

Circulaire

Générale

colonial

Circulaire n° 09-198-1913 D'envoi du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des Colonies.

Ministère
ACTES DU POUVOIR CENTRAL

Date de publication
22 mars 1913

Numéro JO
n° 198 du 30/04/1913

Date du numéro
30 avril 1913

TEXTE INTÉGRAL

Messieurs les Gouverneurs Généraux et Gouverneurs des Colonies et l'Administrateur des les Saint-Pierre et Miquelon. Dans ses circulaires du 28 septembre 1911, concernant l'établissement, l'exécution et le contrôle des budgets des colonies, M. Albert Lebrun, vous annonçait une réforme plus étendue de notre régime financier colonial et s'exprimait, à ce sujet, dans les termes suivants : « Déjà une commission, instituée par un « décret du 17 octobre 1896, et dont les séances se sont succédées jusqu'au milieu de l'année 1900, a tenté de réviser le décret du 20 novembre 1882 et le règlement de 1869 « sur le régime financier des colonies. « Je n'ignore pas les difficultés qu'elle a rencontrées « pour mener à bien la tâche qui lui avait été confiée, et qui furent telles qu'elle dut « se séparer sans formuler de conclusions précises. Je me propose cependant de reprendre « très prochainement cette œuvre en constituant une nouvelle commission, à laquelle « l'étude de la question sera confiée, et je me plais à espérer qu'elle pourra cette fois aboutir à un résultat effectif ». « Cette nouvelle commission a été instituée, de concert avec M. le Ministre des Finances, sous la Présidence de M. Frezouls, Inspecteur Général des Colonies, en vue de la révision du décret du 20 novembre 1882 : sa composition a été fixée par deux arrêtés des 27 novembre et 12 décembre 1911, insérés au Journal Officiel des 13 et 14 décembre de la même année (pages 9, 930 et 9,952). Elle a tenu 25 séances, du 27 décembre 1911 au 24 juin 1912, sans compter les nombreuses séances des sous-commissions entre lesquelles avait été réparti son travail. A l'expiration des travaux de la commission, son Président a présenté le projet de décret, en 425 articles, qu'elle avait adopté, précédé d'un commentaire explicatif et accompagné d'un certain nombre de vœux formulés par elle, au sujet de diverses questions qui ne lui ont pas semblé pouvoir être l'objet d'une solution immédiate. Le projet de décret sur le régime financier des colonies, élaboré dans ces conditions, a été étudié par les divers services de l'Administration centrale des Colonies, et par le Département des Finances ; et c'est après ce nouvel examen qu'a été arrêté le texte définitif du décret du 30 décembre 1912, publié au Journal Officiel du 31 décembre. La présente circulaire d'envoi, après vous avoir été notifiée séparément, sera publiée en tête d'une brochure contenant le texte du décret, précédé du commentaire explicatif par article, et suivi de diverses annexes, brochure dont vous recevrez un nombre suffisant d'exemplaires. Le commentaire, qui précède le décret, indique l'origine de chacune de ses dispositions, les modifications et additions apportées à la réglementation précédemment en vigueur, et les motifs de leur adoption. Il rappelle notamment, en vue de faciliter le travail des administrateurs et des comptables, celles des dispositions du décret du 20 novembre 1882, qui ont été maintenues sans modifications. Aussi bien, les présentes instructions n'ont pas pour objet de commenter le nouveau texte, article par article, mais de vous faire connaître, d'une manière générale, l'esprit qui a présidé à sa rédaction et les conditions dans lesquelles ses dispositions pourront entrer en vigueur, de vous exposer aussi ce que ce texte laisse subsister ou ce qu'il abroge des prescriptions contenues dans les récentes circulaires ministérielles concernant les budgets, les comptes administratifs, les caisses de réserve, le contrôle de la Cour des Comptes ; enfin, de vous consulter sur les vœux émis par la commission et sur les dispositions ultérieures qui pourraient, après une année d'expérience, amender ou compléter cette importante révision. Services compris dans le budget de l'Etat. Le titre 1er du nouveau décret est consacré, comme le titre premier du décret du 20 novembre 1882, aux services compris dans le budget de l'Etat et exécutés

aux colonies. Cette partie du règlement est principalement une mise à jour de l'ancien texte, pour la quelle il a été tenu compte des modifications qui sont intervenues dans l'organisation des colonies pendant ces trente dernières années, telles que la mise à la charge des colonies de leurs dépenses civiles et la création du corps de l'intendance militaire des troupes coloniales. Les améliorations introduites par ailleurs, dans ce titre du décret, se trouvent suffisamment expliquées et justifiées dans le commentaire qui le précède. Aussi bien, le budget du Ministère des Colonies étant une fraction du budget général de l'Etat, les règles fondamentales de la comptabilité publique devaient nécessairement lui être appliquées intégralement. Service local S'inspirant des travaux de la commission interministérielle du 17 octobre 1896, et des directions générales qui lui avaient été données, la nouvelle commission s'est attachée à compléter le texte de 1832 en incorporant au décret les règles fondamentales applicables à la classification et à la perception des recettes du service local ; aux poursuites pour le recouvrement de ces recettes ; à l'organisation et au fonctionnement des agences spéciales et du contrôle des dépenses engagées. Ces matières ne sont pas nouvelles, mais, en l'absence de toute réglementation ferme, elles étaient traitées, jusqu'à ce jour, de façon différente dans nos diverses possessions. Il a semblé utile de codifier les usages locaux pour en tirer une formule qui, tout en étant applicable à toutes les colonies, fût suffisamment souple pour s'adapter aux besoins et aux moyens particuliers à chacune d'elles. L'extension croissante de notre domaine colonial, son développement économique, toujours en progrès, ont provoqué la création de Gouvernements Généraux destinés à grouper les intérêts communs de certaines de nos possessions. Ces nouveaux organismes sont forcément introduits dans la réglementation financière des modalités nouvelles, éparses jusqu'à ce jour dans les actes organiques ou dans des décrets d'application. Aussi bien, ces dispositions réglementaires ont été insérées dans le nouveau texte avec le souci de distinguer, chaque fois qu'il était nécessaire, la part applicable aux Gouvernements Généraux, à chacune des colonies groupées en Gouvernements généraux et aux colonies non groupées. Préparation, discussion et approbation des budgets du service local ; organisation des services d'exécution de ces budgets ; préparation, examen et jugement des comptes définitifs et des comptes de gestion sont les questions pour lesquelles ont été formulées des règles appropriées à chaque unité administrative coloniale. Réduction de la durée de l'exercice financier L'article 67 du décret fixe la clôture de l'exercice, pour les recettes et les dépenses qui se perçoivent et qui s'acquittent pour le compte des budgets généraux, locaux et annexes : 1° Au 20 mai de la seconde année, pour compléter les opérations relatives à la liquidation et au mandatement des dépenses ; 2° Au 31 mai de la seconde année, pour compléter les opérations relatives au recouvrement des produits et au paiement des dépenses. Ces dates du 20 et 31 mai remplacent celles du 20 et 30 juin précédemment fixées par l'article 39 du décret du 20 novembre 1882. La réduction des délais complémentaires de l'exercice, ainsi réalisée, en marquant une étape vers la réduction de la durée de l'exercice financier aux colonies, se rattache à un vœu émis par la commission qui a élaboré le projet de décret, en vue de la réduction de la durée de l'exercice des budgets locaux et de l'adoption d'une date uniforme pour la clôture des budgets de l'Etat et des budgets des colonies. Au début de ses travaux, la commission avait envisagé la possibilité d'abandonner complètement le système de l'exercice pour les budgets du service local des colonies, et d'y substituer la gestion financière annuelle ; elle avait même poussé assez loin ses études dans ce sens et sur les bases suivantes : développement des opérations du 1er juillet d'une année au 30 juin de l'année suivante, afin de faire coïncider les dates d'ouverture et de clôture de l'année financière et de la gestion comptable, de faciliter ainsi la corrélation des résultats et de rendre le contrôle plus rapide et plus effectif ; établissement des prévisions budgétaires sur les résultats le plus récemment acquis ; stabilisation des recettes et des dépenses, pour ne soumettre à l'examen et à la discussion des autorités et des conseils compétents que les projets entraînant des dépenses nouvelles et nécessitant le remaniement de divers impôts ; obligation de produire, sans retard, à la fin de l'année financière, la dernière situation mensuelle et les tableaux des restes à recouvrer et à dépenser, reportés au budget suivant, afin d'éviter que les administrations locales, désireuses d'assurer l'équilibre du budget courant, puissent trouver, dans le système de l'année financière, des facilités particulières pour alourdir indûment, au profit du budget en cours, le budget suivant, avant même qu'il ait pris naissance. Il n'a pas paru possible, cependant, d'aborder une réforme de cette importance sans une étude préalable approfondie de la part des autorités locales de chacune de nos colonies. Aussi bien, la commission a cherché dans la réduction de la durée de l'exercice un moyen plus simple d'obvier aux lenteurs actuelles de la production des comptes. C'est ainsi que la date de clôture des budgets locaux a été fixée par l'article 67 du décret au 31 mai au lieu du 30 juin. Il n'a pas semblé qu'on pût rapprocher davantage cette date de celle de clôture des budgets de l'Etat maintenue au 31 mars par l'article 9 du décret ; non seulement dans plusieurs de nos grandes colonies, en effet, par suite de leur extension territoriale et de l'insuffisance des moyens de communication, la centralisation des comptes s'effectue lentement ; mais surtout, et pour l'ensemble de nos possessions, le rattachement des opérations effectuées en France, pour le compte des budgets du service local, exige des délais qu'il est difficile d'abrégier, si bien que la réduction trop grande de la période complémentaire de l'exercice risquerait de fausser la physionomie générale des comptes. Toutefois, afin de remédier autant que possible à ces inconvénients, d'une part la commission a proposé les dispositions

