Comptabilités
Revue d'histoire des comptabilités

1 | 2010
Varia

Les Comptabilités occultes du trésorier-payeur général de Swarte

Matthieu de Oliveira

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/comptabilites/179
ISSN : 1775-3554

Éditeur
IRHiS-UMR 8529

Référence électronique
Matthieu de Oliveira, « *Les Comptabilités occultes* du trésorier-payeur général de Swarte », *Comptabilités* [En ligne], 1 | 2010, mis en ligne le 06 janvier 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : http://journals.openedition.org/comptabilites/179

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

Les Comptabilités occultes *du trésorier-payeur général de Swarte*

Matthieu de Oliveira

1 Victor Cornil Henri de Swarte, présenté comme l'héritier d'une « vieille famille flamande » représentative de la (petite) notabilité nordiste par les notices biographiques qui lui sont consacrées, est l'un de ces personnages au parcours singulier, profitant du renouvellement politique et social rendu possible par l'avènement de la IIIe République pour s'immiscer dans les milieux au pouvoir et atteindre le sommet de l'administration financière départementale.

2 Né à Dunkerque (Nord) le 3 juillet 1848 et décédé le 25 juillet 1917 à Paris (XVIe arr.), il est le fils d'Henri Joseph Deswarte, né en 1808, successivement notaire à Hazebrouck puis juge de paix à Bailleul[1], et d'Élise Marie Louise Revel de Plumoison, née en 1827, fille du maire de Steenvoorde et conseiller général du Nord[2] ; militant républicain sous l'Empire, il devient l'homme-lige des opportunistes et intègre le corps des trésoriers-payeurs généraux « au tour extérieur » lorsque débute la « République des républicains ». Gros travailleur et auteur prolifique, il porte un regard mi-historique mi-administratif sur les usages comptables de ses prédécesseurs et de ses contemporains, s'attachant plus particulièrement à mettre en évidence les dangers d'une pratique encore en cours de stabilisation, relevant de ce qu'il appelle les « comptabilités occultes ». Alors que la République s'enracine et octroie de nouvelles responsabilités aux municipalités, il lui semble impératif qu'une procédure rigoureuse et commune à tous les échelons administratifs se mette en place, sous le double contrôle du pouvoir central et des instances de vérification de la sincérité des comptes.

3 Au-delà du parcours professionnel, au demeurant caractéristique de ces « couches nouvelles » qui accèdent aux postes importants dans le dernier quart du XIXe siècle, de Victor de Swarte, c'est donc à une analyse d'une des étapes de ce processus d'unification et de rationalisation de la comptabilité publique française qu'on voudrait ici se livrer. Alors que depuis la Révolution, c'est au niveau de l'État central qu'a porté l'effort, on observe à partir des années 1860 à 1880 une extension du domaine de la réforme

comptable en direction des départements et des communes. Les publications présentées dans cet article en sont la manifestation tangible et constituent une première étape, en attendant une analyse plus précise des modalités d'application de ce bouleversement. Les errements comptables du même Victor de Swarte, finalement suspendu de ses fonctions pour avoir pris ses aises avec les fonds qui lui sont confiés, ne sont finalement qu'une péripétie qui illustre à la fois que les cordonniers sont souvent les plus mal chaussés et que les procédures de contrôle font la preuve de leur efficacité.

L'ascension d'un (républicain) opportuniste

4 En quittant le Nord pour la capitale, le jeune Victor Deswarte découvre progressivement un monde nouveau pour lui, qui le mène des rangs de la République intransigeante à l'égard de l'Empire finissant aux fonctions de principal fonctionnaire financier d'un département.

Étudiant en droit et militant républicain sous l'Empire

5 Les premières traces de son parcours le situent jeune étudiant à la faculté de Droit de Paris pendant les dernières années de l'Empire ; il s'inscrit alors dans de ce que Jean-Claude Caron a appelé les « générations romantiques » d'étudiants parisiens[3], sans qu'on puisse bien déterminer l'effectivité de son cursus de juriste[4]. Ce premier contact avec la capitale est également celui de la découverte des luttes politiques : les notices biographiques disponibles signalent qu'il fréquente alors les milieux républicains et « se jette avec ardeur dans les luttes de la jeunesse républicaine contre l'Empire »[5].

6 Lors des élections législatives de mai 1869, on le retrouve soutenant ardemment la candidature de Bancel, républicain « irréconciliable », contre celle d'Émile Ollivier dans la 3e circonscription de la Seine. La réunion privée que ce dernier tient en compagnie de ses partisans au théâtre du Châtelet est envahie par ceux de Bancel, entraînant l'arrestation d'une partie d'entre eux, dont Deswarte qui peut cependant savourer la victoire de son champion[6]. L'année suivant, on le retrouve exerçant les fonctions de secrétaire du comité républicain de Saint-Omer, militant en faveur du « non » lors de la campagne plébiscitaire de 1870, avec pour effet de voir le 1er bataillon de chasseurs à pied stationné dans la ville voter majoritairement contre le projet impérial.

7 La Guerre franco-prussienne de 1870 est pour lui l'occasion de manifester son patriotisme : il s'engage dans l'Armée du Nord de Faidherbe dont il est, à 22 ans, le plus jeune lieutenant (26 août) puis capitaine (8 décembre), au 47e régiment de la Garde mobile [7]. Au cours des années suivantes, il parachève son entrée dans l'âge adulte comme dans la bonne société en obtenant, par un jugement du tribunal de première instance de Dunkerque du 23 juillet 1873, que son nom s'écrive désormais en deux parties, comme pour s'inscrire dans une filiation pseudo-aristocratique[8] puis en épousant Élisabeth Catteau-Hassebroucq, originaire de Comines (Nord), en 1878. Il ne lui reste plus qu'à trouver sa place dans la France de la fin du XIXe siècle.

Document 1 : Armes de la famille De Swarte

Les allées du pouvoir

8 Dans ces premières années de la IIIe République, il lie un temps son destin à celui de Louis-Joseph Martel, appelé à jouer un rôle important entre le vote de l'amendement Wallon (1875) et l'avènement de la « République des républicains » (1880). Originaire de Saint-Omer où il a probablement croisé le jeune Deswarte, Martel est comme lui un juriste de formation, avocat puis juge au tribunal de Saint-Omer lorsque ses concitoyens l'envoient siéger à la Législative (1849) ; siégeant à droite et votant de même, il s'éloigne progressivement du parti de l'Élysée et proteste contre le coup d'État, puis rentre dans la vie privée et reprend sa profession d'avocat à Saint-Omer. Élu député d'opposition au Corps législatif en 1863, il figure parmi les fondateurs du Tiers parti ; réélu en 1869 et proche d'Émile Ollivier en 1870, il se prononce contre la déclaration de guerre. Il retrouve son siège de député en février 1871, élu sur une liste conservatrice opposée au gouvernement de Défense nationale ; siégeant au centre droit, il est rapidement porté à la vice-présidence (1872) de l'Assemblée nationale, avant de devenir sénateur inamovible (1875) sur une liste de gauche modérée, opposée à la politique du duc de Broglie[9]. Il soutient alors le cabinet Dufaure puis devient Garde des sceaux, ministre de la Justice et des Cultes du ministère Jules Simon le 12 décembre 1876 ; son secrétaire particulier s'appelle alors Victor De Swarte. Ce long retour sur la carrière de celui qui devient dès lors son mentor illustre le cheminement politique du jeune homme, passé en quelques années de la République irréconciliable au conservatisme républicain.

9 Il demeure à ses côtés jusqu'à la chute du gouvernement, le 16 mai 1877[10] puis se lance dans la bataille électorale. À la suite de la dissolution de la Chambre, les républicains cherchent des candidats pour porter leurs couleurs : dans la circonscription

d'Hazebrouck I, le député Centre gauche sortant Masset du Biest, victorieux en 1876 du baron Alexis de La Grange (représentant monarchiste de 1871 à 1875), ne se représente pas ; De Swarte, moins connu sur le terrain mais bien en cour dans les milieux parisiens, est alors désigné candidat. Le scrutin tourne à la déroute pour les républicains qui ne récoltent que 24,4 % contre 62 % à leurs adversaires[11]. Il retourne alors auprès du sénateur Martel qui l'emploie comme secrétaire de la Commission extra-parlementaire des sucres (1876-1879), de celle du canal du Nord (1876), enfin de la Commission de réorganisation des services administratifs des Beaux-Arts.

10 Appelé à la présidence du Sénat le 5 janvier 1879, Martel fait de De Swarte son sous-chef (21 janvier 1879) puis chef (2 août suivant) de cabinet jusqu'au 13 juin 1880, date de sa démission, pour raison de santé. En protecteur avisé, il veille à l'avenir de son protégé et lui obtient un poste convoité et lucratif de trésorier-payeur général en même temps que la croix de chevalier de la Légion d'honneur[12]. Le nouveau comptable supérieur vient alors de fêter son 32e anniversaire.

