'embrigadement se faisait par des bulletins délivrés dans les mairies.

Deux institutions qui méritent une mention à part figuraient au sommet de cette organisation moitié militaire, moitié civile : c'était le Club central des délégués et le conseil des chefs d'arrondissement. Le Club central des ateliers nationaux, institué par un arrêté du directeur, tint sa première séance le 2 avril<sup>10</sup>. Ses réunions avaient lieu dans le manège de Monceaux. L'Assemblée était composée des délégués élus par les travailleurs. Il y avait originairement un délégué pour deux brigades ; plus tard, à dater du 1<sup>er</sup> mai, il y eut un délégué par brigade et un délégué central par lieutenance. Les quatre délégués de chaque lieutenance choisissaient, parmi eux, le délégué central, dont les fonctions, après avoir duré un mois, devaient être remplies, de mois en mois, par ses collègues. Les réunions avaient lieu plusieurs fois par semaine, sous la présidence du directeur. D'après l'arrêté, les délégués centraux auraient dû seuls en faire partie ; mais les simples délégués y étaient parfois convoqués, ce qui portait alors le nombre des assistants jusqu'à 2 000.

Chaque délégué touchait la paie de 2 francs par jour, accordée au travail actif, et recevait de plus une haute paie de 50 centimes. Les délégués centraux, assistant au club, recevaient en outre des cachets de présence, s'élevant à 25 centimes. Les simples délégués et les délégués centraux étaient dispensés de travail. Les délégués étaient particulièrement chargés de la distribution des secours ; de plus, ils étaient investis du droit de représenter les intérêts des ouvriers, et de les débattre avec

---

<sup>7</sup> Le ministre des travaux publics du gouvernement provisoire de février était Alexandre Marie de Saint-Georges, dit Marie (1795-1870), avocat et député républicain très modéré. Il détestait Louis Blanc. Remplacé le 11 mai par Ulysse Trélat (1795-1879), médecin aliéniste, représentant du Puy-de-Dôme. Membre de la commission exécutive élue le 10 mai, Marie sera élu président de l'Assemblée nationale constituante le 30 juin 1848. Ministre de la justice le 19 juillet, il sera battu aux élections législatives de mai 1849.

<sup>8</sup> Celui des sous-directeurs chargé de la comptabilité était Pierre Thomas, frère d'Emile.

<sup>9</sup> Mot omis dans le texte publié.

<sup>10</sup> Le titre officiel était : Réunion centrale des ateliers nationaux.

l'administration. Ils intervenaient dans la discussion des règlements et des arrêtés. Ils étaient le pouvoir délibérant des ateliers nationaux. L'Assemblée des délégués tint ses séances jusqu'au 1<sup>er</sup> juin. A partir de ce jour, elle fut dissoute de fait par le nouveau directeur, qui supprima les cachets de présence des délégués centraux, et décida qu'à l'avenir une réunion de 14 d'entre eux, choisis en raison d'un représentant par arrondissement, serait seule admise à discuter, auprès de la direction, les intérêts des travailleurs. Toutefois, l'ordre des délégués continua d'exister et de former, au sein des ateliers nationaux, une sorte de contrôle indépendant de l'administration.

Il est facile de concevoir quelle a pu être, pendant deux mois, l'action de cette force délibérante, constituée au siège même du pouvoir central. Ouvert à toutes les suggestions du dehors, travaillé, dès l'origine, par les fatales doctrines qui jetaient dans l'esprit de l'ouvrier des espérances chimériques et des haines injustes, le club des délégués échappa bientôt à l'influence qui l'avait créé. Il s'y rencontrait des ouvriers honnêtes et amis de l'ordre, des hommes qui supportaient avec patience le poids de leur misère, de véritables travailleurs qui rougissaient de honte en recevant un salaire perdu pour le pays ; mais la masse était emportée par des passions ardentes. Les scènes scandaleuses qui se passèrent au manège le 29 mai, lors de la visite de M. le ministre des travaux publics<sup>11</sup>, ont montré jusqu'où pouvait aller la violence de ce club ; elles ont prouvé qu'au lieu d'un instrument utile, la direction, mal inspirée, avait créé près d'elle un foyer de fermentation et d'anarchie. Outre le club des délégués, il y avait des réunions de brigadiers et de lieutenants, qui prenaient quelquefois aussi le nom de clubs.

Quant aux conseils des chefs d'arrondissements, c'était une institution utile, et qui, dans un système régulier, eût pu rendre de véritables services. La plupart de ces chefs étaient d'anciens élèves de l'Ecole centrale, qui avaient accepté, comme une fonction sérieuse, la mission de diriger les ateliers nationaux. Lorsque l'œuvre de la dissolution fut entreprise, ils s'y associèrent sincèrement. Tous les jours, ils se réunissaient au parc Monceaux, pour se concerter avec la direction sur les mesures à prendre, et pour discuter les règlements administratifs. Leurs séances étaient présidées, tantôt par le directeur, tantôt par un vice-président élu dans l'assemblée. Les procès-verbaux de ces séances, tenus régulièrement pendant près de deux mois, témoignent souvent du bon esprit qui animait le conseil et du zèle que la majorité de ses membres apportait dans l'accomplissement d'une mission difficile.

Telle était l'ensemble de l'organisation des ateliers nationaux, environ deux mois après leur établissement. Cet ensemble subsista jusqu'au jour de la dissolution, sauf quelques changements que nous indiquerons. Nous n'avons pas besoin, d'ailleurs, de démontrer les nombreux inconvénients de cette organisation sans unité, sans force, qui laissait si peu de place à l'action administrative, et ne donnait de pouvoir réel qu'à l'anarchie. Les ateliers nationaux étaient une armée qui délibérait comme un club.

En regard de l'administration, nous allons voir la comptabilité.

---

<sup>11</sup> Ulysse Trélat, venu annoncer la démission et le départ de Thomas à Bordeaux, et les intentions de la commission exécutive, fut retenu plusieurs heures au siège des Ateliers. Il fut remplacé aux travaux publics le 28 juin par Adrien Recurt, également médecin et précédemment ministre de l'intérieur.

Au début, la comptabilité était à peu près nulle. Aucun mode régulier d'écritures n'existait. On mentionnait la recette et la dépense de chaque jour sur un simple carnet. Les fonds destinés à la paie des ouvriers se distribuaient dans le manège, sur un simple reçu des agents chargés de la répartition. C'est ainsi que les choses allèrent pendant près d'un mois, et qu'on dépensa une somme d'environ 1 400 000 francs. Le 25 mars, un inspecteur des finances, M. Roy<sup>12</sup>, reçut l'ordre de se rendre à Monceaux pour y organiser la comptabilité des ateliers nationaux, et pour exercer auprès du bureau central une mission de surveillance et de contrôle, sans action directe sur l'administration. M. Roy commença par appliquer à la comptabilité des ateliers nationaux le système d'écritures employé dans tous les services publics. Il établit un livre-journal, un grand livre, des comptes divers, etc... Au moyen de ces écritures, les opérations précédentes furent assez promptement régularisées, et, vérification faite, on ne trouva, sur la dépense totale, qu'un déficit d'environ 600 francs.

La grande difficulté était de mettre de l'ordre dans le paiement des salaires d'ouvriers. La paie se faisait sans garantie, sans contrôle, sans responsabilité sérieuse. Elle avait lieu alors par escouade, c'est-à-dire par groupe de onze hommes. C'était, sur un effectif de 80 000 hommes, plus de 7 000 feuilles à rassembler par jour et à vérifier. Un pareil système était impraticable. A la multiplicité des pièces de dépenses se joignait la multiplicité des comptes. Le service était alors divisé entre 32 chefs. C'était 32 comptes à vérifier par l'administration. Diverses mesures furent prises pour remédier à cet état de choses. Un règlement de comptabilité parut le 14 avril ; mais comme ce règlement souleva, dès son apparition, un assez vif mécontentement chez les ouvriers, on différa de l'exécuter, et il ne fut promulgué que le 11 mai, après avoir été mis en délibération dans le club des délégués.