qui ont été introduites dans l'article 271 du décret, et qui réduisent la période complémentaire dans les circonscriptions éloignées du chef-lieu, en la limitant au dernier février, de manière à permettre une centralisation aussi complète que possible des opérations budgétaires à la date du 31 mai ; l'expérience permettra d'examiner si, grâce à cette mesure, il ne sera pas possible dans l'avenir d'abréger encore la période d'exécution des budgets du service local. D'autre part, en ce qui concerne les opérations effectuées en France, j'ai pris, de concert avec M. le Ministre des Finances, deux arrêtés interministériels en date du 10 février 1913, aux termes desquels, les ordres de paiement, au titre des budgets des colonies, ne peuvent : 1° En France, en Algérie et en Tunisie être délivrés après le 15 février de la seconde année de l'exercice, ni payés après le dernier jour du même mois. 2° Dans les colonies être délivrés après le 20 janvier, ni payés après le 31. De même, le reliquat des provisions constituées pour les dépenses d'un exercice sera reversé par la Caisse centrale le 30 avril au crédit des trésoriers-paveurs intéressés Préparation, approbation et exécution des budgets. Les articles 68 à 71 du décret s'appliquent à la préparation et à l'approbation des budgets du service local. Ils complètent et modifient les règles précédemment en vigueur qui avaient donné lieu récemment à l'envoi de deux importantes circulaires ministérielles en date du 28 septembre 1911 concernant l'établissement, l'exécution et le contrôle des budgets locaux et des budgets généraux et locaux. Ces circulaires avaient d'ailleurs pour objet moins de résumer la réglementation, avec la quelle les administrations locales étaient familiarisées depuis longtemps, que de rappeler celles-ci à de saines pratiques, et de mettre à profit toutes les bonnes volontés en vue de la préparation et de l'exécution d'un acte, étroitement lié à la politique générale de chaque colonie. A ce point de vue, elles conservent toute leur utilité, et vous devrez encore vous y référer. Il importe cependant d'indiquer celles de leurs dispositions qui se trouvent atteintes par les règles nouvelles introduites dans le décret du 30 décembre 1912. En premier lieu, au sujet de la contexture du budget, les circulaires du 28 septembre 1911 déterminaient cinq catégories de dépenses, suivant un plan méthodique, auquel vous étiez invité à vous conformer. Le décret apporte ici une précision plus grande, en prescrivant en son article 68 que les projets de budget sont préparés d'après une nomenclature type fixée, en recettes et en dépenses, par le Ministre des Colonies. Cette nomenclature est publiée parmi les annexes au décret du 30 décembre 1912. Elle a été arrêtée par la commission avec le souci de l'adapter aux situations très diverses de nos différentes possessions, tout en rendant, par un cadre unique les budgets de toutes nos colonies comparables entre eux et en facilitant ainsi leur contrôle. Les recettes et les dépenses sont divisées en catégories suivant leur nature et suivant leur objet. Cette classification permet de réduire le nombre des chapitres de dépenses et par conséquent de prévenir la multiplicité trop grande de crédits supplémentaires, de mandés en cours d'exercice pour l'exécution des budgets locaux comportant un nombre considérable de chapitres de dépenses. Il est bien entendu, d'ailleurs, que la réduction du nombre des chapitres n'entraîne pas la réduction du nombre des rubriques — articles ou paragraphes — d'après les quelles sont classées les opérations budgétaires dans les budgets et dans les comptes définitifs. Mais c'est par chapitre que les budgets du service local seront arrêtés et approuvés. Grâce à ces mesures libérales, les Gouverneurs, autorisés à se mouvoir dans l'intérieur d'un même chapitre, pourront assurer le fonctionnement des divers services, sans violer la spécialité des crédits par chapitre et sans recourir, sauf dans les cas exceptionnels, à la procédure des mandes de crédits supplémentaires. Dès le budget de 1914, vous vous conformerez autant que possible à la nomenclature type ainsi fixée. Vous me signalerez, d'ailleurs, les observations aux quelles elle donnerait lieu de votre part. Je vous signale que, pour donner satisfaction aux observations de la Cour des Comptes, deux chapitres spéciaux ont été prévus, l'un pour les salaires d'ouvriers, l'autre pour les fonds secrets. Les salaires d'ouvriers ont un caractère mixte et sont confondus tantôt dans les dépenses de personnel, tantôt dans les dépenses de matériel il importe, pour la clarté des comptes des services qui emploient une main d'œuvre considérable, de dégager nettement le montant des salaires du personnel payé à la journée. Les fonds secrets, par leur nature et par leur destination, échappent au contrôle des juges ordinaires des comptes. Leur dissémination dans les divers chapitres des dépenses, provoque parfois des confusions regrettables d'imputation. Ce défaut sera corrigé par l'ouverture d'un chapitre spécialement consacré aux dépenses sur fonds secrets. Cette mesure constitue une garantie appréciable pour le contrôle, puisque les fonds secrets ne pourront plus désormais être imputés à différents chapitres, notamment à celui des dépenses imprévues. En principe, dans la répartition des crédits en articles, les fonds secrets pourront être classés en trois grandes catégories. 1° Leux qui sont prévus en raison d'une surveillance spéciale à exercer dans un but de sûreté générale ; tels sont les fonds de police secrète à la Nouvelle-Calédonie et à la Guyane, centres de transportation pénale 2° Ceux qui sont destinés à entretenir des intelligences répondant à des nécessités politiques : cadeaux à des chefs indigènes, en dehors des allocations personnelles mentionnées au budget ; allocations à des agents secrets, à des émissaires, à des prisonniers de guerre, etc, à l'effet d'obtenir certains renseignements : 3° Ceux qui ont pour objet des secours à des personnes édiges d'intérêt, dont la position sociale est telle que des considérations de haute convenance interdisent de divulguer leurs noms. Il parait, en effet, que les dépenses de cette dernière catégorie se distinguaient nettement des secours alloués ordinairement et présentaient un caractère confidentiel nécessitant leur incorporation sous la rubrique des