M. le trésorier-payeur général

11 Le trésorier-payeur général, parfois considéré comme un « préfet financier », est le premier fonctionnaire financier du département[13] ; il a pour mission de centraliser dans ses caisses l'ensemble des sommes recouvrées au titre des contributions, successivement perçues par les percepteurs municipaux puis les receveurs particuliers d'arrondissement. Tous les dix jours, le trésorier-payeur général met ces sommes à disposition du Trésor public avec lequel il est en compte-courant et se charge parallèlement d'assurer le paiement d'une partie des dépenses publiques dans son département ; il lui appartient également de placer auprès des particuliers de son ressort les bons du Trésor qui, en dépit du faible intérêt qui leur est alloué, sont très recherchés par les détenteurs de capitaux en raison de leur sûreté et de leur liquidité. Il peut donc recevoir des fonds particuliers en dépôt et de la même manière, il a vocation à alimenter sa caisse de fonds personnels, au moins à hauteur de son cautionnement[14], et à mettre ces sommes à la disposition du Trésor public[15].

12 Sur les 469 trésoriers-payeurs généraux en poste de 1865, date de la fusion des receveurs et des payeurs généraux en un seul corps, à la Première guerre mondiale, environ 45 % ne sont pas issus de l'administration des Finances : 120 proviennent de la préfectorale et 95 de milieux professionnels divers, comme De Swarte. Tous n'ont pas, loin s'en faut, de connaissances comptables approfondies et s'en remettent alors à leur personnel ou à des fondés de pouvoir qui gèrent en leur nom la trésorerie générale, ce qui leur vaut des critiques souvent acerbes : « M... gérait sa trésorerie comme les abbés d'autrefois géraient leurs abbayes. C'était un trésorier commendataire, non astreint à la résidence et qui ne venait à sa trésorerie que pour toucher son traitement »[16].

13 Si l'intervention de Martel en faveur de son proche collaborateur est plus que probable, les nominations aux fonctions de trésorier-payeur général sont le fait du président de la République sur proposition du ministre des Finances : l'un et l'autre sont en 1880 des républicains opportunistes puisqu'il s'agit de Jules Grévy (élu le 30 janvier 1879) et de Joseph Magnin (en fonction du 28 décembre 1879 au 14 novembre 1881)[17]. Cette nomination peut en somme s'interpréter de plusieurs façons : c'est avant tout une récompense des services rendus à un militant de la cause républicaine, ce que semble confirmer le jeune âge de nomination, dès lors que 60 % des trésoriers-payeurs généraux

ont une cinquantaine d'années au moment de leur nomination ; on peut également y voir une volonté de républicaniser un corps de hauts fonctionnaires longtemps considéré comme proche des conservateurs, démarche qui s'inscrit dans un mouvement plus large, étudié par Christophe Charle[18] ; c'est enfin un moyen de renouveler le recrutement social des comptables supérieurs, disposant bien souvent de moyens financiers importants ne serait-ce que pour verser le cautionnement exigé par la fonction, même si l'on ne peut constater que les nouveaux venus partagent sans doute avec leurs prédécesseurs des origines bourgeoises et possédantes, l'engagement républicain en plus, ce qui nous renvoie à une nomination essentiellement politique[19].

14 D'abord nommé dans le département de la Haute-Marne le 21 juillet 1880, Victor de Swarte gravit progressivement les échelons administratifs en accédant à des trésoreries plus importantes en termes de contributions perçues, et donc de revenus[20], et de proximité avec la capitale. Il est ainsi nommé dans le Jura (23 novembre 1880), les Ardennes (18 janvier 1883), la Seine-et-Marne (29 janvier 1889) et enfin le Nord (5 décembre 1895) où il demeure jusqu'à la fin de l'année 1904[21]. Il compte alors vingt-quatre ans et six mois d'ancienneté dans la fonction, ce qui le place dans la frange supérieure des 30 % de trésoriers-payeurs généraux demeurés en fonction plus de dix ans [22].

15 Il exerce également pendant quelques années les fonctions d'administrateur du Crédit foncier de France : fondée en 1852, l'institution financière a vocation à soutenir de ses prêts les opérations de crédit rural puis de plus en plus immobilières lancées par le Second Empire puis la III^e^ République[23]. Son mode de direction est calqué sur celui de la Banque de France, avec un gouverneur secondé par deux sous-gouverneurs, tous trois nommés par le gouvernement, et un conseil d'administration composé de vingt administrateurs et de trois censeurs ; parmi les administrateurs, on compte de droit trois trésoriers-payeurs généraux et c'est à ce titre que Swarte y siège. En fonction de 1894 à 1896, il retrouve ses collègues de l'Eure-et-Loir et du Nord au sein d'une assemblée prestigieuse, puisqu'on y retrouve entre autres deux anciens ministres, trois sénateurs et un député, quatre anciens membres du Conseil d'État et trois anciens directeurs généraux en poste aux Finances[24].

« L'invention » des *Comptabilités occultes*

16 Désireux de prendre place au sein d'un milieu, la haute administration financière du début de la III^e^ République, dont il partage les idées et - pour partie - les attributs sociaux sans forcément en être issu, Victor de Swarte entend s'y agréger en faisant reconnaître ses qualités à la fois littéraires et administratives. Dès le milieu des années 1870, il publie des études, articles et autres opuscules, les plus importants relevant du domaine financier et comptable.

Le violon d'Ingres d'un polygraphe

17 Dans un premier temps, jusqu'à sa nomination comme trésorier-payeur général, Swarte fait paraître quelques articles dans des journaux parisiens ainsi que dans le *Mémorial artésien*[25], la *France du Nord* ou l'*Avenir d'Arras* ; il publie égalementdesbrochures d'art et d'archéologie, à l'image de celles consacrées aux Salons de 1875 à 1879[26] ou encore des

études adressées à la Commission historique du Nord, tels « La garde bourgeoise à Bailleul » et « Un projet de canal de Bailleul à la Lys », réunies en un volume[27].

18 Profitant de l'assise sociale que lui offrent ses nouvelles fonctions administratives, il devient volontiers membre de sociétés savantes locales et participe ainsi aux travaux de la Société d'archéologie de Seine-et-Marne (fondée en 1864), de la Société des antiquaires de la Morinie (fondée en 1832 à Saint-Omer et dont Martel a été membre en son temps) ou encore du Comité flamand de France (fondé en 1853).

19 À partir des années 1890 enfin, il publie toute une série d'études, qui remplissent six colonnes du tome CLXXX du *Catalogue général des livres imprimés de la Bibliothèque nationale* (1952)[28]. Un rapide classement thématique permet de distinguer trois thèmes principaux :

- les ouvrages dans lesquels il relate, dans un style enlevé et quelque peu romanesque ses voyages lointains, de ses *Six semaines en Russie, sites, mœurs, beaux-arts, industrie, finances, exposition de Moscou* à son périple *De Lille aux Portes de Fer*[29].
- ceux relevant strictement de l'histoire de l'art comme son étude sur *Les tapisseries flamandes et les cartons de Raphaël,* ou celles consacrées à *Rembrandt* et *Antoine Van Dyck (1599-1641)*[30].
- ceux enfin mêlant histoire de l'art et des finances sous l'angle du mécénat, à l'image de ses recherches sur le rôle des financiers dans l'histoire de l'art réunies en un volume sous le titre *Les financiers amateurs d'art aux XVI^e^, XVII^e^ et XVIII^e^ siècles* et ses ouvrages consacrés à *Un banquier du trésor royal au XVIII^e^ siècle, Samuel Bernard, sa vie, sa correspondance (1651-1739)* ou à *Un Intendant, secrétaire d'État au XVIII^e^ siècle. Claude Le Blanc, sa vie, sa correspondance (1669-1728), ouvrage orné de portraits de Le Prieur et Van Loo*[31].

20 Mais c'est dans le domaine financier que son apport est le plus notable.

Un spécialiste des finances publiques

21 Après quelques mois sans doute passés à prendre la mesure de ses nouvelles fonctions et une fois son affectation stabilisée dans les Ardennes, Swarte met son importante capacité de travail au service de la science financière. Sa première publication dans ce domaine semble ainsi être son Rapport au préfet [des Ardennes] sur la marche du service de recouvrement et du service de trésorerie, suivi d'un travail statistique sur les opérations des caisses d'épargne du département pour l'année 1882 et le premier semestre 1883[32].