Déjà, depuis le 1<sup>er</sup> mai, la division par arrondissement avait été adoptée. L'ensemble de la comptabilité se trouva dès lors constituée ainsi qu'il suit : une caisse centrale fut établie à la direction ; chaque chef d'arrondissement avait auprès de lui un agent comptable portant le titre de sous-caissier. Cet agent était chargé de tenir les comptes de l'arrondissement, de surveiller les écritures des comptables, des chefs de service, et de transmettre au bureau central, après vérification préalable, les pièces justificatives des dépenses effectuées ; cette transmission devait avoir lieu tous les cinq jours. Le sous-caissier partageait avec le chef d'arrondissement la responsabilité des fonds remis par la caisse centrale ; il lui était prescrit de tenir un livre de caisse et un grand livre. La comptabilité des chefs de service était instituée d'après des règles analogues. Un contrôle supérieur était établi pour inspecter la gestion des comptables d'arrondissement et de service.

Quant aux salaires, les chefs d'arrondissement venaient tous les matins recevoir à la caisse centrale les sommes destinées à la paie de la journée. Les fonds remis au

---

<sup>12</sup> Ernest Roy (1820-1908), entré à l'IGF en 1843, directeur général de l'enregistrement et des domaines en 1863, sera nommé président de chambre à la Cour des comptes en 1874. Il sera également chargé de la liquidation financière des ateliers nationaux. Emile Thomas se félicita de son arrivée : « Je n'étais point initié aux formes de la comptabilité publique ; aussi celle que j'avais instituée méritait-elle à peine ce nom ; sous le contrôle intelligent de M. Roy, que je secondais de tout mon pouvoir, elle devint sérieuse et rationnelle, et je pus, de ce côté, dormir tranquille (...) » (*op. cit.* p. 139)

sous-caissier d'arrondissement étaient ensuite répartis entre les chefs de service, qui les distribuèrent aux chefs des compagnies. Ceux-ci les distribuèrent aux lieutenants, et les lieutenants aux brigadiers. La paie était faite par le brigadier, assisté d'un agent de paie, et sous la surveillance du lieutenant ; les lieutenants devaient être responsables de la paie vis-à-vis de leurs chefs de compagnie. Les feuilles de paie étaient établies par brigade ; chaque feuille était délivrée, la veille, au brigadier qui devait à l'avance écrire son nom en tête de la liste, et ensuite ceux de ses cinquante-cinq hommes. Chaque homme devait toujours occuper le même numéro d'ordre sur la feuille de rôle. Le chef de brigade, en payant les travailleurs, devait réclamer leur acquit. Ceux qui refusaient de signer n'avaient pas droit au paiement. Dans le cas où un travailleur ne savait pas signer, un homme de son escouade et un délégué devaient certifier, par leur signature, que le paiement avait été effectué en leur présence. Le travailleur, en recevant sa solde, devait présenter son livret au brigadier, qui devait le parapher et inscrire la somme payée. La paie devait se faire simultanément dans des lieux et à des heures déterminées. Le paiement fait, les feuilles de rôle devaient être remises par les brigadiers aux lieutenants, par ceux-ci aux chefs de compagnie, et par ces derniers aux chefs de service, qui devaient les remettre au bureau d'arrondissement. Des amendes étaient infligées aux chefs de brigade pour infraction au règlement : il leur était fait une retenue dont le montant accumulé formait un cautionnement de 15 francs.

Tel fut le mécanisme de la comptabilité à partir du mois de mai. Substitué au chaos, ce mécanisme était un progrès réel. Sans doute, ce n'était encore qu'un essai de centralisation trop timide ; le système de la paie journalière et des feuilles de brigade devait encore amener bien des complications et des lenteurs ; les justifications de la dépense n'étaient pas assez simplifiées ; la responsabilité des comptables ne reposait sur aucune garantie sérieuse ; des agents, dont quelques-uns recevaient de la caisse centrale jusqu'à 20, 30 ou 40 000 francs par jour, n'étaient pas assujettis à un cautionnement ; la solidarité établie entre le chef d'arrondissement et son comptable était à peu près illusoire ; elle était d'ailleurs contraire au principe d'après lequel les fonctions d'administrateur et de comptable doivent toujours rester distinctes. Cette première tentative de réforme laissait donc beaucoup à désirer ; néanmoins, plusieurs mesures fort sages étaient établies, on entraînait dans une voie meilleure, et beaucoup d'abus auraient disparu dès cette époque, si l'administration, de son côté, eût été assez vigilante et assez ferme pour faire exécuter la règle. Malheureusement, soit par la faute des administrateurs, soit que le mal de la situation ait été plus fort que tous les remèdes, la règle ne fut pas obéie et malgré les mesures prises le désordre ne fit que s'accroître.

C'est ici, messieurs, le moment d'examiner comment les prescriptions réglementaires ont été suivies, et de vous faire assister à notre vérification. Le premier soin de la commission a été de chercher à reconstituer sous ses yeux l'ensemble de la comptabilité des ateliers nationaux. Habités, comme magistrats de la cour des comptes, à un contrôle rigoureux, nous aurions voulu connaître l'état complet des recettes et des dépenses et en vérifier l'emploi dans tous les détails. Nous aurions voulu pouvoir établir la situation exacte de chaque comptable vis-à-vis de la caisse centrale des ateliers nationaux, et la situation de la caisse centrale vis-à-vis du Trésor. C'était d'ailleurs la marche la plus naturelle à suivre pour arriver à la connaissance et à l'application des détournements de fonds. Mais des difficultés insurmontables se sont opposées à ce travail. D'abord, ainsi que nous l'avons déjà

dit, les pièces transportées à l'Assemblée nationale ne concernaient qu'une partie de la comptabilité. La plupart des pièces relatives à la gestion de M. Emile Thomas se trouvaient à Monceaux, entre les mains des commissaires liquidateurs, qu'on ne pouvait en dessaisir, vu l'urgence de leur mission. Nous avons, il est vrai, une grande partie des documents relatifs à la gestion de M. Lalanne ; mais ces documents ne pouvaient donner lieu à un travail d'ensemble. La saisie ayant eu pour effet de suspendre la régularisation des paiements effectués les 23 et 24 juin, les feuilles de rôles manquaient pour ces journées dans beaucoup de localités<sup>13</sup>.

Quant aux paiements antérieurs, ils étaient appuyés de pièces de dépenses et de livres de comptabilité ; mais, dans plusieurs arrondissements, les feuilles n'avaient pas encore été classées, ni vérifiées par les comptables ; les bordereaux récapitulatifs, premier élément du contrôle, n'étaient pas même dressés ; le livre de caisse était au courant, mais le grand livre n'était pas à jour, attendu que d'après les instructions, les écritures ne devaient être passées qu'au moment de la reddition des comptes et de l'envoi des pièces justificatives à la direction centrale. Placés ainsi devant une comptabilité éparse et incomplète, dont les éléments ne pouvaient former un compte, forcés d'ailleurs de mettre une grande célérité dans notre travail, nous avons dû renoncer à établir, d'après les pièces justificatives d'emploi, la balance exacte de la recette et de la dépense à tous les degrés. Hâtons-nous d'ajouter que ce travail, qui eût été celui d'une commission de liquidation, n'était pas indispensable à l'accomplissement de notre mandat, et que nous avons pu fixer nos opinions au moyen des opérations successives que la situation de la comptabilité nous a permises.