fonds secrets. Ces dépenses continueront, du reste, à être justifiées dans les formes prévues par la circulaire « Comptabilité publique » du 20 août 1898, paragraphe 7 et par la circulaire (Colonies) du 11 avril 1904, c'est-à-dire par la production des quittances des parties prenantes. Il a semblé, toutefois, étant donné précisément le caractère spécial reconnu aux diverses catégories de fonds secrets, que le détail de leur emploi ne pouvait relever que de la seule approbation ministérielle (1). Les observations qui précèdent se rattachent à la contexture des budgets. D'autre part, en ce qui concerne la date à laquelle les projets de budget devront parvenir au Département, je vous signale que l'article 68 du décret l'a avancée au 1er septembre, alors que les circulaires du 28 septembre 1911 n'exigeaient l'arrivée à Paris que dans le courant du mois d'octobre. Il est bien entendu qu'il s'agit des projets de budget dûment délibérés et arrêtés en conseil. La commission s'est inspirée, à cet égard, de cette idée directrice, que s'il est utile de conférer aux colonies une autonomie de plus en plus grande, il convient en même temps de rendre plus effectif le contrôle financier de la métropole. C'est dans le même ordre d'idées et afin de donner satisfaction aux vœux exprimés à maintes reprises par la Cour des Comptes ou devant le Parlement, que l'article 69 du décret généralise l'approbation par décret des budgets des colonies, qui n'était précédemment prévue que pour le budget général de l'Indochine et les différents budgets de l'Afrique Occidentale et l'Afrique Équatoriale Française. Toutefois, deux exemptions ont été maintenues à cette règle : la première relativement aux budgets des colonies (autres que le Sénégal) pourvues d'un Conseil Général, pour lesquelles la procédure prescrite par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 et par les actes organiques qui s'en sont inspirés a paru ne pas devoir être modifiée ; la seconde, en ce qui concerne les budgets locaux des possessions groupées sous l'union indochinoise, l'expérience de décentralisation prévue dans le décret du 20 octobre 1911, portant réorganisation du budget général et des budgets locaux de l'Indochine devant être poursuivie. (1) Toutefois, en Indochine, les fonds secrets des budgets autres que le budget général seront approuvés par le Gouverneur Général qui approuve ces budgets. Les retards que pourrait éventuellement entraîner l'approbation des budgets par décret (règle qui est nouvelle pour les seules colonies de Madagascar, de la Côte des Somalis, de St-Pierre et Miquelon et de Tahiti) seront tempérés en premier lieu par la nécessité inscrite à l'article 68 de transmettre des projets de budget au Département pour le 1er septembre, et en second lieu par la faculté prévue à l'article 70 de rendre, à défaut d'approbation, les budgets provisoirement exécutoires à l'ouverture de l'exercice, à l'exception des dispositions nouvelles qu'ils contiennent. Dans l'exécution du budget, les circulaires du 28 septembre 1911, recommandaient d'instituer, partout où ce service n'existait pas encore, une comptabilité des dépenses engagées. Cette comptabilité est désormais rendue obligatoire et réglementée par le nouveau décret. Quant aux crédits supplémentaires, l'article 81 du décret soumet leur ouverture et leur approbation aux mêmes règles que les budgets correspondants, lorsque l'approbation par décret est exigée, il est prévu que les arrêtés ouvrant les crédits peuvent être rendus provisoirement exécutoires, si les circonstances ne permettent pas d'obtenir l'approbation en temps suite. Il convient d'user de cette faculté avec une certaine réserve, en la limitant autant que possible au cas où les crédits seront couverts par des annulations correspondantes, et à celui où l'urgence pourrait être justifiée par des motifs spéciaux que vous me ferez connaître, dans chaque cas. Ces dispositions remplacent celles de la circulaire du 28 septembre 1911 sur les budgets généraux qui prévoyait que dans certains cas les Gouverneurs Généraux pourraient ouvrir des crédits supplémentaires par arrêté, en dehors des formes prescrites pour l'établissement du budget et que l'acte approbatif du budget contiendrait, à cet effet, une énumération limitative des chapitres ; elles s'inspirent directement des dispositions de l'article 5 du décret du 20 octobre 1911, portant réorganisation du budget général et des budgets locaux de l'Indochine. Je rappelle ici qu'il sera d'autant plus facile de recourir le moins possible à la procédure des demandes décret dits supplémentaires, que les chapitres de dépenses prévus à la nomenclature type, publiée en annexes, sont en nombre moindre ainsi qu'il a été dit plus haut. Au sujet de l'exécution du budget, la commission a émis un vœu, sur lequel je vous prie de me faire connaître votre avis. L'article 236 du décret reproduit les dispositions des articles 175, 176 et 177 du décret du 20 novembre 1882, et maintient le principe de l'obligation pour les redevables du Trésor de présenter aux bureaux de l'administration, pour les faire viser et en détacher le talon, les récépissés délivrés par le Trésorier-Payeur, obligation que la commission eût désirée voir supprimer. Cette formalité prescrite par la loi du 19 avril 1833, a été supprimée en France à partir de 1897, par la loi du 24 décembre 1896 : ce procédé de contrôle, basé sur la bonne volonté des redevables, restait, en effet, trop souvent illusoire. En France, après avoir acquitté leurs dettes, les intéressés, nantis d'un reçu en bonne forme, négligeaient fréquemment la formalité du visa. La prescription légale, jugée difficilement applicable, fut en conséquence supprimée. Les mêmes motifs justifieraient cette suppression aux colonies. Mais la commission n'a pas cru devoir la proposer, tant qu'une étude approfondie n'aurait pas permis d'assurer qu'au contrôle exercé au moyen du visa pourra être substitué un mode différent de contrôle. C'est cette étude qu'il vous appartient de faire effectuer sur place, et qui vous permettra de formuler l'avis que je vous ai prié de me faire parvenir. Impôts et emprunts. Les règles édictées par l'article 74 du décret pour l'établissement des contributions et taxes reproduisent à peu près intégralement, avec quelques simplifications, les règles précédemment en vigueur qui résultaient de divers textes organiques. C'est ainsi qu'elles se réfèrent purement et