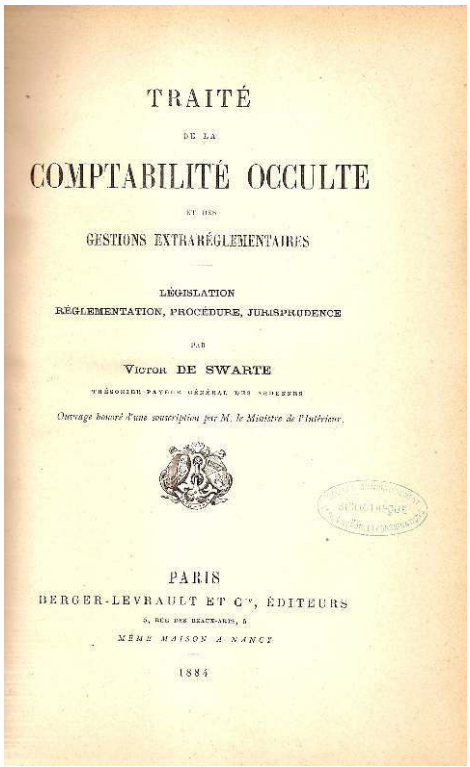
22 Mais son principal ouvrage à caractère financier est celui qu'il fait paraître en 1884, un gros volume fort de 606 pages au titre aride : Traité de comptabilité occulte et des gestions extraréglementaires. Législation, réglementation, procédure, jurisprudence (document 2), encore augmenté des quelque 556 pages d'un second tome paru en 1893. Lorsque le volume paraît, il s'agit alors d'une matière encore bien peu étudiée et Swarte indique dans la préface du second tome, avec un peu d'autosatisfaction, que « notre Traité était le premier ouvrage publié sur les gestions occultes si l'on excepte une plaquette de 23 pages écrites, il y a quelques cinquante ans, par un percepteur rural du Doubs, qui philosophait de manière fantaisiste sur les causes des comptabilités irrégulières ». On doit reconnaître que les Observations sur les comptabilités occultes, par un percepteur rural du Doubs[33] ne permettent effectivement pas d'en savoir beaucoup sur la question, mais on peut ajouter à la bibliographie disponible le discours du procureur général à la Cour des comptes Jules Petitjean, lors de l'audience solennelle de rentrée du 3 novembre 1877, Du Contrôle de la Cour des comptes et des conseils de préfecture sur les comptabilités occultes[34] que Swarte cite pour l'avoir très probablement consulté lors de

ses recherches à la Cour. Par la suite et jusqu'à la fin du siècle, les quelques ouvrages parus sur la question sont la thèse pour le doctorat de Droit français de Victor deMarcé, Des Comptabilités occultes[35] et surtout le volumineux Traité des obligations et de la responsabilité des comptables publics. De la comptabilité de fait en6 volumes de Pierre M arquès di Bragaet CamilleLyon[36], que l'étude de Swarte a sans doute pour partie inspirée.

23 L'ouvrage s'organise autour d'une introduction historique et de sept parties : 1- Définition et historique ; 2- Législation et réglementation ; 3- Juridictions compétentes (Cour des comptes, Conseils de préfecture et Conseil d'État) ; 4 à 6- Jurisprudences de ces trois institutions ; 7- Textes réglementaires. Les trois premières parties se décomposent en 126 alinéas plus ou moins développés (et à l'occasion complétés dans le second tome), les quatre suivantes proposant au lecteur les principaux arrêts et autres textes émanant des institutions concernées. Le premier tome se termine sur une précieuse table analytique des matières (p. 579-590) complétée par un index alphabétique (p. 591-606), repris et augmenté dans le tome II, avec un système de renvoi aux volume et pages correspondants.

24 La définition qu'il propose de son objet d'étude est la suivante : « La comptabilité occulte, ou simplement extraréglementaire, consiste dans le fait de l'immixtion, sans autorisation légale au maniement des deniers publics d'une personne n'ayant pas la qualité de comptable » (I, p. 1), ce qui renvoie à la question centrale de la comptabilité de fait et à la nécessaire distinction entre ordonnateur et payeur. Il différencie ensuite ce qui relève des pratiques illégales, mises en œuvre afin de soustraire des fonds au Trésor public et/ou de les détourner au profit d'un particulier (les comptabilités occultes proprement dites) et de la confusion exceptionnelle et n'ayant pas donné lieu à une *infidélité* de la part du comptable (les comptabilités extraréglementaires). Il précise dans son introduction que « les masses noires existaient dans toutes les caisses et dans toutes les administrations : les *omissions de recettes*, la *rétention* [et de définir le terme comme « le fait de retenir les fonds au préjudice des parties prenantes »], la *fausse reprise* [« porter faussement en déduction de recettes une créance à laquelle le comptable prétendait indûment avoir droit d'après ses comptes précédents »], le *faux emploi* [« paiement de fait, sans pièce justificative à des parties non munies de titres pour en obtenir le paiement »] et le *double emploi* [« fait pour un comptable de porter deux fois la même dépense en deux endroits différents de son compte »], le *bis capet* [« lorsqu'une partie parvient à se faire ordonnancer en double et payer deux fois pour la même créance »] étaient autant de modes de dissimulation et de détournement que nous regarderions aujourd'hui comme des actes de *comptabilité occulte* » (I, p. XII et XXIX).

Document 2 : Victor de Swarte, *Traité de la comptabilité occulte et des gestions extraréglementaires…*, 1884



TRAITÉ

DE LA

COMPTABILITÉ OCCULTE

ET DES

GESTIONS EXTRARÉGLEMENTAIRES

LÉGISLATION
RÉGLEMENTATION, PROCÉDURE, JURISPRUDENCE

PAR

VICTOR DE SWARTE

TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL DES ARDENNES

Ouvrage honoré d'une souscription par M. le Ministre de l'Intérieur.

PARIS
BERGER-LEVRAULT ET Cᵉ, ÉDITEURS
5, RUE DES BEAUX-ARTS, 5
MÊME MAISON A NANCY

1884

25 Reprenant dans son introduction les grandes étapes « du contrôle des finances et du jugement des comptes sous l'Ancien régime », il dresse un rapide panorama des offices de payeurs et receveurs ainsi que des instances de contrôle administratif et judiciaire depuis le XIIIe siècle. Il en conclut un peu rapidement que « la distinction entre les ordonnances de paiement et de délégation n'existaient pas sous l'Ancien régime », entraînant « ces abus de paiement, ces atermoiements si nombreux, ces erreurs volontaires, ces fraudes si faciles à dissimuler et qui se commettaient presque impunément, malgré le contrôle de l'Administration et de la Chambre des comptes » (I, XIX)[37]. Si la Révolution a tenté d'y mettre un terme, les soubresauts politiques ont longtemps empêché la mise en place d'une réglementation rigoureuse et ce n'est qu'avec l'ordonnance du 14 septembre 1822, adoptée sous Villèle, que les « fonctions d'ordonnateur et d'administrateur sont [déclarées] incompatibles avec celles de comptable. Tout agent chargé d'un maniement de deniers publics appartenant au Trésor est constitué comptable par le seul fait de la remise desdits fonds sur sa quittance ou son récépissé » (art. 37). Et si Swarte considère que « dès 1830, on ne rencontre presque plus de comptabilités irrégulières dans le budget de l'État » (I, XII), le rapport au roi sur l'administration des Finances du ministre Chabrol de Crouzol du 15 mars 1830 constituant à ses yeux un tournant majeur[38], il n'en consacre pas moins quelques pages aux « six faits de gestion occulte » postérieurs à cette date, attestant par là que la pratique n'a pas totalement disparu[39]. Il considère toutefois qu'au terme d'un processus de réforme en profondeur de ses modes de fonctionnement comptable tout au long du XIXe siècle, l'État central est parvenu à faire en sorte que « tous les impôts assis par les soins [de la direction générale des contributions directes] rentrent dans les caisses du Trésor, sans qu'aucune comptabilité extraréglementaire vienne y faire obstacle » au début de la IIIe République.

26 Dès lors son propos vise un autre public, à un échelon administratif inférieur et dont l'acculturation comptable est encore en cours, celui des ordonnateurs et comptables de tout poil, en poste dans les départements et les communes et auxquels il propose un modèle performant : comme il l'indique dans sa préface, « j'espère que ce traité pourra être de quelque utilité aux conseillers de préfecture, aux ordonnateurs et à tous les comptables. Les trésoriers-payeurs généraux, receveurs particuliers des finances et percepteurs receveurs municipaux pourront se rendre exactement compte de la responsabilité qui leur incombe. Enfin les maires se convaincront des dangers que les gestions occultes effectuées ou tolérées par eux peuvent leur occasionner » (I, VIII). L'ouvrage prend d'ailleurs un caractère d'actualité brûlante à la suite de la promulgation de la toute récente loi municipale du 5 avril 1884, qui reprend et complète celle de 1837 dans le domaine de la comptabilité communale. Elle précise que « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune » (art. 61), en particulier en ce qui concerne le budget de la commune, « proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par le préfet » (art. 145), et rappelle que la gratuité des fonctions municipales « donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux », tout en prévoyant l'attribution aux maires d'indemnités pour frais de représentation (art. 74).

27 Ces éléments justifient sans doute que l'ouvrage ait été « honoré d'une souscription par M. le ministre de l'Intérieur » qui a mis à sa disposition toutes les circulaires insérées depuis le début du siècle dans les *Recueils des actes des préfectures* et dont le chef de cabinet s'appelle… Camille Lyon. De même, le Premier président Bethmont l'a autorisé à consulter l'ensemble de la jurisprudence de la Cour des comptes pour la comparer avec celle des Conseils de préfecture[40].