Voici, messieurs, en quoi ont consisté ces opérations. Nous avons commencé par comparer les versements faits par le Trésor avec les recettes inscrites à la caisse centrale des ateliers nationaux. Ce rapprochement a fait ressortir de part et d'autre des résultats identiques, d'après lesquels le chiffre total des fonds versés par le Trésor aux ateliers nationaux, en y comprenant les ateliers de femmes et les paiements d'urgence effectués depuis le 23 juin, s'est élevé à la somme de 14 171 987 francs. Voulant suivre les fonds dans leurs mouvements ultérieurs, nous avons comparé les versements effectués par la caisse centrale avec les recettes portées dans les écritures des sous-caissiers comptables. Pour la première période du 9 mars au 1<sup>er</sup> mai, ce rapprochement s'est fait au moyen des états de liquidation dressés par la commission spéciale. Pour la seconde période, du 1<sup>er</sup> mai au 27, cette commission nous a fourni les relevés déjà dressés à l'effet de constater le montant des sommes portées jour par jour au débit et au crédit de chaque chef d'arrondissement ; et nous avons demandé l'établissement de feuilles semblables pour la dernière période. Chacun des articles de ces relevés, comparés avec les livres de caisse des comptabilités, a fait reconnaître la concordance entre les versements et les recettes. Quelques différences ont été signalées, mais elles ont reçu des explications satisfaisantes. Un rapprochement analogue a été fait entre les livres des chefs d'arrondissements et ceux des chefs de service. Par suite de ces vérifications, la commission croit pouvoir déclarer qu'il y a concordance entre les versements fait par le bureau central et les recettes opérées par les caisses d'arrondissement et de services. Elle n'a donc découvert jusqu'ici aucune trace de détournement.

---

<sup>13</sup> De lieux où se faisait la paye.



Reste maintenant à examiner l'emploi des fonds.

Les dépenses des ateliers nationaux peuvent se diviser en deux catégories distinctes : les frais d'administration, et les salaires d'ouvriers, ou secours divers. En ce qui concerne la régularité administrative, les dépenses de la première catégorie pourraient donner lieu à certaines critiques ; mais l'examen que nous en avons fait ne nous a révélé aucun détournement de fonds. Il suffit d'ailleurs de considérer le chiffre de ces dépenses et la nature de ces articles pour se convaincre que les sommes portées en compte ont réellement reçu l'emploi qui leur a été attribué (voyez l'état n° 1<sup>14</sup>). Il n'en est pas de même du paiement des salaires. Là, nous avons reconnu une multitude d'abus, dont il importe de mesurer la portée et de préciser le caractère. Ces abus sont clairement attestés par les feuilles d'émargement. Ils ont existé dans tous les arrondissements et à toutes les époques de la comptabilité des ateliers nationaux. Les irrégularités sont innombrables. Elles résultent tantôt de signatures omises, tantôt d'attestations incomplètes pour les paiements faits à ceux qui ne savent pas signer ; tantôt de suppléments de pain non justifiés, de feuilles d'émargement mal dressées, de surcharges non approuvées, de justifications accessoires non rapportées, etc...

Dans une comptabilité régie par les lois ordinaires, la plupart de ces irrégularités entraîneraient le rejet de la dépense ; mais elles ne sont rien en comparaison des fraudes dont la preuve existe, soit dans les signatures, évidemment contrefaites, soit dans les émargements donnés pour des individus dont l'absence est constatée par la correspondance administrative. Tantôt ce sont des feuilles où la même main a évidemment émargé pour un grand nombre de titulaires ; tantôt ce sont d'autres feuilles où la signature du même individu est tout à fait différente du jour au lendemain ; tantôt enfin ce sont des brigades où, pendant quinze jours, pendant un mois, aucune absence n'est mentionnée dans les états, ce qui est certainement une présomption grave de fraude. Du reste, les faits que nous signalons ici viennent à l'appui des témoignages de la notoriété publique et des déclarations émanées du gouvernement lui-même. Dans une proclamation adressée aux ouvriers, le 27 mai, M. le ministre des travaux publics<sup>15</sup> disait : « Des hommes se sont fait inscrire plusieurs fois sous des noms supposés, et sont parvenus à toucher plusieurs salaires ». Le 29 mai, la commission des travailleurs<sup>16</sup> disait dans un rapport à l'Assemblée nationale : « Les ateliers nationaux sont, au point de vue financier, une dilapidation quotidienne et flagrante ». Les pièces que nous avons eues sous les yeux ne confirment que trop cette vérité. La fraude se commettait, tantôt en dépit des précautions prises contre elle, tantôt en profitant des facilités que lui laissaient des mesures imprudentes ou irréfléchies.

Il était assurément fort sage d'avoir établi que la paie aurait lieu simultanément à des heures fixes et dans des lieux déterminés, d'avoir nommé des agents de paie, des inspecteurs, des chefs chargés de la surveillance et de la responsabilité ; mais les chefs de compagnie, les lieutenants, ne venaient pas sur les chantiers ; les

---

<sup>14</sup> Cette note, reproduite par La Presse, se trouve à la fin du texte du rapport.

<sup>15</sup> Ulysse Trélat.

<sup>16</sup> Une nouvelle « commission des travailleurs », présidée par l'ancien ministre des finances Goudchaux et animée par le comte de Falloux, avait remplacé le 16 mai la Commission du gouvernement pour les travailleurs, présidée par le socialiste Louis Blanc.

inspecteurs n'inspectaient pas ; les agents de paie, repoussés au club des délégués, étaient mal reçus dans les brigades, et devenaient complices du désordre ou impuissants pour l'empêcher. Le contrôle n'existant pas, la paie pouvait se faire comme on voulait, où on voulait, et il n'est pas étonnant, dès lors, qu'une foule d'individus aient touché une double et triple solde dans des arrondissements différents. De même, en établissant des livrets que le travailleur devait présenter en touchant sa solde, et qu'il devait remettre au brigadier en cas d'absence, on avait fait une bonne chose, à condition, toutefois, que le brigadier exigeât la présentation du livret, ce qui n'arrivait pas toujours ; et à la condition aussi qu'en cas de remise du livret pour cause d'absence, le brigadier ne le gardât pas entre ses mains pour en user lui-même, ou pour le prêter à des faussaires qui émargeaient et partageaient avec lui le produit de la fraude ; ce qui arrivait très fréquemment.

Il nous a été déclaré, en effet, que c'était là un des moyens les plus souvent employés, et que les brigadiers, pour utiliser les livrets des absents, achetaient de fausses signatures au prix de 25 centimes. Les livrets, faute de surveillance, étaient devenus une source d'abus. Mais ces abus s'accrurent bien davantage le jour où, par un arrêté de la direction, il fut décidé que tout travailleur qui aurait perdu son livret pourrait en recevoir un second moyennant 50 centimes<sup>17</sup>. A compter de ce moment, les doubles livrets entrèrent dans la circulation et augmentèrent le nombre des fraudes. Une des fautes les plus graves, indépendamment de la part d'influence qu'elle a pu exercer sur l'esprit politique des ateliers nationaux, est d'avoir mis les brigadiers à l'élection. Nommés par les ouvriers, les brigadiers n'avaient plus d'autorité suffisante pour les contrôler, et devenaient forcément les spectateurs silencieux, sinon les complices des abus qui se commettaient. Tout prouve d'ailleurs que, loin de résister au mauvais exemple, ils le donnaient eux-mêmes ; et la correspondance administrative des ateliers nationaux est remplie de faits qui témoignent combien les habitudes de vol et d'insubordination étaient répandues dans la classe des brigadiers.

C'est ainsi que des mesures mal combinées, une surveillance trop faible, un contrôle illusoire, permirent à la fraude de dévorer en quelques mois des sommes énormes, plus d'un million peut-être, tandis que les autres millions étaient donnés à des bras inoccupés ou à des travaux stériles (voyez la note n° 1<sup>18</sup>). Un fait, mieux que tous les autres, servira à faire apprécier l'étendue du mal. D'après les chiffres produits par M. Lalanne, et recueillis dans des documents administratifs, le résultat immédiat du recensement effectué le 7 juin aurait été une diminution de 14 000 hommes sur 119 000, composant alors l'effectif des ateliers nationaux. Un premier contrôle opéré dans les mairies devait amener une nouvelle diminution de 6 000, et le résultat probable d'une dernière épreuve, appelée contrôle moral, étaient évalués au même chiffre, ce qui aurait porté la diminution totale, en tenant compte des réintégrations, à environ 25 000. En faisant la part, dans ce chiffre, des radiations effectuées pour divers motifs, nous laissons à penser combien de doubles emplois et combien de fraudes il avait pu se dissimuler pendant plusieurs mois.