simplement aux dispositions légales qui régissent actuellement les droits de douane et l'octroi de mer. De même, dans les colonies pourvues d'un Conseil Général (Réunion, Martinique, Guadeloupe, Guyane, Nouvelle-Calédonie, Inde et Sénégal) les dispositions du paragraphe 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 ont été naturellement maintenues sans aucun changement : la jurisprudence, qui ressort des avis du Conseil d'Etat en cette matière, conserve toute sa valeur. Pour les autres colonies, une distinction a été faite, selon qu'elles sont ou non groupées en un Gouvernement Général. Pour les colonies groupées en un Gouvernement Général, le texte prévoit des règles différentes pour les contributions indirectes et pour les contributions directes ; au lieu de distinguer les contributions en elles-mêmes selon qu'elles doivent profiter au budget général ou aux budgets locaux. Ce sont, en effet, les textes organiques de chaque colonie qui fixent la répartition, entre le budget général et les budgets locaux, du produit des contributions ; il peut y avoir intérêt à modifier, selon les circonstances, cette répartition ; il pourrait même arriver qu'une taxe déterminée profite pour partie au budget général et pour partie aux budgets locaux. Dans ces conditions, il eût été difficile de prendre la nature du budget auquel doit profiter la taxe comme base pour déterminer quelles doivent être les autorités compétentes en matière d'établissement de l'impôt. Aussi bien le décret prévoit-il que les taxes des contributions directes sont établies par le Gouverneur Général en Conseil de Gouvernement, leur mode d'assiette et leurs règles de perception sont approuvées, avant exécution, par décret. Les autres impôts, taxes et redevances de toute nature sont établis par le Gouverneur en Conseil, ou, pour la Cochinchine, par le Conseil colonial, et approuvés avant exécution, par arrêté du Gouverneur Général en Conseil de Gouvernement. Exception est faite pour le Sénégal qui est soumis aux mêmes règles que les autres colonies pourvues d'un Conseil Général. Des prescriptions modifient peu la situation antérieure. En ce qui concerne l'Indochine, elles reproduisent les dispositions du décret du 20 octobre 1911, avec cette différence que les règles prévues par ce texte pour les impôts profitant aux budgets locaux sont étendues pour les motifs indiqués plus haut, à toutes taxes autres que les contributions indirectes sans distinction du budget auquel elles profitent ; en fait, le changement est nul puisqu'aucune de ces taxes ne profite actuellement au budget général : d'autre part, l'article 6 du décret du 20 octobre 1911 s'appliquait déjà à toutes contributions indirectes, indépendamment de leur affectation ; la commission a d'ailleurs considéré que les impôts forestiers qui profitent aux budgets locaux ne sont pas des contributions indirectes, mais redevances domaniales. En ce qui concerne l'Afrique Occidentale Française, l'article 7 du décret du 18 octobre 1904 prévoyait que le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des droits perçus à l'entrée et à la sortie sur les marchandises et sur les navires sont établis par le Gouverneur Général en Conseil de Gouvernement et approuvés par décret en Conseil d'Etat ; le décret du 30 décembre 1912 permet de faire approuver par décret simple le mode d'assiette et les règles de perception des droits à l'entrée et à la sortie sur les navires, les tarifs étant établis par des arrêtés du Gouverneur Général en Conseil de Gouvernement. Quant aux droits à l'entrée et à la sortie sur les marchandises, les droits non différentiels sont établis en fait par les mêmes textes que les surtaxes douanières qui, en exécution de l'article 3 de la loi du 7 mai 1881 doivent faire l'objet de décrets, le Conseil d'Etat entendu ; cette dernière procédure continuera à être suivie, en vertu du principe que c'est l'autorité la plus élevée qui statue sur un ensemble de dispositions dont certaines sont de sa compétence. Pour les impôts directs, et toujours sous réserve de l'application au Sénégal de la loi du 13 avril 1900, le décret du 30 décembre 1912 donne aux autorités locales une plus grande autonomie que ne le faisait le décret précédemment en vigueur du 30 janvier 1867, puisqu'il supprime la procédure ministérielle, et prévoit l'établissement du mode d'assiette, de la quotité et des règles de perception par le Lieutenant-Gouverneur en Conseil d'administration, sous réserve de leur approbation avant exécution par un arrêté du Gouverneur Général en Conseil de Gouvernement. Enfin pour l'Afrique Équatoriale Française, il convient de formuler des observations analogues à celles qui s'appliquent à l'Afrique Occidentale : même procédure qu'en Afrique Occidentale, sous réserve des conventions internationales, pour les droits sur les navires, en exécution du décret du 30 décembre 1912, substituée à celle prévue par le paragraphe 1er de l'article 5 du décret du 15 janvier 1910 : aucun changement, en fait, en ce qui concerne les droits à l'entrée et à la sortie sur les marchandises ; arrêtés du Gouverneur Général en Conseil de Gouvernement intervenant directement ou approuvant les propositions des Lieutenants-Gouverneurs en Conseil d'administration pour tous autres impôts, au lieu de la procédure prévue au paragraphe 2 de l'article 5 du décret précité du 15 janvier 1910 qui exigeait l'intervention ministérielle. Quant aux colonies non groupées et non pourvues d'un Conseil Général, les textes précédemment en vigueur (décrets des 30 janvier 1867 pour Madagascar et la Côte des Somalis, 5 juillet 1901 pour Mayotte et les Comores, 19 mai 1903 pour Tahiti et 4 février 1906 pour St-Pierre et Miquelon) prévoyaient l'établissement des impôts par un arrêté local, approuvé par le Ministre des Colonies ; selon les colonies, cet arrêté était provisoirement exécutoire sans qu'il y eût de délai pour l'approbation, ou bien celle-ci devait être préalable à l'entrée en vigueur des nouveaux impôts. L'article 74, paragraphe C, du décret du 30 décembre 1912, substitue à ces