28 L'objectif affiché est donc de contribuer à l'unification de la procédure relative aux comptabilités occultes à l'échelle de la nation, dès lors que celle-ci « n'était point uniformément assise sur ce sujet [...] : c'est ainsi que dans certains départements, le Conseil de préfecture rendait le premier arrêté déclaratif de gestion occulte, alors que dans d'autres, c'étaient les préfets qui prenaient cet arrêté » (I, VII). Par son organisation, l'ouvrage se présente donc comme un recueil de jurisprudence qui, après avoir rappelé les textes fondant la responsabilité des fonctionnaires publics (et de leurs héritiers) « pour les torts qu'ils auraient laissé commettre » pendant leur administration, et des comptables placés sous leurs ordres (I, 64-76), présente de façon circonstanciée les très nombreux cas de gestion irrégulière des fonds du Trésor public par les départements et communes, instruits et jugés par les autorités compétentes. À titre d'exemple, on en citera trois qui illustrent la multiplicité des cas de figure présentés :

- « la nomination par un maire d'un intermédiaire spécialement chargé d'effectuer les recettes et les dépenses d'un établissement communal [de Bains de mer] ne dispense pas cet intermédiaire de l'obligation de verser l'intégralité de ces recettes et de justifier de la totalité de ces dépenses à la caisse municipale ; il ne peut se borner à verser l'excédent de recettes, alors même qu'il opérerait en vertu des règlements municipaux » (I, 189) ;
- « est comptable occulte des deniers de l'État et dûment responsable de leur emploi l'ingénieur des Ponts & chaussées qui, en consentant sciemment à délivrer un certificat pour paiement dont les attestations ne sont pas conformes à la réalité des faits accomplis, permet de détourner les deniers publics de leur affectation régulière et de les appliquer à des dépenses qu'aucun pouvoir légal n'a autorisé ; est conjointement responsable de cette

gestion occulte la personne qui a touché les fonds en se substituant au créancier réel » (I, 307) ;

- « Hospice exerçant sans budget ni compte - Commission administrative déclarée comptable » (I, 444).

29 Lorsque parait le second volume en 1893, Swarte affirme que le but qu'il s'était fixé moins d'une dizaine d'années auparavant « est atteint aujourd'hui » (II, VII), considérant implicitement qu'en tant qu'inventeur (au sens archéologique du terme) des comptabilités occultes, il y est pour beaucoup[41].

30 Dans les années qui suivent, il publie encore près d'une dizaine d'ouvrages à caractère financier. Les uns relèvent strictement du service administratif à l'image du *Manuel du candidat à l'emploi de percepteur surnuméraire*, présenté comme l'*ancien manuel Millet, entièrement refondu, complété et mis à jour par Victor de Swarte*[42], qui connaît par la suite de très nombreuses rééditions (on en est à la 10e en 1902) et lui assure sans doute de confortables revenus annexes. Il s'affirme dès lors comme un spécialiste des finances publiques, publiant successivement un *Essai sur l'histoire de la comptabilité publique en France (législation comparée, statistique)*, tiré d'une conférence prononcée le 4 mars 1885 devant la Société de statistique de Paris, publié par le *Journal* de la même société (en août suivant) et ensuite paru sous la forme de brochure[43] ou sollicité pour rédiger les articles « Caisse de service ; Cens ; Chambres législatives ; Comptabilité occulte ; Fonds particuliers et Revenu (impôt sur le) » du prestigieux *Dictionnaire des Finances* dirigé par Léon Say[44]. Les autres ont un caractère historique plus marqué et couvrent une période allant de la fin de l'Ancien régime, avec son *Essai historique et statistique d'après les documents des Archives nationales de Paris sur le Trésor royal en France au commencement du XVIIIe siècle*[45], au début de la IIIe République avec son étude du *Trésor public pendant la guerre de 1870-1871*[46], en passant par *Le Trésor public (historique, législation comparée)*[47]et *Les vingt premières années de la Banque de France, 1800-1819*[48].

31 Ces multiples publications lui valent d'ailleurs une réputation flatteuse dans les milieux scientifiques et financiers, en témoignent les compte rendus assez élogieux qui paraissent dans des revues aussi sérieuses que le *Journal des économistes* (en mai 1891 à propos de ses *Financiers amateurs d'art)*, les *Annales de l'École libre des sciences politiques* (en 1892, à propos de son *Trésor public pendant la guerre de 1870-1871*) ou encore dans la *Bibliothèque de l'École des Chartes* (en 1904, à propos de son *Descartes directeur spirituel*). Une telle activité éditoriale l'éloigne cependant de façon durable de ses obligations administratives, jusqu'à mettre en péril sa situation professionnelle.

Les errements de M. de Swarte : un « désordre ancien et complet dans la gestion de sa fortune »

32 Une fois socialement installé et professionnellement reconnu, V. de Swarte semble progressivement faire passer au second plan ses fonctions financières pour ne plus se consacrer qu'à ses activités parallèles. La gestion de sa trésorerie générale en souffre durablement, ce que ne manque pas de signaler l'inspection générale des Finances. Les contrôles répétés mettent finalement à jour plusieurs irrégularités comptables, entraînant la suspension du trésorier-payeur général.

Une position apparemment solide

33 Comme l'ensemble des hauts fonctionnaires, le trésorier-payeur général fait l'objet d'une surveillance de la part des autorités administratives. Le préfet est donc amené à remplir chaque année une fiche de renseignements qui reprend les principaux éléments de ce qui constitue en quelque sorte son « profil social ». Son dossier personnel en contient deux, datées des 17 janvier 1894 et 4 mars 1902, alors qu'il est en poste dans la Seine-et-Marne puis dans le Nord, et qui permettent d'avoir une idée de la façon dont il est perçu par ses supérieurs et plus largement de l'image qu'il projette en société[49].

34 Bénéficiant d'une santé « excellente » à « bonne » et d'une tenue « parfaite », il sait tenir sa maison et recevoir « conformément à sa situation » ; disposant d'un « caractère expansif » et considéré comme « très actif », on lui reconnaît « de l'autorité sur son personnel », « une intelligence très cultivée » et une valeur morale « bonne » qui font de lui un « bon comptable, un chef de service intelligent et dévoué dont le gouvernement ne peut que se louer ». Sa situation financière enfin est considérée comme « très bonne » en 1894, sa fortune atteignant selon le préfet du Nord « 1 100 000 F en valeurs mobilières et immobilières ». Si l'on ne connaît pas plus précisément la composition de sa fortune, on peut fixer le montant de son cautionnement à un peu plus de 415 000 F en 1904.

35 À cette vision préfectorale, on peut ajouter celle qui provient des rapports rédigés à la fin de chaque tournée par les inspecteurs des Finances chargés de vérifier les caisses publiques dans les départements[50]. Ils prolongent et nuancent - négativement - l'image que son administration a de lui. Entre 1880 et 1904, la caisse du trésorier-payeur général de Swarte est contrôlée à huit reprises, soit une fois tous les trois ans en moyenne, mais la mention des années d'inspection - 1882, 1889, 1890, 1892, 1894, 1901, 1903 et 1904 - semble indiquer qu'après lui avoir laissé une période d'adaptation dans ses nouvelles fonctions puis avoir constaté un certain manque de sérieux dans l'administration de son service, l'inspection générale des Finances le place sur la sellette et raccourcit progressivement les délais entre chaque contrôle.

36 En juillet 1882, l'inspecteur considère que « M. de Swarte est encore trop nouveau dans le service des trésoriers pour qu'on puisse porter un jugement définitif sur son compte [...] Actif, laborieux et intelligent, il est animé au plus haut degré du désir de placer le service dont la direction lui est confiée dans des conditions tout à fait irréprochables » ; en revanche, le directeur du Mouvement général des fonds l'informe que « plusieurs points importants, notamment dans la constatation de certaines dépenses dans vos écritures et les règlements d'opérations de banque ont donné lieu à des observations très sérieuses » (lettre du 18 juin 1883). En octobre 1889, l'inspecteur remarque avec un peu de perfidie que « M. de Swarte s'occupe utilement de son service, mais il serait à désirer qu'il le connût aussi bien qu'il se l'imagine [...] Le seul reproche sérieux que l'on puisse [lui] faire, c'est de ne pas avoir un centime de fonds personnels engagés dans la Trésorerie ».

37 En octobre 1890, ce n'est pas sa gestion qui est mise en cause, mais sa façon de solliciter « dans les formes officielles » les percepteurs de Seine-et-Marne et des départements voisins pour une « enquête sur les locations de chasse consenties dans leurs réunions soit par les communes soit par les particuliers ». Mais agissant pour son compte personnel, cette initiative est vue comme « un véritable abus [dès lorsqu']en de telles matières, la seule règle est de ne rien demander aux comptables en dehors des documents prévus par les instructions ». Les soupçons de l'inspection quant aux centres d'intérêt réels du

trésorier-payeur général sont confirmés lors de la tournée de mai 1892 : « M. de Swarte est instruit et il travaille. Mais il est à craindre que les questions historiques, financières, économiques de toutes sortes auxquelles il s'intéresse et publie même des travaux, ne lui fassent perdre de vue les détails, plus arides, du service courant de sa trésorerie ». En octobre 1894, l'inspecteur signale que « M. de Swarte se désintéresse trop de l'exécution du service ; il ne se préoccupe même pas du contrôle de ses fonds particuliers, dont la comptabilité est en désordre. Il est très souvent absent de Melun à cause du voisinage de Paris »[51] et confie la direction de sa trésorerie à deux fondés de pouvoir dont le plus vieux est atteint d'un affaiblissement cérébral. « En définitive, M. de Swarte ne fait preuve ni de zèle, ni d'instruction, ni de capacité ».