Notre mission nous faisait un devoir d'examiner si, indépendamment des fraudes commises par les subalternes, il y avait eu sur le fonds des salaires des

<sup>17</sup> C'était l'article 6 du règlement pour l'embrigadement des ateliers nationaux dans sa version du 17 avril, citée par Emile Thomas dans son ouvrage.

<sup>18</sup> Cette note, reproduite par le journal La Presse, se trouve à la fin du rapport.

détournements effectués par des agents supérieurs dans des intentions criminelles, ou bien encore si les fraudes de subalternes n'avaient pas été elles-mêmes un moyen d'alimenter une caisse occulte destinée à solder l'insurrection. Sur ce dernier point, il nous a semblé que le caractère et la situation des hommes qui profitaient de la fraude excluaient, de leur part, toute pensée d'une caisse occulte. Il est notoire qu'ils gaspillaient le produit de leurs émargements illicites. Les déclarations que nous avons reçues à cet égard ont été unanimes. Quant à savoir si, outre les fraudes commises par les subalternes, il y aurait eu des détournements d'une autre nature opérés sur les sommes destinées aux salaires, c'est une question qui ne pourra être définitivement résolue, nous l'avons dit, qu'au moyen d'une liquidation complète. Toutefois, nous avons pu restreindre les doutes à cet égard, en constatant la régularité de la transmission des fonds jusqu'aux chefs de service inclusivement. A partir des chefs de service, le compte exact de l'emploi nous échappe, puisque l'état de la comptabilité ne permet pas de faire un rapprochement complet entre la recette et la dépense ; mais un ensemble de témoignages, confirmés, sur certains points, par nos vérifications partielles, nous a donné la conviction morale que les sommes réparties entre les chefs de service pour le paiement des brigades ont dû recevoir leur destination, et ne se sont pas arrêtées entre leurs mains pour servir à des projets coupables.

Il faut remarquer d'ailleurs que les chefs de service, aussi bien que leurs supérieurs immédiats, les chefs d'arrondissement, étaient placés en dehors de l'action politique des ateliers nationaux : on les voit peu se mêler aux réunions ; leur caractère est surtout administratif. Il est vrai qu'un certain nombre d'entre eux étaient négligents ou peu capables, et qu'on doit leur reprocher surtout les retards qu'ils mettaient dans l'envoi des pièces de dépenses, retards qui avaient pour effet d'arrêter toute la marche de la comptabilité ; mais rien ne prouve qu'ils aient jamais mérité de reproches plus graves. Du reste, en ce qui concerne la gestion de M. Emile Thomas, la situation des chefs comptables vis-à-vis de la caisse centrale est déjà établie, au moins pour le plus grand nombre, par le travail de la commission de liquidation. Ce travail, qui a été mis sous nos yeux, a fait ressortir quelques débits plus ou moins élevés, mais dont le chiffre n'est jamais assez considérable pour faire supposer des détournements opérés en vue d'un complot.

Enfin, marchant toujours dans la voie qui nous avait été tracée par l'arrêté de la commission d'enquête, nous avons dû faire un rapprochement entre les versements journaliers de la caisse centrale et les dates des événements de mai et de juin. Nous avons même remonté à des époques antérieures. Ce rapprochement ne nous a offert aucun résultat digne de remarque, si ce n'est sur le point que nous allons indiquer. En examinant le relevé des destinations faites par la caisse centrale aux chefs d'arrondissement, depuis le 7 juin, jour du recensement, jusqu'à la dissolution, nous avons constaté avec surprise que la somme quotidienne des versements n'avait pas diminué. Comment expliquer un pareil fait ? Si le recensement du 7 juin n'eût produit aucun résultat, l'explication eût été facile, mais M. Lalanne, alors directeur, déclare que le recensement avait produit, dès le 7 juin, une réduction de 14 000 noms, et les documents administratifs viennent à l'appui de cette assertion. Comment se fait-il donc que l'effectif ayant diminué dans une proportion si considérable, la dépense soit restée la même ? Voici l'explication qui nous a été donnée. D'après les instructions du bureau central, les divers chefs devaient surveiller les opérations du recensement ; les lieutenants devaient remettre aux

brigadiers les bulletins destinés à recevoir les noms, professions, l'âge des ouvriers, etc... Chaque brigadier devait remplir devant lui les bulletins de sa brigade, qui devaient passer successivement du brigadier au lieutenant, de celui-ci au chef de service, de ce dernier au chef d'arrondissement, puis aux mairies, où ils devaient être l'objet d'un contrôle immédiat. Des difficultés imprévues retardèrent ce contrôle, qui n'eut lieu que le 20 juin. Les états nominatifs qui devaient être les éléments du contrôle et pouvaient seuls faire connaître le personnel admis par le recensement ne furent dressés que le 19. Pendant l'intervalle du 7 au 20 juin, l'administration des ateliers nationaux, privée des renseignements nécessaires pour vérifier l'effectif des brigades, resta donc impuissante contre les abus qu'elle voulait détruire. Les chefs d'arrondissement savaient le chiffre de la réduction obtenue par suite du recensement, mais ils ignoraient sur quels individus portaient les suppressions, et ne pouvaient dès lors fixer le montant réel des besoins de leurs services, ils se voyaient obligés de présenter à la caisse centrale les demandes de fonds qui leur étaient adressées, bien qu'ils sussent parfaitement que ces demandes étaient exagérées et qu'elles couvraient des fraudes.

Enfin, quand la direction centrale apprit que les états nominatifs étaient dressés dans les mairies, elle donna l'ordre aux chefs d'arrondissement d'aller prendre copie de ces états, et les déclara, d'après les termes mêmes de l'arrêté, responsables de la diminution de la paie ; mais on était à la veille de l'insurrection, et cette mesure ne put avoir de suite. Telle est l'explication que nous avons reçue. Tout en reconnaissant qu'elle dégage, jusqu'à un certain point, la responsabilité des agents secondaires, nous sommes forcés de déclarer qu'elle est loin d'absoudre, à nos yeux, la direction administrative. Elle montre, en effet, une lacune dans les dispositions ordonnées pour le recensement. Envoyer, dès le premier jour, tous les bulletins aux mairies, sans en garder la trace, sans les utiliser au point de vue du contrôle financier, c'était commettre une faute dont le Trésor devait subir les conséquences. Il semble qu'au lieu d'ajourner l'effet du recensement jusqu'au travail des municipalités, on eût pu retrancher de la feuille d'appel de chaque brigade les noms qui devaient disparaître ; et, tout en remettant les nouveaux bulletins, conserver les éléments d'une liste rectifiée, qui eût donné les moyens de contrôler l'effectif des hommes admis à la solde, et de ramener les demandes de fonds au chiffre réel des besoins constatés. Par là, on eût immédiatement prévenu la fraude et garanti le Trésor.

Arrivés aux derniers jours de la gestion de M. Lalanne, nous avons dû apporter une attention particulière sur l'emploi des fonds remis les 23 et 24 juin pour la paie des ouvriers, en vertu de l'ordre donné par le pouvoir exécutif. Il nous a été déclaré que la plupart des pièces de dépenses étaient restées entre les mains des agents chargés de la distribution. Quelques-unes seulement avaient été comprises dans la saisie. Voulant hâter, autant que possible, dans l'intérêt du Trésor et des comptables, l'apurement de ces derniers jours, nous nous sommes fait autoriser à remettre aux parties intéressées les pièces qui leur seront nécessaires ; et nous avons provoqué la nomination d'une commission spéciale pour compléter, par la liquidation des comptes de M. Lalanne, l'apurement de toutes les dépenses des ateliers nationaux<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Cette commission spéciale, créée par le ministre des travaux publics le 5 août, était composée de MM. Lignier, représentant du peuple, Reynaud de Barbarin, référendaire à la Cour des comptes, Roy, inspecteur des finances, Léveillé, ingénieur en chef des ponts-et-chaussées, Berthier, architecte inspecteur. Elle reçut compétence pour la liquidation des ateliers nationaux de femmes.