règles une procédure unique, d'après laquelle les arrêtés du chef de la colonie en conseil ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés par le Ministre, cette approbation devant intervenir dans le délai de six mois et les arrêtés devenant exécutoires de plein droit s'ils n'ont pas été annulés dans ce délai, au besoin par la voie télégraphique. En résumé, le nouveau décret a innové le moins possible en cette matière ; il a simplifié les règles en vigueur en s'inspirant dans les grandes lignes des principes suivants : rappel de la procédure prescrite par la loi du 13 avril 1900 dans les colonies pourvues d'un Conseil Général ; extension à l'Afrique Occidentale et à l'Afrique Équatoriale de la procédure instituée récemment en Indochine ; réglementation uniforme des conditions dans lesquelles doit intervenir l'approbation ministérielle dans les autres colonies. D'autre part, en ce qui concerne la procédure d'autorisation des emprunts, l'article 87 du décret se borne à reproduire les dispositions de l'article 127 de la loi de finances du 13 juillet 1911. En vertu de ces dispositions seules peuvent emprunter, soit les colonies non groupées, soit les gouvernements généraux à l'exclusion des colonies qui les composent. Les emprunts sont approuvés par décret pris en Conseil d'Etat sauf si la colonie recourt ou a recouru à un moment quelconque à la garantie de l'Etat. Si l'on rapproche les diverses règles ci-dessus de celles prévues pour l'approbation des budgets on arrive aux conclusions suivantes. En principe, l'initiative et l'établissement de toutes mesures financières appartient aux autorités locales, leur approbation au pouvoir central ; cette approbation est une forme du contrôle métropolitain, qui se justifie d'autant plus que l'autonomie des colonies est accrue, particulièrement en matière financière, où les recettes, les dépenses et les emprunts des colonies ont une répercussion constante sur les finances de l'Etat, lequel subventionne nos possessions, en reçoit des contingents ou garantit leurs emprunts. Cette approbation du pouvoir central n'intervient sous forme de loi que pour les emprunts garantis, les budgets et les comptes sont en outre communiqués au Parlement, la commission du budget établissant annuellement un rapport sur les budgets locaux. Le Conseil d'Etat intervient en raison de l'importance de ces matières pour les emprunts non garantis et pour les droits de douane, il intervient également pour les impôts des colonies pourvues d'un conseil général, la consultation de la haute assemblée étant dans ce dernier cas, une garantie pour les assemblées locales que le pouvoir central s'abstiendra de prendre pour modifier éventuellement leurs votes des décisions insuffisamment étudiées. Des décrets simples suffisent à approuver d'une part les budgets des colonies non pourvues d'un conseil général, autres que les budgets locaux des colonies qui forment l'union Indochinoise, et d'autre part, le mode d'assiette et les règles de perception des contributions indirectes dans les gouvernements généraux, l'intervention du Chef de l'Etat se justifie en cette matière par l'importance des révisions financières. Enfin, le Ministre des Colonies seul intervient soit en matière budgétaire, dans les colonies (autres que le Sénégal) pourvues d'un conseil général en cas de refus de vote ou lorsque les dépenses obligatoires sont omises ou insuffisamment pourvues, soit en matière d'impôt, dans les colonies non pourvues d'un conseil général et non groupées en Gouvernement général, pour approuver, dans un certain délai, les arrêtés locaux. Exceptionnellement, les budgets des colonies (autres que le Sénégal) pourvues d'un conseil général sont définitivement arrêtés par les gouverneurs en conseil privé sauf dans les cas indiqués ci-dessus où l'intervention du Ministre est prévue ; les budgets des colonies d'Indochine, autres que le budget général sont approuvés par le Gouverneur Général en Conseil de Gouvernement ; et il en est de même des tarifs des contributions indirectes, comme des tarifs du mode d'assiette et des règles de perception des impôts directs dans les colonies groupées en gouvernements généraux. Il y a là, encore, un ensemble de règles assez complexes : mais elles peuvent toutes, ainsi qu'il vient d'être exposé, se rattacher à des principes constants, dont les modalités s'adaptent soit à des circonstances déterminées, soit à des dispositions législatives qu'il n'appartenait pas aux auteurs du nouveau décret de modifier. Fonctions d'ordonnateur Parmi les vœux qui ont été formulés par la Commission, ainsi qu'il a été dit au début des présentes instructions, il en est un sur l'importance duquel j'appelle particulièrement votre attention et qui concerne les fonctions d'ordonnateur. Dans le nouveau texte, le Gouverneur a été substitué au Directeur de l'Intérieur pour toutes les attributions confiées à ce dernier par le décret du 20 novembre 1882, et notamment pour celles d'ordonnateur des dépenses civiles à la charge de l'Etat ou des colonies ; le décret du 21 mai 1898 ayant transféré aux Gouverneurs les pouvoirs dévolus antérieurement aux Directeurs de l'Intérieur. Il ne convenait pas, en effet, dans un règlement exclusivement financier d'apporter des modifications à l'organisation du personnel supérieur des colonies. Il est apparu, cependant, à la commission, qu'en sa qualité de chef de la colonie, le Gouverneur doit exercer sur tous les services une haute direction, un contrôle supérieur qui lui permette de juger sainement l'exécution d'ensemble de ces services et de trancher les conflits inévitables. Si, par lui-même ou par des délégués dont il reste directement et personnellement responsable, il exerce les fonctions d'ordonnateur, il risque de se laisser absorber par les détails au détriment de l'ensemble, il risque surtout d'entrer en conflit avec les comptables du Trésor, ses subordonnés ; il devient, dans l'espèce, juge et partie. En raison de ces graves inconvénients accentués par la multiplicité des budgets fonctionnant simultanément dans certaines colonies : budget de l'Etat, budget général, budget local, budgets annexes, budgets spéciaux sur fonds d'emprunt, la commission a émis le vœu qu'un corps d'ordonnateurs, analogue comme attributions au corps de l'intendance de la guerre ou de la marine, soit constitué dans chaque colonie au moyen des éléments existant actuellement

dans le personnel de l'administration coloniale. La sélection des fonctionnaires ordonnateurs (et sous-ordonnateurs) serait facile, semble-t-il, en tenant compte des aptitudes et des tendances personnelles des candidats. Aucune dépense nouvelle ne serait à prévoir, puisque ces fonctions sont aujourd'hui remplies en fait par des fonctionnaires détachés temporairement des services d'administration. C'est parmi ces fonctionnaires ainsi spécialisés que pourraient éventuellement être choisis les contrôleurs des dépenses engagées. Au fur et à mesure que l'organisation de nos colonies devient plus complète, la nécessité de fonctionnaires spécialisés se fait sentir de jour en jour davantage. Je mets donc, dès maintenant, cette importante question à étude. Agences spéciales. Ainsi qu'il a été dit tant dans le Rapport au Président de la République précédant le décret qu'au début des présentes instructions, les auteurs du nouveau texte ont incorporé des règles concernant les agences spéciales qui existent en fait actuellement dans plusieurs de nos colonies sans avoir fait l'objet, indépendamment de quelques arrêtés locaux, d'une réglementation concertée entre les Départements compétents des Colonies et des Finances. Il a bien été spécifié que ces règles nouvelles étaient temporaires et avaient pour but non de consacrer une institution dont le fonctionnement a donné lieu à de nombreuses critiques, mais de mettre d'accord les textes avec les faits, en vue d'apporter progressivement des améliorations dans les errements en vigueur. Sans doute, le fonctionnement de ces organismes purement administratifs, est évidemment nécessaire, au début de notre occupation dans les colonies nouvelles, où il n'est pas possible d'installer dans les postes éloignés, encore insuffisamment outillés, des caisses du Trésor, gérées par des comptables réguliers, ce qui pourrait entraîner d'ailleurs des dépenses considérables, mais le système des agences spéciales oblige la colonie à distribuer, sous forme d'avances ou de provisions, une part considérable de ses fonds disponibles au risque de compromettre l'équilibre des comptes du service local dans les écritures du Trésor. D'autre part, les opérations de recette et de dépense ne sont effectuées qu'à titre provisoire par les agents spéciaux ; les régularisations, outre qu'elles exigent un double travail, entraînent parfois des lenteurs préjudiciables à la bonne marche du service. Aussi bien, la Commission a-t-elle formellement émis le vœu que les agences spéciales fussent supprimées aussi promptement que possible. Ces conclusions concordent trop avec les vues du Département des Colonies et de celui des Finances, pour que je n'appelle pas votre attention sur la nécessité d'en préparer dès maintenant la réalisation progressive. Cependant, en attendant la suppression des agences spéciales, il était utile d'apporter immédiatement des remèdes aux abus dont elles ont été l'occasion. C'est dans ce but que le décret en limite les encaisses et exige l'autorisation des Ministres des Finances et des Colonies pour leur création. Cette dernière mesure devra avoir un effet rétroactif en ce sens que dès la réception de la présente instruction l'autorisation devra être sollicitée par vous pour toutes celles des agences existantes dont vous estimerez le maintien provisoirement indispensable. Ces premières demandes d'autorisation devront faire l'objet d'un travail d'ensemble que vous me transmettez, en double expédition, au plus tard dans le courant du mois de septembre. Sur les instances de M. le Ministre des Finances je vous prie d'accompagner ce travail des résultats d'une enquête approfondie sur le fonctionnement des agences spéciales antérieurement et postérieurement au décret du 30 décembre 1912, avec deux exemplaires de chacun des arrêtés ou règlements locaux sur la matière, et l'indication des renseignements suivants : poste où est instituée chaque agence ; son ressort financier, nom et qualité de l'agent spécial, relations de l'agent spécial avec l'administrateur de la province, avec l'ordonnateur, avec le trésorier-payeur ; nature des opérations en recettes et en dépenses ; encaisse moyenne, moyenne des opérations annuelles ; motifs du maintien ou de la suppression de l'agence et notamment désignation du préposé du trésor le plus voisin et motifs qui s'opposent à la création d'un préposé du trésor. Enfin, vous ferez examiner s'il serait possible, comme le demande M. le Ministre des Finances, qu'en attendant que leur suppression complète puisse être envisagée, les agents spéciaux, au lieu de relever du personnel administratif de la colonie dépendent directement du trésorier-payeur. M. le Ministre des Finances, en effet, au moment de contresigner le décret a fait observer que les dispositions des articles 147 et suivants de ce texte, tout en consacrant un état de choses existant, font échec à certains principes de la comptabilité publique, tels que la responsabilité des comptables supérieurs à l'égard des agents intermédiaires et qu'il serait désirable de savoir, par une enquête faite auprès des gouverneurs, si les nécessités de service mettent réellement obstacle, dans l'espèce, à l'application des règles de la comptabilité publique. Je me propose, au reçu de vos réponses, de les examiner de concert avec M. le Ministre des Finances en vue de modifier ou de compléter sur divers points, à cet égard, le décret du 30 décembre 1912. Fonds de réserve et de prévoyance La question du fonds de réserve et de prévoyance qui fait l'objet des articles 258 à 267 du décret du 30 décembre 1912 est une de celles où ce texte a le plus innové, notamment en supprimant le maximum des caisses de réserve. Elle a donné lieu, d'autre part, à une importante circulaire de M. Lebrun et mérite à ce double titre que l'on s'y arrête. Il importe en effet, en cette nature, comme pour les circulaires du 28 septembre 1911 sur l'établissement, l'exécution et le contrôle des budgets, de déterminer ce qui subsiste et ce qui a été modifié dans les anciennes instructions. Le titre 1er de la circulaire précitée du 28 novembre 1911 était consacré au rôle de la caisse de réserve ; ce rôle était analysé à divers points de vue, la caisse de réserve se présentant à la fois comme un régulateur du budget, un moyen de faire face aux événements imprévus, un témoin de la situation financière