38 Il n'en est pas moins promu en 1895 à trésorerie-paierie générale du Nord, considérée comme l'une des plus prestigieuses et des plus rentables du pays ; il est vrai qu'il compte alors quinze années d'ancienneté dans la fonction et près de vingt ans de service, sans même mentionner ses probables protections au sein de l'appareil gouvernemental. Le jugement de l'inspection générale des Finances n'en reste pas moins tranché, alimenté tant par la mémoire de l'institution que par les constatations répétées des vérificateurs : « Trésorier-payeur général trop étranger à bien des détails de son service que le seul souci de sa responsabilité devrait engager à mieux surveiller » (11 juin 1901), alors même que la gestion est largement déléguée à deux fondés de pouvoir[52]. Les irrégularités semblent pourtant s'accumuler et le directeur général de la Comptabilité publique l'informe officiellement par lettre du 16 septembre 1903 que la dernière inspection, en juin, fait état de frais de gestion en dépenses de matériel « arbitraires et majorées »[53].

39 En juillet 1904 enfin, l'inspecteur des Finances signale une nouvelle fois le manque de sérieux du trésorier-payeur général quant à son service qui « fonctionne d'une manière satisfaisante, sauf en ce qui concerne les fonds particuliers [régulièrement] insuffisants et la situation qui ressort des écritures de dizaines n'est pas la situation moyenne ». Il insiste pour finir sur « la situation anormale, parfois même artificielle des fonds particuliers et la nécessité d'exiger le règlement de façon permanente ». Le double reproche fait à Swarte, son manque d'investissement, aux sens propre et figuré, dans son service semble ainsi le poursuivre du début à la fin de sa carrière financière.

De la suspension à la faillite

40 Cette mauvaise gestion justifie une nouvelle vérification, sans doute impromptue, de sa comptabilité le 27 décembre suivant : l'inspecteur constate que l'avance personnelle du trésorier-payeur général présente une insuffisance de 40 000 F par suite des prélèvements opérés dans la caisse et la présence d'un bon signé « de Swarte » destiné à remplacer le numéraire manquant depuis le 12 décembre précédent ; deux prélèvements analogues sont enfin repérés au cours des deux mois précédents. En résumé, le comptable confondait sa caisse avec son portefeuille et y puisait – temporairement – en fonction de ses besoins pécuniaires. Immédiatement prévenu, le ministre des Finances le suspend par arrêté du 29 décembre et met en place une gérance intérimaire le lendemain. Commence alors un examen approfondi de la comptabilité de la trésorerie-paierie générale du Nord.

41 En septembre suivant, le grand chancelier de la légion d'Honneur, « saisi d'une réclamation contre M. de Swarte », s'informe auprès du ministre des Finances comme du préfet du Nord des « renseignements que vous auriez pu recueillir sur la conduite de ce légionnaire, notamment sur sa moralité et son honorabilité pendant son séjour dans

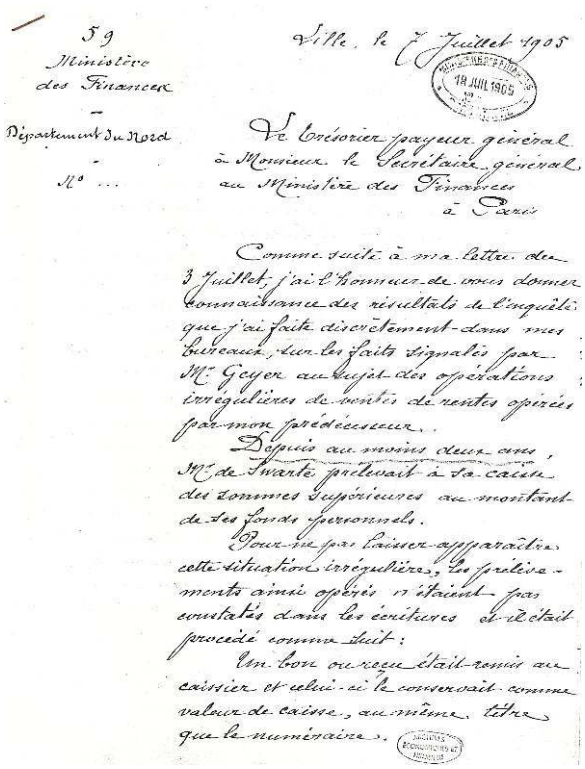
votre département ». La réponse du préfet signale que « M. de Swarte a été au commencement de l'année 1905 remplacé dans les fonctions qu'il occupait à Lille. Des dépenses exagérées, un désordre ancien et complet dans la gestion de sa fortune privée avaient détruit son crédit. M. le ministre des Finances [...] envoya à Lille un inspecteur des Finances [qui] est resté pendant plusieurs mois pour liquider la situation ». La fin de la lettre précise « qu'il n'y a pas eu de déficit dans les caisses publiques et que les collègues de M. de Swarte n'ont pas été appelé à consentir de sacrifices[54]. [... En revanche], les créanciers personnels de M. de Swarte ont subi des pertes importantes pour une somme qui approche les 2 millions »[55].

42 Le rapport du nouveau trésorier-payeur général du Nord, Louis Le Gall, daté du 7 juillet 1905, permet de mieux comprendre les véritables raisons de la suspension de Swarte (document 3). Selon lui,

> « depuis au moins deux ans, M. de Swarte prélevait dans sa caisse des sommes supérieures au montant de ses fonds personnels. Pour ne pas laisser apparaître cette situation irrégulière, les prélèvements ainsi opérés n'étaient pas constatés dans les écritures et il était procédé comme suit : un bon ou reçu était remis au caissier et celui-ci le conservait comme valeur, au même titre que le numéraire. Cette situation, qui pouvait passer inaperçue pendant les neuf premiers jours de la dizaine, ne pouvait manquer d'appeler l'attention de la direction du Mouvement général des fonds si elle avait été maintenue pour le dernier jour de la dizaine [...] Pour ne pas s'exposer à des demandes d'explication ou à des observations, M. de Swarte a employé successivement les deux moyens ci-après :
> 1° Dépenses fictives : vers la fin de chaque dizaine, on recherchait pour une somme suffisante des bordereaux de ventes de rente de date récente dont le paiement ne paraissait pas devoir être réclamé immédiatement [...] Le caissier recevait l'ordre de constater le paiement de ces rentes. Par le moyen de cette dépense fictive, le reçu de M. de Swarte conservé comme numéraire se trouvait momentanément couvert par une dépense constatée dans les écritures. [...] Pour couvrir exactement en fin de dizaine les bons remis par M. de Swarte, **le caissier tenait une comptabilité à côté**[56], le montant des paiements de vente de rente n'étant pas égal aux bons à couvrir. [...]
> 2° Versements momentanés effectués par un notaire : dans la dernière partie de l'année 1904, les découverts de M. de Swarte ayant atteint une somme qui ne pouvait être compensée par des dépenses fictives, un notaire de la ville lui prêtait pour 24 ou 48 heures une somme suffisante destinée à couvrir le manquant en caisse. [...] Le dernier prêt consenti en décembre n'ayant pas pu être remboursé [...], le notaire dont il s'agit est devenu créancier opposant pour une somme dépassant 80 000 F. »[57]

43 On comprend à la lecture de ce rapport que ce qu'il faut bien appeler un détournement de fonds érigé en système par Swarte dure depuis plusieurs années, au plus tôt depuis son arrivée dans le Nord, les remises de service réalisées lors de ses précédentes mutations n'ayant pas donné lieu à remarques ; on observe également que ses besoins pécuniaires sont allés croissants, nécessitant de mettre au point une première puis une seconde méthode de régularisation des écritures afin de couvrir ses prélèvements, et par là même la tenue d'une comptabilité parallèle et pour tout dire occulte ; enfin une telle opération impliquait un nombre croissant de personnes, outre le trésorier-payeur général lui-même : le caissier, l'employé comptable chargé des écritures, le notaire et sans doute au moins un des deux fondés de pouvoir.

Document 3 : Rapport de Le Gall, trésorier-payeur général du Nord, 7 juillet 1905



59
Ministère
des Finances
–
Département du Nord
–
N° ...

Ville, le 7 Juillet 1905

Le Trésorier-payeur général
à Monsieur le Secrétaire général
au Ministère des Finances
à Paris

Comme suite à ma lettre du 3 Juillet, j'ai l'honneur de vous donner connaissance des résultats de l'enquête que j'ai faite discrètement dans mes bureaux, sur les faits signalés par M. Geyer au sujet des opérations irrégulières de vente de rentes opérées par mon prédécesseur.

Depuis au moins deux ans, M. de Swarte prélevait à sa caisse des sommes supérieures au montant de ses fonds personnels.

Pour ne pas laisser apparaître cette situation irrégulière, les prélèvements ainsi opérés n'étaient pas constatés dans les écritures de la façon suivante :

Un bon au reçu était remis au caissier et celui-ci le conservait comme valeur de caisse, au même titre que le numéraire.