Nous venons, messieurs, de vous exposer les résultats de nos investigations sur le paiement des salaires, c'est-à-dire sur la partie la plus importante de la comptabilité des ateliers nationaux ; nous terminerons sur ce point par une observation concernant les fausses signatures que paraissent présenter une foule de pièces. D'après les témoignages que nous avons entendus, les auteurs présumés de ces faux seraient les brigadiers et un certain nombre de lieutenants. Si la comptabilité des ateliers nationaux devait être appuyée de pièces justificatives, lorsqu'elle sera présentée à la Cour des comptes, nous n'aurions, sur ce sujet, rien de plus à dire, et nous laisserions la juridiction financière le soin de décider quelles sont les pièces qui doivent être dénoncées à la justice ; mais nous devons supposer, d'après les mesures déjà arrêtées, que les justifications qui seront produites ne permettront pas à la cour des comptes d'exercer un contrôle sérieux<sup>20</sup>. Nous voyons, en effet, par une lettre de M. le ministre des travaux publics, en date du 22 mai, suivie d'un arrêté de la direction centrale, en date du 24, qu'il a été décidé que de simples bordereaux sommaires, quittancés et certifiés par les chefs de service, seraient substituées aux pièces de dépenses lors de la présentation des comptes ; or, l'application de cette mesure aurait évidemment pour conséquence de soustraire au contrôle financier la connaissance des abus commis dans la comptabilité des salaires, et les traces des fraudes pourraient échapper ainsi à la juridiction criminelle. Pour prévenir un pareil résultat, et pour réserver l'action de la loi, nous pensons, messieurs, qu'il conviendrait que les faux commis sur les feuilles de salaires fussent dès à présent soumis à l'attention du ministre de la justice. A l'appui de cette proposition, nous joignons à notre rapport un certain nombre de pièces destinées à éclairer vos appréciations et à motiver la décision que vous croirez devoir prendre.

Après les dépenses de salaires, il nous reste quelques mots à dire sur les services spéciaux. Nous comprenons sous ce titre plusieurs ateliers particuliers et quelques services hors cadre qui se détachaient de l'ensemble de l'administration. Parmi les ateliers particuliers se trouvaient l'atelier de charronnage et celui des cordonniers et tailleurs. La comptabilité de ces ateliers n'appelle aucune observation particulière. Quant aux services hors cadre, le plus important était celui des secours. Là encore, il y avait beaucoup d'abus, beaucoup de fraudes, et une perte considérable pour le Trésor. Voici comment ce service était organisé : des bons de pain, de viande et de bouillon devaient être distribués aux familles des ouvriers embrigadés, à raison de tant par jour et par enfant. Les délégués dressaient les listes des nécessiteux, en inscrivant le nombre des enfants de chacun. Ils remettaient les listes aux délégués centraux, qui les portaient au bureau des secours. Cinq inspecteurs principaux et soixante agents sous leurs ordres étaient chargés de contrôler ces listes. Sur les rapports des agents, les inspecteurs remettaient tous les matins les listes rectifiées à l'encre rouge. D'après ces listes rectifiées, les délégués recevaient les bons de pain accordés à chacun, et se chargeaient de les distribuer. Tel était le système : voici maintenant les inconvénients qu'il présentait. Premièrement, chacun des soixante agents ne pouvant vérifier en un jour que le dixième des listes qui lui étaient remises, il en résultait que le bureau des secours délivrait les neuf dixièmes sans aucun examen préalable. Le contrôle des listes était donc à peu près nul. En second lieu, chose plus grave encore, aucune pièce justificative, aucune feuille d'émargement ne venait établir la remise des bons entre les mains de ceux qui y avaient droit. Entre les

---

<sup>20</sup> Voir plus loin l'extrait du rapport public de la Cour des comptes concernant les Ateliers nationaux.

délégués qui recevaient les bons pour les distribuer, et les boulangers qui les portaient à la caisse centrale pour les changer contre de l'argent, personne ne venait déclarer l'emploi qui en avait été fait. Il y avait là une lacune qu'aucune justification ne venait remplir.

Par les abus qui se sont révélés dans le paiement des salaires, on peut mesurer l'importance de ceux qui ont dû se commettre à la faveur des facilités de toutes sortes qu'offrait cette comptabilité si irrégulière des bons de secours. C'était une bourse où les délégués pouvaient puiser à volonté. Il nous a été déclaré que les fraudes résultant d'un état de chose si vicieux avaient pu s'élever à un quart de la dépense, c'est-à-dire, pour les deux gestions réunies, à plus de 80 000 francs. Le 14 juin, la direction rendit un arrêté qui ordonnait un nouveau recensement des listes de secours, et frappait d'exclusion les auteurs de déclarations mensongères ; mais ces mesures étaient tardives, et la précédente administration avait laissé le mal durer trop longtemps.

En dehors de l'administration de Monceaux étaient les ateliers de femmes, compris dans les ordonnancements du Trésor pour une somme de 1 720 000 francs ; ce service, dont nous n'avons dû faire d'ailleurs qu'un examen rapide, nous a paru régulièrement établi. Nous avons jugé utile, pour compléter nos recherches, d'examiner l'état des dépenses effectuées par la ville de Paris<sup>21</sup>, depuis la révolution de février, pour venir au secours de la classe ouvrière. Nous avons reconnu que la ville, après avoir, dans le premier moment, contribué pour sa part à des dépenses improductives, s'était bientôt tracé un meilleur système, qui lui a permis de soulager la misère d'un certain nombre d'ouvriers, en les occupant à des travaux utiles, où elle pourra retrouver la moitié de ses avances.

Ici, messieurs, doit s'arrêter notre tâche. Nous croyons avoir, autant que les circonstances nous l'ont permis, exécuté le mandat que vous nous avez confié. Forts de votre pouvoir, et procédant d'après vos instructions, nous avons fait une sorte d'enquête sur l'administration et sur la comptabilité des ateliers nationaux. Nous avons appelés les témoignages à l'appui des documents et des faits. Vous connaissez maintenant les résultats de notre examen. Un plan sans unité, une autorité impuissante, des institutions anarchiques, une armée indisciplinée et qui n'obéit qu'à des pouvoirs irrégulièrement constitués, des mesures incohérentes prises au hasard, voilà ce que présente l'organisation des ateliers nationaux. Les vices de la comptabilité répondent nécessairement aux vices de l'administration. Au début, c'est le chaos ; puis viennent de bonnes mesures, mêlées à un ensemble d'ailleurs bien imparfait ; mais les règlements ne sont pas même observés. Point de surveillance, point de contrôle. Les comptables, qui auraient dû adresser tous les cinq jours les pièces justificatives de leurs dépenses à la caisse centrale, ne les envoient pas. On a trouvé dans la saisie des pièces remontant jusqu'aux mois d'avril et de mars. La caisse centrale, privée de tout renseignement positif sur l'emploi des fonds, reste ainsi à découvert, vis-à-vis du Trésor, pendant des mois entiers et pour des sommes énormes. Les fonds se distribuent tous les jours pour la paie des chantiers sans qu'on puisse constater les véritables besoins des services. L'administration supérieure réclame vainement la justification de ses avances. Elle demande communication des livres, des écritures ; elle n'est pas écoutée. Aussi, à la

---

<sup>21</sup> Qui avait organisé son propre système d'ateliers pour les travailleurs.

faveur de ce désordre administratif, les abus sont infinis, et à côté d'une population malheureuse, mais honnête, qui reçoit à regret l'aumône déguisée en salaire, il y a une autre population, moins nombreuse il est vrai, qui vit de la fraude, qui vit du vol, qui fait un commerce de fausses signatures, et qui se déprave en se déshonorant.