de la colonie. Le fonds de réserve et de prévoyance tel qu'il est réglementé par le décret du 30 décembre 1912 conserve ces divers caractères, mais en prend un nouveau qui les domine de beaucoup. La Commission a estimé en effet que sous le régime d'autonomie financière des colonies institué par la loi du 13 avril 1900, le fonds de réserve ne doit plus avoir un caractère exclusif de « prévoyance » pour les cas imprévus ; il y a tout avantage à en faire en outre dans les colonies particulièrement prospères une accumulation d'économies permettant au bout d'un certain nombre d'années d'entreprendre un programme de travaux dont l'importance, néanmoins, n'oblige pas à recourir à l'emprunt. Dans sa circulaire du 28 novembre 1911, M. Lebrun vous demandait d'examiner si le maximum actuel correspondait bien aux nécessités budgétaires de la colonie que vous administrez. Cette prescription se trouve désormais sans objet, le décret prévoyant, dans l'ordre d'idées qui précède, la suppression du maximum des caisses de réserve qui était en fait parfois dépassé et la division du fonds en deux parties : l'une, dont le chiffre maximum fixé par l'autorité métropolitaine, est un fonds de roulement destiné à faire face aux besoins courants de l'exercice : l'autre, véritable réserve, sans limite ferme, immobilisée jusqu'à son utilisation est destinée à subvenir aux besoins exceptionnels (désastre ou calamité publique) et surtout à préparer l'avenir, en constituant une masse suffisante pour permettre d'effectuer d'importants travaux d'utilité publique. Ces dernières dispositions complètent les prescriptions du titre II de la circulaire du 28 novembre 1911 qui commentaient l'article 99 du 28 novembre 1911, du 20 novembre 1882, en ce qui concerne l'affectation des prélèvements sur la caisse de réserve. De même en ce qui concerne le mode d'incorporation des recettes et de l'inscription des dépenses correspondant aux prélèvements sur le fonds de réserve les dispositions de la circulaire précitée sont complétées, en ce sens que l'inscription en recettes prévue à l'article 266 du nouveau décret se fait parmi les recettes ordinaires ou extraordinaires tout comme l'inscription en dépenses a lieu, selon le cas, parmi les dépenses ordinaires ou extraordinaires. Conformément aux articles 73 et 84 sont inscrits parmi les recettes ordinaires les prélèvements ordinaires prévus à l'article 262 ainsi que les prélèvements en cas d'urgence prévus à l'article 265 et parmi les recettes extraordinaires les prélèvements exceptionnels prévus à l'

article 264

En d'autres termes l'inscription des prélèvements a lieu parmi les recettes ordinaires ou extraordinaires suivant que les dépenses correspondantes seront elles-mêmes des dépenses ordinaires ou extraordinaires. Quant à la procédure d'autorisation des prélèvements, la circulaire du 28 novembre 1911 prévoyait qu'elle était la même que celle d'ouverture des crédits supplémentaires, procédure qui a, d'ailleurs, été modifiée ainsi qu'il a été dit plus haut, sous le titre de la préparation, de l'approbation et de l'exécution des budgets. Le décret du 30 décembre 1912 modifie cette règle, en faisant des distinctions selon qu'il s'agit de prélèvements ordinaires pour faire face à l'insuffisance momentanée des recettes (article 262), de prélèvements exceptionnels, destinés à faire face à des dépenses non prévues au budget ou à des dépenses nécessitées par l'exécution de programmes de travaux (article 264), ou de prélèvements opérés d'extrême urgence en vue de faire face aux premiers besoins dans les cas de calamité publique (article 265). Dans le premier cas un arrêté du Gouverneur en Conseil suffit, il est en effet nécessaire que toute facilité soit donnée à l'autorité locale pour ordonner les prélèvements nécessaires au fonctionnement des budgets en cours. Dans le second, la procédure est celle prévue par les articles 86 et 89 qui renvoient eux-mêmes aux articles 68, 69 et 81, c'est donc ici comme le recommandait la circulaire du 28 novembre 1911, la même procédure que pour l'établissement des budgets et des crédits supplémentaires ; c'est-à-dire que les prélèvements doivent être approuvés par décret, sauf à être rendu provisoirement exécutoire en cas d'urgence dûment justifiée et sauf dans les colonies (autres que le Sénégal) pourvues d'un conseil général, et en Indochine pour les budgets autres que le budget général. L'article 264 exige, en outre, que les actes autorisant ces opérations soient transmis au Ministre des Finances. Enfin, dans le troisième cas (article 265), l'ordre du Gouverneur en conseil suffit, sous réserve d'en rendre compte immédiatement au Ministre des Colonies. Le titre 3 de la circulaire du 28 novembre 1911 relatif aux excédents des recettes dépassant le maximum réglementaire de l'encaisse est désormais sans objet, puisque ce maximum a été supprimé. Aussi bien, il s'agissait là de dispositions temporaires, puisque vous étiez invité à vous conformer à ces règles « en attendant la refonte complète et prochaine des règlements financiers actuellement en vigueur » la commission a fait observer, à ce sujet, que par l'application des principes de la loi de finances du 13 avril 1900, nos possessions arrivent à faire une balance exacte entre leurs besoins et leurs facultés, à chercher et à trouver dans leurs propres ressources les moyens de vivre dans le présent et même de préparer leur développement dans l'avenir, en constituant des réserves d'énergie financière, mais que pour ce dernier objet, la réglementation des caisses de réserve, telle qu'elle était conçue dans le décret de 1882 était devenue une gêne considérable. Les économies réalisées en excédent du maximum des caisses de réserve étaient, en effet, le plus souvent des forces perdues. Le montant annuel et le caractère aléatoire de ces excédents de recettes ne permettaient pas d'envisager l'adoption d'un programme important de travaux auxquels seraient consacrées ces économies. Aussi les excédents du maximum des caisses