44 Une note du directeur du Personnel du ministère des Finances du 5 avril 1909 complète ces éléments : courant 1905, l'examen approfondi de la comptabilité des fonds particuliers révèle un déficit de 48 765,03 F aux dépens des déposants ; plus largement, la « situation générale du comptable est très embarrassée avec des dettes considérables et une fortune personnelle nulle ». La poursuite des investigations met bientôt en évidence un débet qui ne cesse de croître pour atteindre la somme d'1 183 629,35 F en 1906[58] puis 1 705 564,95 F en 1909[59] ; parmi ses 53 créanciers, on trouve ses proches (son épouse pour 261 988,23 F (sa dot ?) et son parent Victor Hassebroucq pour 85 852,74 F), plusieurs établissements financiers (le Crédit Foncier de l'Algérie pour 22 627,82 F ; la Banque de Paris et des Pays-Bas pour 28 764,65 F, le CFF pour 35 941,25 F ; la Société générale pour 51 719,75 F), des entreprises privées, industrielles ou commerciales (dont son éditeur Berger-Levrault pour 7 703,45 F), enfin une foule de particulier de tous milieux, de la vicomtesse Joubert (5 344,25 F) à son chemisier Noblet (397,65 F) et à Célina, « petite couturière à Paris » (1 466,30 F). Les créances privilégiées représentent moins de 20 % du total, les créances chirographaires constituant l'immense majorité de l'ensemble et ne pouvant être satisfaites qu'à hauteur de 20 %.

45 En effet, l'ensemble du patrimoine de Swarte, progressivement réalisé pour dédommager ses créanciers ne couvre pas, et de beaucoup, ses dettes : outre son cautionnement (415 000 F), il dispose de 74 013,77 F en compte-courant et vend pour 33 930,55 F son domicile particulier et ses bureaux, soit moins du tiers de ses engagements. Au fil des mois, des décisions de justice interviennent pour liquider son actif et en répartir le montant, à l'image de l'arrêt du tribunal civil de la Seine en date du 21 juillet 1908 qui émet bordereau de collocation en faveur des créanciers de Swarte à hauteur de 160 979,92 F[60], mais il est probable qu'à son décès en 1917, il était encore largement débiteur de sommes importantes.

46 Pour faire face à ses engagements, pour subvenir à ses besoins comme pour « restaurer son honneur », il entame dès 1905 une procédure au long cours visant à faire valoir ses droits à la retraite administrative[61]. À cet effet, il œuvre pour rembourser au plus vite le Crédit foncier de France et la Ville de Paris dont il obtient quitus fin 1909, de même que de la Cour des comptes pour sa gestion des deniers publics[62] ; plus largement, il fait constater que « le Trésor public n'a supporté aucun préjudice »[63] et le rappelle à chaque occasion. « D'un autre côté, j'ai contracté dans l'exercice de mes fonctions des infirmités qui seront justifiées par des certificats médicaux et qui me permettent d'invoquer les dispositions de l'art. 11 § 3 de la loi du 9 juin 1853 » sur la retraite des fonctionnaires publics[64]. Sa demande est enfin soutenue par de très nombreux parlementaires qui inondent littéralement le ministère des Finances de lettres de recommandation et d'appui ; parmi eux, de nombreux élus des départements où il a été en poste (Jura et Nord), mais également du Pas-de-Calais, de la Marne, de la Seine, de l'Aisne et même de l'Indre et d'Oran et quelques noms connus ou prestigieux comme l'abbé Lemire, député d'Hazebrouck, le sénateur de la Marne et ancien président du Conseil Léon Bourgeois, le député de la Marne et ancien ministre des Finances Paul Doumer, ou encore Georges Trouillot, sénateur du Jura et titulaire du portefeuille des Colonies.

47 Si le ministre des Finances Joseph Caillaux pense un moment accéder à sa demande[65], il ne peut que constater que « l'examen des circonstances qui ont amené l'un de mes prédécesseurs à suspendre M. de Swarte [...] ne permet d'envisager ni la réintégration de cet ancien chef de service, même à titre temporaire, dans un emploi ressortissant de l'administration des Finances, ni son admission à la retraite »[66]. Son successeur Georges Cochery constate quant à lui que « de l'examen attentif et minutieux auquel j'ai procédé personnellement, il résulte que M. de Swarte n'a pas encore réglé le passif constaté par l'inspection générale des Finances et à la suite duquel il a été remplacé. Or quelque soit mon désir de vous être agréable, je ne pourrai envisager une mesure de bienveillance à son égard que lorsqu'il aura pris soin de régler complètement son passif »[67]. Et de fait, jamais Swarte n'obtient la liquidation de sa retraite, d'autant que s'il « était admis à faire valoir ses droits et si le Conseil d'État liquidait sa pension, il pourrait demander le rappel de trois ans d'arrérages, soit 18 000 F », ce qui semble par trop généreux aux yeux de l'Administration centrale[68].

48 Réduit à trouver un emploi, Victor de Swarte devient chroniqueur financier (il se dit lui-même « feuilletoniste de Bourse ») au *Matin* et au *Radical* tout en se prévalant sur sa carte de visite de ses anciennes fonctions d'« Ancien trésorier général des Finances [et] Ancien administrateur du Crédit foncier de France ».

Conclusion

49 « Second couteau » inconnu du grand public, haut fonctionnaire de circonstance et somme toute peu investi dans ses missions administratives, auteur d'ouvrages aussi nombreux et variés que méconnus, Victor de Swarte n'en demeure pas moins l'un de ceux qui ont œuvré en faveur d'une plus grande rigueur comptable de la part d'un État de finances qui ne cesse de s'affirmer au cours du XIX^e^ siècle.

50 Comme comptable supérieur, à la fois représentant du Trésor public et chef de service départemental, il se trouve très exactement à l'articulation du national et du local et entend participer à un travail d'unification juridique et comptable du territoire. À ce

titre, sans doute peut-on considérer qu'il contribue à la constitution de l'État-nation dans le domaine des finances publiques.

Document 4 : Portrait de Victor de Swarte (BM Lille)

NOTES

1. Les minutes notariales de son activité entre juillet 1837 et mai 1847 sont conservées aux Archives départementales du Nord sous la cote J 1424/43 à 52 ; on le retrouve ensuite juge de paix des cantons de Lens (1852-1862) puis de Bailleul-sud (1863-1869) d'après l'*Annuaire statistique du département du Nord*.

2. Théodore DE LAMATHIÈRE, *Panthéon de la Légion d'honneur*, Paris, Dentu, t. V, p. 60-61.

3. *Générations romantiques : les étudiants de Paris et le Quartier latin, 1814-1851*, Paris, A. Colin, 1991.

4. On ne retrouve guère que la trace d'une inscription au barreau de Versailles en 1876 et d'une thèse de licence de Droit soutenue à Rennes le 11 août 1879, intitulée *De la séparation de corps* [Paris, F. Pichon, s.d., 80 p. ; BNF : 8° F^4 6437].

5. Louis-Gustave VAPEREAU, *Dictionnaire universel des contemporains : contenant toutes les personnes notables en France et des pays étrangers*, Paris, Hachette, 1893, 6e éd., p. 1481 ; voir également Léo HAMON (éd.), *Les républicains sous le Second Empire*, Paris, Éd. de la MSH, 1994.

6. *Dictionnaire des parlementaires*, notices « Bancel », I, p. 149 et « Ollivier », IV, p. 514 ; Éric ANCEAU , *Dictionnaire des députés du Second Empire*, Rennes, PUR, « Carnot », 1999, p. 28 et 276.

7. Jonathan VOUTERS, *1870-1871, Appels et mobilisations dans le département du Nord*, M2 d'histoire contemporaine, Lille 3 (dir. J.-F. Chanet), 2009.

8. Et l'on observe qu'au cours des années, la particule tend imperceptiblement à perdre sa majuscule pour se confondre avec celle de l'aristocratie. En 1869 déjà, il publie avec son frère Ernest une *Notice généalogique concernant la famille De Swarte* [Gand, Chez E. et S. Gyselynck, 16 p.], extraite du *Complément au nobiliaire des Pays-Bas et du Comté de Bourgogne* du baron de Herckenrode [BM Lille : 50 189]. La famille y est présentée comme « attestée » depuis la fin du XIV^e^ siècle, repérée dans la châtellenie de Bailleul au début du XV^e^ siècle et installée à Méteren depuis le XVI^e^ siècle.

9. *Dictionnaire des parlementaires*, notice « Martel », IV, p. 286 ; É. ANCEAU, *Op. cit.*, p. 418 ; Jean-Marie MAYEUR et Alain CORBIN (dir.), *Les immortels au Sénat, 1875-1918. Les 116 inamovibles de la III^e^ République*, Paris, Publ. de la Sorbonne, 1995, notice « Martel », p. 421-422. Voir également Bernard MÉNAGER, Jean-Pierre FLORIN et Jean-Marc GUISLIN (éd.), *Les parlementaires du Nord-Pas-de-Calais sous la III^e^ République*, Villeneuve d'Ascq, CHRN, 2000, p. 299-300, indispensable pour suivre les élus cités infra.