Toutefois, si nous voyons la fraude, nous ne voyons pas l'insurrection préparée au moyen d'une caisse occulte, alimentée par des détournements de fonds appartenant aux ateliers nationaux. Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'une partie de ces sommes si mal employées et dont l'emploi était si mal surveillé, a été, pendant plusieurs mois, comme une solde de tous les jours, offerte aux mauvaises passions, aux projets anarchiques : les résultats de nos investigations ne nous démontrent rien de plus. Il est vrai que l'état de la comptabilité ne nous a point permis de faire une vérification complète ; mais ce que nous avons vu et ce que nous avons appris par des témoignages dignes de foi, a suffi pour former en nous, sur ce point si grave, la conviction que nous venons d'exprimer. Par quels procédés auraient pu se faire des détournements en vue de solder l'insurrection ? Il aurait fallu, ou bien que les détournements eussent lieu à la caisse centrale, ou bien qu'après avoir été versés à la caisse centrale, des fonds destinés aux salaires fussent retenus dans les caisses des chefs d'arrondissement et de service ; ou bien enfin qu'après la distribution des fonds aux agents de paie, une masse fût formée entre les ouvriers eux-mêmes, au moyen des sommes prélevées par les doubles emplois, par des suppositions de noms, par des signatures fausses et par des fraudes de toutes sortes. Or, quant aux deux premiers moyens, nos vérifications, ainsi qu'on l'a déjà vu, ont eu pour résultat de nous prouver qu'ils n'avaient pas pu être employés. Quant au troisième, il nous a été déclaré que le produit des fraudes n'était pas économisé, qu'il n'aurait pu l'être, vu le nombre des complices et vu le caractère de ceux qui commettaient ces fraudes ; et nous devons regarder, en effet, cette opinion comme la plus vraisemblable.

En terminant ce rapport, nous croirions manquer à l'équité, si nous ne faisons la part de responsabilité qui revient à chacun des deux directeurs des ateliers nationaux, et aussi la part des circonstances, souvent plus fortes que la volonté des hommes. M. Emile Thomas a pris la direction du bureau central presque au lendemain d'une révolution. Les ateliers nationaux étaient une institution toute nouvelle pour laquelle il n'y avait pas de précédents. Ces deux circonstances peuvent faire excuser, jusqu'à un certain point, les torts de son administration et les désordres de sa comptabilité. Quant à son successeur, M. Lalanne, un grand nombre de critiques exprimées dans notre rapport ne peuvent s'adresser à sa gestion. Nommé le 29 mai, après environ trois mois d'une organisation dont les dangers s'aggravaient tous les jours, M. Lalanne ne saurait être rendu responsable d'un état de chose qu'il n'avait pas créé et qu'il venait détruire. La correspondance, les arrêtés, les ordres du jour démontrent clairement qu'il se proposait de changer les bases de l'organisation. Déjà, il avait dissous le club central, il avait remanié les bureaux de la direction, et supprimé plusieurs services complètement inutiles. Il s'était occupé activement de simplifier les rouages, et de déterminer partout les attributions. Il avait pris des mesures d'ordre pour les dépenses centrales, notamment pour amener la réduction, et par suite la suppression des dépenses de chevaux et de voitures, dépenses notoirement abusives<sup>22</sup>. Afin de régulariser le paiement des salaires, M. Lalanne voulait substituer

---

<sup>22</sup> Emile Thomas, dans son ouvrage, se défendit d'avance contre cette opinion.

à la paie quotidienne une paie hebdomadaire sur des rôles dressés et certifiés par avance par les différents chefs de corps. Il exigeait la rentrée des rôles émargés dans les 48 heures. Pour donner à l'action administrative une impulsion plus ferme et plus suivie, il instituait, entre les chefs d'arrondissement et le bureau central, des inspecteurs généraux chargés d'un contrôle supérieur sur tous les services. Pour fortifier la direction et pour simplifier la marche de la comptabilité, il augmentait le nombre d'hommes par brigades, il mettait tous les grades au choix de l'administration ; et il diminuait, comme nous l'avons déjà dit, les prérogatives imprudemment attribuées aux délégués. Tout cet ensemble de mesures, soutenues avec énergie, manifestait un esprit d'ordre et d'excellentes intentions. M. Lalanne, en se chargeant du recensement, s'était chargé de guérir des plaies incurables. Son administration a été un acte de dévouement. Quand il a accepté sa mission, il savait les dangers qui le menaçaient. Sa vie était en péril, il n'a pas hésité devant l'accomplissement d'un devoir. Malheureusement, ni la fermeté, ni l'intelligence ne pouvaient plus triompher des difficultés de la situation<sup>23</sup>.

Fait au palais de l'Assemblée nationale, par les membres de la commission déléguée.

Signé : de Latena, président ; Grandet, Petitjean, secrétaires-rapporteurs.

### **Note à l'appel du rapport**

Sur la comptabilité des ateliers nationaux

Avant le 25 mars, il n'y avait aucune comptabilité régulière ; cette première période mérite particulièrement de fixer l'attention. On se contentait de mentionner la recette et la dépense de chaque jour sur un simple carnet. La distribution des fonds aux chefs de service se faisait dans le manège de Monceaux. L'argent était par terre, on le distribuait à la ronde. La paie avait lieu par escouade, composée chacune de onze hommes. C'étaient, sur un effectif de 100 000 hommes, neuf cent feuilles de paiement à réunir et à vérifier chaque jour. Il y avait impossibilité matérielle ; aussi, un certain nombre de chefs de service n'ont pas encore présenté leurs feuilles de dépenses afférentes à cette période.

D'autres inconvénients résultaient de l'absence de toute garantie concernant la légitimité même du paiement. Le 11 mars, un nouveau règlement fut arrêté, modifié par le Club des délégués des travailleurs et publié sous la signature d'Emile Thomas. La vaste organisation des ateliers nationaux comprenait quatorze arrondissements ; chaque chef d'arrondissement venait recevoir à la caisse centrale les fonds qui lui étaient destinés. La répartition se faisait ensuite du chef d'arrondissement aux chefs de service, de ceux-ci aux chefs de compagnie, des chefs de compagnie aux lieutenants, et de ces derniers aux brigadiers. (...)

---

<sup>23</sup> Léon Lalanne, protestant dans une lettre du 22 août 1848 publiée par La Presse du 23 août contre la déformation de ses propos dans un précédent article du même journal, cite le rapport des magistrats de la Cour des comptes pour sa défense



Le 23 mai, M. Lalanne prit la direction des ateliers. Un recensement complet fut opéré le 7 juin. Ce recensement réduisit le nombre des ouvriers admis de 117 000 à 105 000.

La progression des embrigadements s'était ainsi faite :

Du 9 au 15 mars : 5 000 hommes.

16 au 31 « « : 23 250 « « «

1<sup>er</sup> au 15 avril : 38 520 « « «

16 au 30 « « : 34 530 « « «

1<sup>er</sup> au 15 mai : 13 610 « « «

16 au 31 « « : 2 100 « « «

1<sup>er</sup> au 15 juin : 1 200 « « «

117 310 ouvriers.

Voilà, dans les termes les plus simples, comment fonctionnaient et comment étaient administrés et payés les ateliers nationaux.

Pendant la gestion de M. Emile Thomas, la dépense s'est élevée, du 5 mars au 23 mai, à :

7 240 000 francs .

Pendant celle de M. Lalanne, jusqu'au 25 juin, elle s'est élevée à :

4 150 000 francs.

Ateliers de femmes à :

1 700 000 francs.

Paiements d'urgence depuis le 23 juin, tant par la liquidation des ateliers que par MM. Charras et Vaulabelle : 1 084 987 francs

Total : 14 174 987 francs

Les dépenses de la direction centrale ont été irrégulières dans le premier mois, sans toutefois qu'il puisse être reproché à M. Emile Thomas autre chose que de la prodigalité, l'oubli des formes et un certain arbitraire.