de réserve étaient-ils employés à des travaux d'utilité secondaire ou des améliorations certainement intéressantes, mais moins urgentes, pour le bien de la colonie, que la constitution de l'outillage économique du pays d'insiste sur ce point que cette nouvelle réglementation des caisses de réserve doit avoir pour corollaire une absolue sincérité dans l'établissement du budget ; celui-ci devant être préparé sans le souci d'accumuler des disponibilités trop considérables comme aussi sans la tentation d'exagérer les dépenses annuelles. Le titre IV de la circulaire du 28 novembre 1911 relatif à la composition de l'encaisse, subit d'importantes modifications. Ainsi qu'il a été dit plus haut, le fonds de réserve est divisé en deux parties ; l'une est constituée par le minimum que détermine tous les trois ans un arrêté interministériel ; c'est un fonds de roulement ; l'autre, immobilisée jusqu'à son utilisation, répond aux besoins exceptionnels ou nouveaux. Vous me ferez des propositions, en vue de la première fixation du minimum, en vous inspirant des considérations exposées dans la circulaire précitée au sujet de la proportion du numéraire à conserver en caisse. Il est absolument indispensable que vos propositions soient accompagnées d'un rapport détaillé faisant connaître les conditions dans lesquelles, en fait, rentrent les recettes et s'effectuent les dépenses et faisant ressortir que le minimum demandé suffira bien à tout moment pour assurer un solde créditeur au compte « service local s/c de fonds » ouvert dans les écritures du trésorier-paveur. Il ne vous échappera pas, en effet, que la fixation de ce minimum à un chiffre trop bas pourrait avoir pour conséquence de mettre la colonie dans l'obligation de réaliser, dans des conditions peut-être défavorables, une partie des fonds immobilisés. L'emploi de la partie du fonds de réserve dépassant le chiffre minimum est réglementé dans des conditions qui ne diffèrent que légèrement de celles prévues précédemment. Il convient de signaler toutefois que la disposition de l'article 100 du décret du 20 novembre 1882, interdisant tous prêts à des particuliers ou à des établissements publics sur le fonds de réserve, disposition non maintenue dans le décret modificatif du 8 décembre 1904, a été rétablie dans l'article 261 du décret du 30 décembre 1912, et complétée par l'interdiction de prêt à des communes. Il a paru, en effet, que ces opérations ne répondaient pas à l'objet même du fonds de réserve des budgets du service local. Accessoirement, l'article 267 du décret prévoit la création de « fonds de roulement et de « réserves d'entretien, d'exploitation et de réfection » pour les chemins de fer et les entreprises industrielles des colonies ; la constitution et le fonctionnement de ces fonds et de ces réserves dépendent de leur objet, c'est-à-dire de l'entreprise à laquelle ils seront affectés ; le décret pose simplement le principe, sans réglementer dans le détail, cette institution nouvelle qui s'applique à des entreprises industrielles trop récentes encore pour qu'elles puissent s'accommoder aisément d'une réglementation uniforme trop précise Comptes administratifs. Les articles 314 à 323 du décret s'appliquent au compte définitif de l'exercice. Le commentaire détaillé des articles s'est largement inspiré de la circulaire ministérielle du 20 novembre 1911 sur les comptes administratifs. Les dispositions préliminaires de cette circulaire qui mettent en lumière l'importance capitale des comptes d'exercice conservent toute leur force. Elles annonçaient, en vue de fortifier le contrôle central, la revision du décret du 20 novembre 1882, en ce qui concerne le mode d'approbation des comptes. A ce point de vue, l'article 319 du décret du 30 décembre 1912 introduit la même procédure que pour l'approbation des budgets. Il était nécessaire, en effet, que l'autorité même qui approuve les prévisions de recettes et de dépenses fut appelée à se prononcer sur les faits accomplis, et à comparer le budget au compte avant d'approuver ce dernier. En conséquence, dans les colonies (autres que le Sénégal) pourvues d'un conseil général, le compte, examiné par une commission spéciale et par le conseil général continue d'être arrêté comme le budget, par le Gouverneur en Conseil. De même, les comptes des budgets de l'Indochine, autres que le budget général, sont définitivement arrêtés par la Gouverneur Général. Tous les autres comptes sont désormais approuvés par décret, comme les budgets, sans préjudice de la disposition de l'article 40 de la loi de finances du 30 janvier 1907, en vertu de laquelle Ceux de ces comptes qui concernent des colonies dont des emprunts sont garantis par l'Etat doivent être, en outre, soumis à l'approbation des Chambres. Tous les comptes imprimés, sont d'ailleurs comme les budgets communiqués au Parlement. Les règles qui précèdent l'établissement des comptes recommandées par la circulaire du 20 novembre 1911 demeurent valables, et vous devrez vous y reporter ; la contexture même du compte indiquée dans cette circulaire a été légèrement modifiée par le décret, il devra continuer à être accompagné d'un exposé des motifs explicatif. Il n'est rien changé aux prescriptions concernant les comptes d'emprunt, ni aux époques de présentation et d'envoi. Clôture de la gestion des Trésoriers-payeurs. L'article 391 du décret du 30 décembre 1912 reproduit purement et simplement les dispositions de l'article 198 du décret du 20 novembre 1882, aux termes desquelles les écritures des comptables aux colonies sont arrêtées le 30 juin pour les trésoriers-payeurs, les trésoriers particuliers, les préposés du trésor et les percepteurs, et le 31 décembre pour les autres comptables. La Cour des Comptes, dans ses rapports annuels, à plusieurs fois exprimé le désir que la date de clôture de la gestion des trésoriers-payeurs coloniaux fût reportée du 30 juin au 31 décembre, date réglementaire en France pour la clôture des comptes des trésoriers-payeurs généraux. Cette unification de dates eût permis Ministère des Finances de faire figurer au compte général une situation plus exacte de l'actif et du passif des caisses du Trésor, situation nécessairement faussée dans le régime actuel par la production de totaux partiels arrêtés au 30 juin pour les trésoriers-payeurs coloniaux