10. Jean-Marc GUISLIN (éd.), *Le Seize-Mai revisité*, Villeneuve d'Ascq, CEGES, 2009.

11. Archives départementales du Nord, M 37/ 6 : élections de 1877 et Bernard MÉNAGER, *La vie politique dans le département du Nord de 1851 à 1877, tome 3 : Les débuts de la III^e^ République*, Dunkerque, Éd. des Beffrois, 1983, p. 1205-1207. Il fait une nouvelle tentative, dans des circonstances analogues, en 1885 : le député opportuniste Alphonse Outters ne se représente pas, officiellement pour raisons de santé, plus probablement en raison d'un désaccord avec la tonalité générale de la liste républicaine, qu'il considère comme trop à gauche et ayant donc peu de chance de l'emporter, *a fortiori* avec un scrutin de liste départemental. De Swarte est donc opposé au candidat conservateur, le général Joseph Bosquillon de Frescheville, finalement élu avec tous ces colistiers avec environ 70% des suffrages exprimés dans la circonscription d'Hazebrouck I. Archives départementales du Nord, M 37/15 à 18 : élections de 1885 et Jean-Marie MAYEUR, *L'Abbé Lemire 1853-1928 : un prêtre démocrate*, Paris-Tournai, Casterman, 1968, p. 107-109. Il aurait enfin refusé en 1892 un siège de sénateur du Nord proposé par un groupe influent d'électeurs du département ; Henry CARNOY, *Dictionnaire biographique des hommes du Nord*, Paris, Impr. de l'Armorial français, 1897.

12. Le décret présidentiel est daté du 13 juillet 1880 ; Archives nationales, LH 2560/15. De Swarte est également officier d'académie depuis le 19 janvier 1879 et promu officier de l'Instruction publique le 15 juin 1889.

13. Pierre-François PINAUD, *Les trésoriers-payeurs généraux au XIX^e^ siècle. Répertoires nominatif et territorial*, Paris, Éd. de l'érudit, 1983, p. 182.

14. Comme manieur de deniers publics, il est astreint au versement à la Caisse des dépôts et consignations d'un cautionnement, en numéraire ou en rente publique, calculé d'après le montant des contributions acquittées par son département d'exercice.

15. Cette obligation d'alimenter sa caisse de ses fonds propres cesse officiellement en 1883, tout comme le compte courant d'avance au bénéfice du Trésor, supprimé en 1889 ; dans les faits, ces deux pratiques perdurent jusqu'en 1914, ce que confirment les rapports d'inspection cités infra.

16. Rapport de l'inspection générale des Finances daté de 1895, cité par P.-F. Pinaud, *op. cit.*, p. 13.

17. Ce dernier devient par la suite vice-président du Sénat puis gouverneur de la Banque de France (1881-1898). En 1890, V. de Swarte prend garde de se placer sous son haut patronage en lui dédicaçant son ouvrage *Le Trésor public pendant la Guerre de 1870-1871* [Paris, Berger-Levrault, 1890 ; BNF : 8° Lf^154^ 37] et en l'assurant des « sentiments reconnaissants de celui à qui vous avez bien voulu confier, il y a dix ans, une trésorerie générale ».

18. *Les élites de la République, 1880-1900*, Paris, Fayard, 2006 (2^e^ éd.).

19. Jean GARRIGUES, *La République des hommes d'affaires : 1870-1900*, Paris, Aubier, 1997.

20. Le traitement des trésoriers-payeurs généraux se compose d'une partie fixe et d'une partie variable, représentant un pourcentage des contributions perçues dans leur département d'exercice ; plus ce dernier est « riche », plus les revenus du trésorier-payeur général sont importants.

21. Son dossier personnel, qui constitue l'essentiel de la documentation sur le personnage, est disponible au Centre des archives économiques et financières (Savigny-le-Temple) sous la cote 1 C 5583.

22. La durée moyenne des services dans la trésorerie est de neuf ans et demi.

23. Jean-Pierre ALLINE, *Banquiers et bâtisseurs. Un siècle de Crédit foncier, 1852-1940*, Paris, Éd. de CNRS, 1983.

24. Voir par exemple la composition du Conseil d'administration dans l'*Almanach national* de 1895, p. 1228. Que Mme M. Labarbe, du Crédit Foncier, trouve ici l'expression de ma reconnaissance pour son aide précieuse.

25. *Articles et causeries publiés dans le* Mémorial artésien *(octobre, novembre, décembre 1874)*, Saint-Omer, Impr. de Fleury-Lemaire, 1874 [BNF : 8° Lb^{57} 5161 et disponible sur Gallica].

26. Comme les *Lettres sur le Salon de 1875*, Saint-Omer, Impr. de Fleury-Lemaire, 1876 [BNF : 8° V 632]

27. *Un canal de Bailleul à la Lys, 1631-1781. La Garde bourgeoise à Bailleul, 1789-1791*, Saint-Omer, Impr. de Fleury-Lemaire, 1877 [BNF : 8° Lk^{7} 19487].

28. Et le catalogue général informatisé comptabilise 72 notices à son nom.

29. Respectivement publiés sous le pseudonyme de Jean Revel, du nom de jeune fille de sa mère, Paris, Berger-Levrault, 1893 [BNF : 8° M 8194] et d'après le nom donné aux Gorges du Djerdap, ce défilé du Danube séparant les Balkans de la Roumanie. Conférence faite à la Société de statistique et d'économie politique de Lille, le 7 décembre 1901, Lille, Impr. de G. Dubar, 1902 [BNF : 8° Z 9557 (11)].

30. Respectivement *à propos des peintures de la collection Loukhamoff exposées au Palais du Louvre*, Paris, La Grande Revue, 1891 [BNF : 4° V pièce 4002] ; Paris, La Nouvelle Revue, 1898 [BNF : 8° M pièce 2497] ; Paris, La Nouvelle Revue, 1899 [BNF : 8° M pièce 2598].

31. Respectivement Paris, Plon-Nourrit, 1890 [BNF : 8° Ln^{12} 39] et plusieurs fois réédité ; Paris, Berger-Levrault, 1893 [BNF : 8° Ln^{27} 41938] ; Dunkerque, Impr. de C. Coddée, 1900 [BNF : 8° Ln^{27} 47803].

32. Charleville, Impr. F. Devin & Cie, 1883, conservé dans son dossier au CAEF.

33. Baume, Impr. de V. Simon, 1838 [BNF : 8° Lf^{160} 9].

34. Paris, Impr. nationale, 1877 [BNF : 8° Lf^{159} 87].

35. Paris, impr. de F. Levé, 1887 [BNF : 8° F 7070]. L'auteur est alors auditeur à la Cour des comptes et promis à une belle carrière ; *Dictionnaire biographique des magistrats de la Cour des comptes, 1807-2007*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 338-339.

36. Respectivement conseiller d'État et maître des requêtes au Conseil d'État ; *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État, 1799-2000*, Paris, Fayard, 2004, p. 302 et 542.Paris, P. Dupont, 1890-1892, Extrait du « Répertoire du droit administratif », publié sous la direction de M. Léon Béquet [BNF : 8° F 6103 (1 à 6)].

37. Pour une vision plus nuancée, on renvoie aux actes de la journée d'études *Les modalités de paiement de l'État moderne. Adaptation et blocage d'un système comptable*, M.-L. LEGAY (dir.), Paris, CHEFF, 2007.

38. Éléments rappelés par la loi du 18 juillet 1837 (sur l'organisation des communes ; art. 64), le règlement général de la comptabilité publique du 31 mai 1838 (que Swarte ne cite pas) et le décret du 31 mai 1862. Sur ces textes fondamentaux pour la comptabilité publique contemporaine, voir Guy ANTONETTI, Fabien CARDONI et Matthieu DE OLIVEIRA, *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire. Dictionnaire biographique*, notices « Villèle » (II,

p. 198), « Chabrol de Crouzol » (II, p. 249-250), « Lacave-Laplagne » (II, p. 511) et « Fould » (III, p. 178-179), Paris CHEFF, 2007 et 2008. Notons enfin que la cheville ouvrière de chaque étape de ce processus est le marquis d'Audiffret, qui ne manque pas de s'en prévaloir dans ses *Souvenirs de ma famille et de ma carrière dédiés à mes enfants (1787-1878)*, présentés et annotés par M. BRUGUIÈRE et V. GOUTAL-ARNAL, Paris, CHEFF, 2002.

39. Il s'agit des caisses particulières du ministère de la Marine (régularisée en 1851), du ministère des Affaires étrangères relative à l'indemnité de guerre payée par la Chine (1874) et de l'Académie nationale de musique (1880), du compte de la commission d'armement national (1878), ainsi que des comptabilités irrégulières de la grande chancellerie de la Légion d'honneur (1881) et du service d'estafettes et d'éclaireurs pendant la Guerre de 1870-1871 (I, 10-14).

40. Notons également que le dédicataire de l'ouvrage est le directeur général des contributions directes et conseiller d'État Émile Boutin (1842-1900), que l'auteur présente comme son « ami », le remerciant pour son « haut patronage » et l'assurant « de [son] respectueux attachement » ; ces quelques éléments permettent de reconstituer une partie des réseaux de l'auteur dans la haute administration du moment.