### **Note n° 1**

Monsieur,

Le soussigné prend la respectueuse liberté de vous exposer :

Qu'il croit de son devoir de vous signaler que les brigadiers conservent les livrets des ouvriers et y font de fausses mentions avant ou après la paie ; qu'ils représentent les ouvriers absents en exhibant leurs livrets et en faisant émarger les feuilles par des témoins, quand même ces ouvriers savent signer, et détournent ainsi l'argent qui doit revenir à l'Etat ;

Que, d'après les règlements, le délégué et un témoin doivent signer pour ceux qui ne savent pas signer ; que, mainte fois les délégués eux-mêmes sont absents et font signer d'autres personnes pour eux, et s'entendent avec les brigadiers ; que les

agents de paie signent également les feuilles pour les absents, la majeure partie, dans la bonne foi que les brigadiers remettront la paie à ces ouvriers, et d'autres de connivence avec les brigadiers, pour s'approprier la solde d'un malheureux ; que les rôles de secours qui sont dressés par les délégués sont plus qu'inexactes et faux pour la plupart ;

Que les bons de pain qu'ils reçoivent n'ont pas la destination réelle et tombent dans les mains de personnes avides qui ne tiennent aucun compte du sacrifice que l'Etat fait pour ceux qui sont dans le besoin ; que les brigadiers, délégués et ouvriers se vantent publiquement et devant leurs chefs même de pouvoir tromper la surveillance de l'administration, et que la plupart des brigadiers et délégués sont des personnes qui ne présentent aucune moralité, aucune probité, et sont même les auteurs ou les complices des désordres, quand ils ont lieu.

L'exposant pourrait fournir les pièces à l'appui.

Signé : Maes Van Weyter.

(Note de la commission) : D'après ces faits, et tous ceux de même nature qui se sont passés pendant quatre mois dans les divers arrondissements des ateliers nationaux, on ne sera pas surpris de nous voir évaluer à près d'un million les fraudes commises sur les salaires. Du reste, nous avons recueilli à cet égard des appréciations conformes aux nôtres. Dès le début de nos vérifications, l'un des commissaires liquidateurs nous a déclaré que les fraudes pouvaient s'élever, selon lui, au cinquième ou au sixième de la dépense. Plus tard, un autre commissaire liquidateur l'a évaluée au dixième. Notre évaluation, qui correspond à la moyenne de ces chiffres, sera loin de paraître exagérée, si l'on songe que les commissaires spécialement chargés de liquider la gestion de M. Emile Thomas, n'ont pas fait entrer dans leurs calculs, ni le déficit probable sur les paiements effectués pendant l'insurrection, ni les fraudes considérables qui ont eu lieu sur les secours. Nous devons mentionner, il est vrai, que M. Emile Thomas a évalué le chiffre des émargements frauduleux à six pour cent de la dépense ; mais sans contester en aucune manière la sincérité de cette évaluation, que M. Emile Thomas nous a présentée d'ailleurs comme très incertaine, nous n'avons pas dû nous y arrêter, par la raison qu'elle n'était point d'accord avec les résultats de notre propre contrôle.

\*\*\*

Dans leur rapport, les membres de la commission avaient évoqués les conditions dans lesquelles les opérations des Ateliers nationaux pourraient être examinées par la Cour des comptes. Voici l'extrait du Rapport public, publié en 1850, sur cette question :

**Rapport au gouvernement**  
et  
**Déclaration générale de la Cour des comptes**  
**sur les comptes de l'année 1848 et des exercices 1847 et 1848**

## Octobre 1850

Extraits (p. 105-107) concernant le chapitre 35 du budget du ministre des travaux publics : Ateliers nationaux de Paris

Nous avons fait précéder l'examen des dépenses publiques effectuées pendant le cours de l'exercice 1848 de l'analyse des garanties qui entourent, en vertu des lois, l'emploi des fonds du trésor, et qui les défendent ordinairement contre des détournements coupables, contre des affectations illégales, ou contre des applications abusives. Il ne reste effectivement aujourd'hui qu'un seul moyen d'exposer au désordre un service public, c'est de l'affranchir des règles et des contrôles de la comptabilité.

Le Gouvernement provisoire a autorisé, dès le 27 février 1848, sous la forme d'avances, et sur le chapitre ordinaire des routes, des emplois de fonds dont l'extension et l'importance ont exigé plus tard l'ouverture d'un crédit extraordinaire. Les seuls pièces qui nous aient été produites sont les ordonnances journalières du Ministre, délivrées sous la réserve de la production ultérieure des pièces justificatives, au nom et avec l'acquit des commissaires, régisseurs, directeurs ou liquidateurs des travaux présumés des ateliers nationaux. La justification annoncée n'a pas été produite ; une somme de 14 millions est sortie du Trésor dépourvue de toute preuve régulière d'emploi ; car nous ne pouvons reconnaître ce caractère à quelques documents irréguliers et inadmissibles qui ont été mis sous les yeux de la Cour pour une dépense complémentaire de 1, 099,194 fr. 67 c. L'équité ne nous permettait pas de charger la responsabilité du Payeur d'un maniement de fonds qui lui était tout à fait étranger, et de lui demander un compte rigoureux des sommes considérables que la volonté du Gouvernement provisoire, que la signature d'un ministre ordonnateur, que l'assentiment du ministre des finances a livrées, avant même le vote législatif, sans liquidation préalable, sans garantie et sans contrôle, à des agents inconnus de l'administration, ignorant la régularité de ses formes et affranchis des obligations de la comptabilité financière. Cette dérogation à notre jurisprudence ordinaire nous était d'ailleurs commandée par la publicité que les enquêtes ont donnée aux détails confus et inextricables d'un maniement de fonds dont la justification était devenue impossible. Il a été démontré par ces investigations que les pièces informes de cette gestion exceptionnelle, qui ne nous ont pas été produites, non plus qu'au payeur du trésor, n'auraient pu être acceptée ni par lui ni par nous : car les diverses commissions qui les ont vérifiées, avec la coopération de plusieurs membres de la Cour, n'ont pas pu parvenir à les faire régulariser. Cependant ces commissions spéciales avaient à leur disposition tous les moyens possibles d'informations, puisqu'elles pouvaient procéder à des enquêtes illimitées, à des auditions de témoins, à des recherches sur les lieux, à des appels d'officiers publics, à des rapprochements de résultats sur les livres et sur les écritures tenues dans toutes les formes. Cette véritable annulation de notre juridiction légale ressort avec plus d'évidence encore de la citation suivante extraite d'un rapport de trois membres de la Cour, annexé aux documents de l'enquête parlementaire publié le 3 août 1848. (Suit une citation d'une dizaine de lignes du rapport).

Les mêmes observations sont reproduites dans une forme non moins concluante, pour constater l'impossibilité de notre intervention judiciaire, par un rapport d'un membre de la Cour<sup>24</sup>, fait au nom d'une commission chargée d'apurer une partie des comptes des ateliers nationaux, et qui propose de diriger des poursuites contre un assez grand nombre d'agents reconnus en déficit d'environ 190,000 francs.

D'après l'exposé des faits et des considérations qui précèdent, nous avons prononcé la décharge des deux payeurs qui ont acquitté les ordonnances ministérielles, délivrées jusqu'à concurrence de 14, 478, 285 fr. 64 c. pour la dépense des ateliers nationaux, et nous avons introduit une réserve dans notre déclaration générale, pour y attester qu'il n'a pas dépendu des comptables de produire les quittances des créanciers réels, ni les pièces justificatives de leurs droits, et qu'en conséquence cette partie du service s'est trouvée entièrement soustraite à l'action judiciaire de la Cour. (...)

#### Commentaires :

On connaît l'hostilité croissante de l'Assemblée, de la majorité du gouvernement et des classes aisées contre les ateliers nationaux, et la peur qu'inspirait au partisans de l'ordre l'existence dans Paris d'une masse aussi considérable d'ouvriers dont il est évident que certains participèrent à la journée du 15 mai et beaucoup aux journées de juin. L'activité de ces ateliers avait été à l'évidence soigneusement sabotée, tant par les corps des ingénieurs de l'Etat que par le gouvernement lui-même<sup>25</sup>, qui lui refusèrent tous les plans et les moyens d'action, condamnant les ouvriers à l'inaction, qui passa pour de la paresse. Il n'est donc pas étonnant que la commission d'enquête ait voulu savoir si l'on pouvait prouver que l'insurrection de juin avait été financée par des détournements de fonds destinés aux ateliers nationaux.