et 31 décembre pour les autres comptables. Il n'a pas semblé cependant qu'il fut possible de donner satisfaction, tout au moins pour le moment, au vœu ainsi exprimé. Outre les difficultés relatives à la production des comptes qui sont inhérentes à l'éloignement des Colonies, il est nécessaire, ainsi que l'avait décidé la Commission interministérielle réunie en 1896 « d'attendre les résultats que peut donner, dans la pratique, la séparation des comptes du service local du compte du service colonial ». Cette séparation est désormais un fait acquis, mais depuis un temps insuffisant pour que les résultats en soient connus. Elle a été en effet décidée et réglementée par l'article 125 de la loi de finances du 13 juillet 1911 et par les décrets des 12 octobre et 2 décembre suivants. Les dispositions de ce dernier texte ont été reproduites et complétées par l'article 328 du décret du 30 décembre 1912 qui prévoit la transmission des comptes du service local non plus à la Cour des Comptes par l'intermédiaire des Gouverneurs, comme le prescrivait le décret du 2 décembre 1911, mais au Ministère des Finances par les comptables, qui transmettent directement les pièces justificatives à la Cour des Comptes. J'ajoute que la Commission avait prévu en cas de retard dans la production aux dates réglementaires des comptes de tous les comptables des colonies, les pénalités déjà édictées à l'égard des receveurs municipaux par l'article 139 de la loi du 5 avril 1884, applicable aux Antilles et à La Réunion. L'article 351 du décret reproduit, en l'étendant à toutes les colonies, la disposition en vigueur concernant les receveurs municipaux. Mais les dispositions complémentaires proposées par la commission ont dû être ajournées pour faire l'objet d'une étude d'ensemble au Ministère des Finances, parce qu'elles intéressent d'autres comptables que ceux des colonies. Il est bien entendu que l'obligation d'attendre, à ce sujet, de nouvelles prescriptions législatives ne doit pas faire obstacle à la production des comptes avec la plus grande diligence. Contrôle de la Cour des Comptes A la suite du vote de l'article 426 de la loi de finances du 13 juillet 1911, déférant au contrôle de la Cour des Comptes les comptabilités secondaires coloniales (c'est-à-dire celles des comptables autres que les trésoriers-payeurs, les comptes de ceux-ci étant précédemment soumis à la Cour), un décret du 12 octobre 1911, complété par une circulaire du 31 du même mois a fixé les conditions de présentation des comptes : 4° Des receveurs des postes et de l'enregistrement du 13 juillet 1911. J'appelle en effet votre attention sur la façon dont se combinent les dispositions du décret du 30 décembre 1912 et celles de textes spéciaux pris pour l'exécution de l'article 125 précité. 8° L'article 402 du décret reproduit littéralement les dispositions de l'article 125 de la loi, en supprimant les mots "dans les conditions qui seront déterminées par un décret", sont donc soumis à la juridiction de la Cour des Comptes : 1° Les trésoriers-payeurs des Colonies : 2° Les autres comptables du service local des colonies à qui le recouvrement de certains droits, produits et impôts a été explicitement attribué, ainsi qu'il a été prévu à l'article 115 du décret. Cette attribution ne peut évidemment faire l'objet que d'un acte de même nature, c'est-à-dire, soit un article du décret sur le régime financier lui-même, soit un décret spécial. Ces comptables sont : a) Les receveurs de l'enregistrement, justiciables de la Cour des Comptes depuis le décret du 12 octobre 1911, dont les dispositions à cet égard ont été reproduites par l'article 430 du décret du 30 décembre 1912 b) Les comptables centralisateurs des postes, télégraphes et téléphones, également justiciables de la Cour des Comptes depuis le décret du 12 octobre 1911, dont les dispositions à cet égard ont été reproduites par l'article 132 du décret du 30 décembre 1912: c) Les comptables qui seraient institués par un décret spécial, lequel devrait obligatoirement les rendre justiciables de la Cour. À cet égard, par exemple, la question de l'institution des receveurs des douanes en Indochine se trouve actuellement à l'étude. Lorsque le montant des recettes ordinaires, constatées dans les trois dernières années dépasse 30.000 francs par an, les comptables des budgets régionaux ou provinciaux là où ils existent encore (c'est-à-dire en Cochinchine) ainsi que les comptables des budgets municipaux, des hospices, établissements de bienfaisance et autres établissements publics des Colonies. Quant aux comptables irrégulièrement institués par des arrêtés locaux antérieurs, il y aura lieu, soit de régulariser leur existence par un décret spécial comme il a été dit ci-dessus au § (ec), soit de prendre un nouvel arrêté local approuvé par les Ministres des Colonies et des Finances, permettant de comprendre leur comptabilité dans celle des trésoriers-payeurs, justiciables de la Cour, ou un arrêté interministériel confiant cette comptabilité à un préposé du Trésor, par application de l'article 134 du décret. Pour le reste, les dispositions de la circulaire du 31 octobre 1911 relative à l'application du décret du 12 octobre de la même année subsistent en ce qu'elles n'ont pas de contraire à celles du décret du 30 décembre 1912. Entrée en vigueur du décret Dès la réception des présentes instructions, il vous appartiendra, si vous ne l'avez fait déjà, de promulguer le décret du 30 décembre 1912. Ce texte doit, en principe, entrer immédiatement en vigueur, pour l'ensemble de ses dispositions. C'est ainsi que les nouvelles dates de clôture de l'exercice pour les opérations du service local sont fixées au 20 et 31 mai 1913 en ce qui concerne l'exercice 1912. En vue de faciliter l'exécution du décret à ce point de vue les dispositions des arrêtés interministériels, rendus ainsi qu'il a été dit plus haut sous le titre « réduction de la durée de l'exercice financier » pour fixer aux 15 et dernier février les dates extrêmes de délivrance et de paiement en France, en Algérie et en Tunisie des ordres de paiement au titre des budgets des colonies ont été suivies dans la Métropole dès cette année pour l'exercice 1912. D'autre part, la nouvelle nomenclature des recettes et des dépenses des budgets du service local devra vous inspirer dès la préparation des budgets de l'exercice 1914. D'une manière générale, toutes les fois que

vous aurez un doute sur le moment à partir duquel doit être appliquée une disposition bancaire du décret, il convient de choisir le moment le plus rapproché. Il ne sera possible de se rendre compte des résultats de l'application du décret qu'après une période complète d'une année. Vous m'adresserez, à ce moment, un rapport indiquant les observations qu'aura suggérées de votre part cette application. Sans même attendre ce délai, vous me ferez parvenir le plus tôt possible les renseignements suivants : 4° Observations sur la nomenclature type des recettes et dépenses des budgets du service local ; 2° Mesures prises pour publier les recueils de textes concernant les contributions et taxes de toute nature, dont l'établissement est prescrit par les circulaires du 28 septembre 1911 ; 3° Résultats de l'enquête sur les agences spéciales prescrite ci-dessus et liste des agences spéciales soumise à l'approbation ministérielle ; 4° Propositions pour la fixation du minimum du fonds de réserve ainsi qu'il a été dit également ci-dessus ; 5° Mesures prises pour régulariser la situation des comptables du service local justiciables de la Cour des Comptes, autres que ceux prévus au décret du 12 octobre 1911 ; 6° Avis sur les vœux émis par la commission de revision du décret sur le régime financier concernant la substitution du système de l'année financière à celui de l'exercice, la réduction de la durée de l'exercice financier, la création d'un corps d'ordonnateurs, la suppression de l'obligation pour les redevables de présenter aux bureaux de l'administration, pour les faire viser et en détacher le talon, les récépissés délivrés par le trésorier-payeur, le changement de date de clôture de la gestion du trésorier-payeur. Je n'ai rien à ajouter aux considérations générales exposées au début des présentes instructions sur la stricte application desquelles j'appelle toute votre attention.

Le Ministre des Colonies, J.-B. MOREL.