41. Il est possible, mais non vérifié, que cet ouvrage - et sa diffusion dans les milieux concernés - ait accéléré sa carrière puisqu'il est promu, en Seine-et-Marne puis dans le Nord, peu après la publication du premier puis du second tomes.

42. Paris, Berger-Levrault, 1884 (5e éd.) [BNF : 8° F 3345] qui fait suite à D. MILLET, *Manuel du candidat à l'emploi de percepteur surnuméraire, rédigé conformément au programme officiel réglé par l'arrêté ministériel du 3 octobre 1873*, Paris, Berger-Levrault, 1878 (2e éd.) [BNF : 8° F 569]. C'est sans doute à cette occasion qu'il découvre l'ouvrage du percepteur rural du Doubs dont il est fait mention *supra*.

43. Nancy, Berger-Levrault, 1885 [BNF : 4° Lf155 22].

44. Paris, Berger-Levrault, 1889-1893, 2 vol. [BNF : 4° R 1003].

45. Kristiania (Copenhague, Suède), Impr. de T. Steen, 1900 [BNF : Lf31 34].

46. Paris, Berger-Levrault, 1890 [BNF : 8° Lf154 37].

47. Conférence faite le 3 février 1900 à la Société de statistique et d'économie politique de Lille, Lille, Impr. de G. Dubar, 1900 [BNF : 4° Lf154 58]. Il annonce également une *Histoire du Trésor public* en 2 volumes qui ne sort finalement jamais des presses.

48. Paris, F. Dupont, 1900 [BHVP : 916 333].

49. CAEF, 1C 5583.

50. Eugène Trollard, *Mémoires d'un inspecteur des finances au XIXe siècle*, introd. et notes d'Emmanuel Chadeau, Paris, CHEFF, 1998 ainsi que Emmanuel Chadeau, *Les inspecteurs des finances au XIXe siècle (1850-1914). Profil social et rôle économique*, Paris, Economica, 1986.

51. De fait, il habite même dans la capitale, au 31 de la rue Marbeuf (8e arr. actuel).

52. Il s'agit de MM. Sauvage et Cordier. Le recours à des fondés de pouvoir n'est pas inhabituel, mais il a pour effet de réduire d'autant le contrôle qu'exerce le titulaire.

53. L'inspecteur des Finances lui reproche par exemple de surévaluer la valeur locative de l'immeuble qu'il occupe, de majorer de 200 F les dépenses de « contributions, eaux et assurances » ou encore de ne pas défalquer les frais d'éclairage de la part afférente à son hôtel particulier.

54. Il existe un système de caution solidaire entre les comptables supérieurs destiné à ne pas léser le Trésor public.

55. CAEF, 1C 5583 : lettre au ministre des Finances du 13 septembre 1905. Archives départementales du Nord, M 121/45 : lettre au préfet du Nord du 30 septembre 1905 et réponse du 2 juillet 1906.

56. C'est moi qui souligne.

57. CAEF, 1 C 5583. Les éléments qui suivent sont tirés du même dossier.

58. Lettre du directeur général de la Comptabilité publique au directeur du Personnel du ministère des Finances, 18 avril 1906.
59. Situation du passif de M. de Swarte avec indication des répartitions faites aux créanciers, 29 décembre 1909.
60. Lettre du trésorier-payeur général du Nord Le Gall, 28 août 1908.La « collocation » est le fait pour les créanciers d'être « appelés ensemble ». Il s'agit d'une procédure par laquelle les créanciers d'un même débiteur qui ont obtenu un jugement ordonnant la vente publique de ses biens et qui du fait de l'insuffisance du prix pour couvrir l'ensemble de leurs créances, sont réunis pour assister à la distribution du produit de cette vente. La Loi déterminant le rang de chaque créancier pour déterminer l'ordre dans lequel, compte tenu de la qualité de sa créance, il participera à la distribution, il est dressé un document dit « état de collocation », chaque créancier se voyant remettre un « bordereau ».
61. Lettre au ministre des Finances du 11 août 1905 : « N'ayant d'autres ressources, je crois que vous voudrez bien vous rappeler les services que j'ai rendu dans le passé et ne pas me léser au détriment des miens qui ont fait de généreux sacrifices ».
62. Note du ministre des Finances, 8 février 1910.
63. Lettre précitée du directeur général de la Comptabilité publique à celui du Personnel, 18 avril 1906.
64. Lettre de Swarte au ministre des Finances, 3 août 1909.
65. « Me présenter le dossier de M. de Swarte afin de voir si on peut le caser quelque part (Entrepôt d'Auteuil) et le mettre ensuite à la retraite », note manuscrite du ministre des Finances, 17 mars 1909.
66. Réponse à l'abbé Lemire, 29 avril 1909.
67. Lettre au vice-président de la Chambre des députés Eugène Étienne, 19 août 1909.
68. Note anonyme adressée au directeur du Personnel, avril 1909.

RÉSUMÉS

Militant républicain sous l'Empire puis sous la République conservatrice, Victor de Swarte est récompensé de ses services en étant nommé trésorier-payeur général en 1880. Il exerce ces fonctions jusqu'en 1904, sans jamais s'investir totalement dans la gestion administrative et financière de son service, abandonnée à des fondés de pouvoir. Il préfère en effet se consacrer à ses travaux littéraires et historiques ; il publie en particulier un *Traité des comptabilités occultes* qui attire l'attention des élus et responsables municipaux sur les dangers de la gestion irrégulière et de la comptabilité de fait au moment où les communes disposent de pouvoirs élargis à la suite de la loi du 5 avril 1884. Parallèlement, des besoins pécuniaires croissants le poussent à mettre en place un système de détournement de fonds qui lui vaut d'être finalement suspendu et renvoyé de l'administration des Finances.

Republican militant under the Empire and the conservative Republic, Victor de Swarte, is rewarded for his services by being appointed as general paymaster in 1880. He remains in office until 1904, without being fully committed to the administrative and financial management of his service deserted to attorneys. He prefers to give himself to his literary and historical works. He published, in particular, a *Treatise on secret accounts*, that attracts elected officials and municipal leaders attention on the risks of improper management and "comptabilité de fait", when

municipalities have broad powers consecutively to the law of April 5th, 1884. Meanwhile, under financial needs, he establishes a process of embezzlement that led him to be suspended and finally dismissed from the service of Finance.

Las *contabilidades ocultas* del Tesorero-Pagador General De Swarte. Militante republicano durante el Imperio y la República conservadora, Victor de Swarte es premiado por sus servicios en 1880, cuando se le nombra Tesorero-Pagador General. Ejerce estas funciones hasta 1904, sin dedicar todo su tiempo a la gestión administrativa y financiera de su servicio, abandonándola a delegados suyos. En efecto, prefiere dedicarse a sus obras literarias e históricas. En particular, publica un *Traité des comptabilités ocultes* que llama la atención de los representantes elegidos y responsables municipales sobre los peligros de una gestión irregular de la contabilidad "de fait", precisamente cuando la ley de 5 de abril de 1884 amplía los poderes de los municipios. Al mismo tiempo, sus crecientes necesidades financieras le obligan a organizar un sistema para divertir fondos, por lo que se le suspende, despidiéndole de la administración de Hacienda.

Die okkulten Buchführungen des Hauptrent-und Zahlmeister de Swarte. Wie republikanischer Kämpfer unter dem Reich dann unter der konservativen Republik, Victor de Swarte war durch die Funktion von Hauptrent-und- Zahlmeister 1880 belohnt gewesen. Er übt diese Funktion bis 1904 aus, ohne sich jemals in der finanziellen Verwaltung, der zu ihren Bevollmächtigten verlassenen war, völlig einzusetzen. Er zieht vor, sich seinen literarischen und geschichtlichen Arbeiten zu widmen. Er veröffentlicht besonders einen Vertrag (T*raité des comptabilités occultes*), der die Aufmerksamkeit der gewählten Vertreter und der Stadtverantwortlichen auf die Gefahren der unregelmäßigen Verwaltung und der Buchhaltung der Tatsache lenkt, als die Gemeinden ihre Mächte infolge des Gesetzes vom 5. April 1884 dehnten aus. Zunehmende geldliche Bedürfnisse veranlassen ihn aber, ein Veruntreuungssystem einzurichten. Er wird schließlich seines Amtes entheben sein und von den Finanzbehörden wegschicken.

INDEX

Mots-clés : comptabilité occulte, comptable de fait, finances départementales et municipales, détournement de fonds
Keywords : secret accounts, local and municipal finances, embezzlement
Palabras claves : contabilidad oculta, hacienda departamental y municipal, diversión de fondos
Schlüsselwörter : Okkulte Buchführung, Buchhalter der Tatsache, Stadt- und Departementsfinanzen, Veruntreuung

AUTEUR

MATTHIEU DE OLIVEIRA

Maître de Conférences en histoire contemporaine, Université Lille Nord de France - Lille 3 - IRHiS (UMR CNRS 8529)– matthieu.deoliveira@univ-lille3.fr