La commission des magistrats répond clairement par la négative, de manière argumentée, à cette question politiquement sensible.

Le travail de cette commission de trois membres est remarquable à plus d'un titre, en dehors de la clarté de son exposé.

Elle a dû travailler très rapidement, puisqu'elle a réalisé ce travail en à peine plus de trois semaines, ce qui n'est pas le délai habituel de la juridiction. De plus, ce travail non juridictionnel était probablement une « première » pour des magistrats de la Cour des comptes, dont la seule compétence n'avait été jusque là que de juger les comptes des comptables publics. Ils le disent eux-mêmes au début de leur conclusion : c'est une enquête sur l'administration et la comptabilité des ateliers nationaux, qui a donné lieu à des auditions, des recherches, des comparaisons. C'est donc un rapport « d'audit », avant la lettre, très en avance sur l'époque, et qui pourrait tenir une place dans une histoire du contrôle de gestion, et pas seulement

---

<sup>24</sup> Reynaud de Barbarin. Ce rapport ne paraît pas avoir été publié.

<sup>25</sup> C'est la thèse soutenue notamment par l'historien Henri Guillemin dans son ouvrage sur « La première résurrection de la République », dans la collection « Trente journées qui ont fait la France » Gallimard, 1967.

dans celui des finances publiques. Les magistrats ont expliqué leur méthode, leur démarche, les circonstances de leur contrôle, les limites de leur travail et les raisons de ces limites, et les conclusions de leurs investigations, le tout avec le plus d'objectivité et de neutralité qu'il leur était possible. Ils ont procédé à des auditions, pratique alors inconnue de la juridiction et maintenant courante. Ils ont suivi une sorte de « piste d'audit » pour arriver à une conclusion qu'ils donnent comme une « opinion ». Certes, ils n'ont pu éviter des allusions désobligeantes sur l'anarchie de l'organisation et de son fonctionnement, et sur la malhonnêteté de certains cadres subalternes, mais dans le contexte de juillet 1848, ces critiques ont dû paraître très modérées à certains commanditaires du rapport et à ses lecteurs.

Le plus surprenant, par rapport aux travaux ordinaires de la Cour des comptes, est que les rapporteurs ont pris grand soin, en invoquant un principe d'équité étranger à ceux de la Cour, d'exonérer les deux directeurs successifs de l'essentiel de leur éventuelle responsabilité dans l'incurie du système. Le premier a dû improviser une organisation inédite dans un contexte d'enthousiasme révolutionnaire, puis lutter à la fois contre une administration hostile et un gouvernement dont plusieurs membres ne l'étaient guère moins, et contre un « personnel », innombrable, indocile et de plus en plus frustré. Le second a pris ses fonctions dans un contexte pré-insurrectionnel, qui ne l'a pas empêché de prendre des décisions impopulaires, mais courageuses.

Ils ont pris également le soin de prévoir le cas de l'impossibilité dans laquelle se trouverait la Cour des comptes de juger les comptes des ateliers nationaux, hypothèse qui n'était pas difficile à imaginer. On a lu les passages, rédigés sur un ton particulièrement aigre, du rapport public de la Cour, certainement irritée, non seulement de constater que sa juridiction avait été « annulée », mais aussi d'avoir dû juger en équité, et non sur pièces, ce qui pour la plupart de ses magistrats, devait être l'équivalent d'une hérésie...

On ne peut également que remarquer que, restant dans le strict cadre des questions posées dans son mandat, la commission s'est gardée de porter une appréciation sur le principe même des ateliers nationaux, ni sur les travaux exécutés, ni sur les raisons pour lesquelles les ouvriers restaient inoccupés.

Les auteurs du rapport n'ont pas été choisis par la commission d'enquête elle-même : celle-ci a demandé le 8 juillet au chef de la Cour de les lui proposer. Il convient de rappeler qu'au mois de juillet 1848, la Cour n'a plus de Premier président. Le 1<sup>er</sup> mai précédent, le gouvernement provisoire a en effet révoqué le Premier président Félix Barthe, ancien ministre de la justice sous la monarchie de Juillet. Il n'a pas nommé son remplaçant, et en l'absence de chef de la Cour, c'est le doyen des présidents de chambre, M. de Gasq, qui assure l'intérim. Celui-ci a commencé sa carrière publique en 1814 dans la garde nationale, dont le comte d'Artois, futur Charles X, était colonel général, avant d'entrer à la Cour comme aspirant<sup>26</sup>, et d'y faire une carrière d'une rapidité météorique. C'est donc un légitimiste bon teint, qui a été nommé président de la Première chambre en mai 1829 par le ministre Martignac, M. Roy étant ministre des finances. Il avait été Pair de

---

<sup>26</sup> Les aspirants ont été remplacés en 1854 par les auditeurs. Ils travaillaient sans rémunération à la Cour des comptes, sous la direction des conseillers référendaires, dans l'espoir d'être proposés par le Premier président aux nominations de conseiller référendaire de deuxième classe.

France de 1841 à 1848. Le nom du président de la commission n'a pas été proposé au hasard :

Nicolas de Latena (1790-1881) avait en effet lui aussi commencé sa carrière en 1815 dans les bureaux de la garde nationale dirigée par le comte d'Artois. Conseiller référendaire en 1819, conseiller maître en 1837, il prendra sa retraite par limite d'âge en 1865.

Henri Grandet (1802-1873), né à Paris, fils d'un ancien maître des comptes de la Chambre des comptes de Paris, était entré à la Cour comme aspirant en 1822, tout en terminant des études de droit. Conseiller référendaire en novembre 1830, il sera conseiller maître en 1858 et président de chambre en 1864.

Jules Petitjean (1808-1885), né à Paris, avait fait des études brillantes en lettres et en droit, qui l'amènèrent successivement à l'agrégation d'histoire en 1836, à l'auditorat du Conseil d'Etat en 1837, et au référendariat de la Cour des comptes en 1839. Conseiller maître en 1863, il sera Procureur général en novembre 1871, puis Premier président de la Cour des comptes de 1877 à 1880. Il fut, en qualité de secrétaire-rapporteur, l'auteur principal du rapport, ce qui lui aurait valu une rapide promotion au choix pour la 1<sup>ère</sup> classe du référendariat, dès novembre 1848.

On a vu la commission défendre avec chaleur le directeur Lalanne<sup>27</sup>. Celui-ci ne se montrera pas ingrat, dans la suite d'une carrière exceptionnellement brillante, malgré ce qui aurait pu passer pour un faux-pas. Après avoir été soupçonné d'avoir « soldé » l'insurrection en assurant la paie des ouvriers, il fut semble-t-il menacé d'arrestation à la fin du mois de juin. Celle-ci fut même annoncée par erreur dans les journaux, et il dut faire paraître un démenti. Il fut effectivement arrêté à son domicile le 30 juin 1849 pour soupçon de participation à un début d'insurrection organisé par Ledru-Rollin le 13 juin 1849, et relâché quelques jours plus tard. Spécialiste de la construction de lignes de chemins de fer, constructeur de la ligne de Sceaux en 1846, inventeur de « l'épure de Lalanne », qui fit sa célébrité, il intervint aussi dans plusieurs pays dont la Roumanie, la Suisse et l'Espagne. Il devint inspecteur général des ponts et chaussées, directeur de l'Ecole des Ponts et Chaussées en 1877, membre de l'Académie des sciences en 1879 et sénateur inamovible en 1883. Il fit paraître en 1887 une « Rectification sur les ateliers nationaux » pour répondre à M. Pierre de La Gorce, auteur d'une « Histoire de la Deuxième République », publiée en 1886, et citera une nouvelle fois le rapport et l'éloge de son activité par les magistrats de la Cour des comptes.

Jean-François POTTON

\*\*\*

---

<sup>27</sup> Lalanne et Thomas entretinrent pendant l'été 1848 une polémique dans diverses lettres publiées dans les journaux sur leurs responsabilités respectives dans la gestion des ateliers nationaux.