

Circulaire

Générale

colonial

Circulaire n° 01-183-1912 au sujet des caisses de réserve des budgets généraux et locaux des Colonies.

n° 01-183-1912

Ministère
ACTES DU POUVOIR CENTRAL

Date de publication
28 novembre 1911

Numéro JO
n° 183 du 01/02/1912

Date du numéro
1 février 1912

TEXTE INTÉGRAL

Le Ministre des Colonies à Messieurs les Gouverneurs Généraux, Gouverneurs des Colonies et l'Administrateur des Iles Saint-Pierre et Miquelon. Des divergences d'interprétation se produisent fréquemment au sujet du fonctionnement des caisses de réserve des budgets généraux et locaux des colonies, et j'ai été saisi, récemment encore, par diverses administrations locales, de demandes de renseignements, notamment en ce qui concerne le mode d'emploi des fonds prélevés sur la caisse et l'affectation des excédents de recettes qui dépassent le maximum de l'encaisse fixé par décret. Pour répondre à ces demandes de renseignements, mettre fin, autant que possible, aux divergences d'interprétation qui ne justifient ni l'étude des textes, ni des nécessités locales quelconques, et pour compléter mes circulaires des 28 septembre et 20 novembre 1911 sur l'établissement, l'exécution et le contrôle des budgets et sur les comptes administratifs, il m'a paru nécessaire de vous adresser, sur les caisses de réserve, des instructions auxquelles vous voudrez bien vous conformer désormais.

I. — Rôle de la Caisse de Réserve

L'institution des caisses de réserve, qui n'existe pas dans la Métropole, a été jugée nécessaire aux Colonies, bien avant que le décret du 26 septembre 1855 en ait réglé le fonctionnement par des dispositions qui, ayant été reproduites dans le décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier, sont encore en vigueur aujourd'hui. Ces caisses répondent, en effet, outre-mer, à des besoins qui ne se produisent pas en France. D'autre part, aux colonies, le Trésor ne joue pas tout à fait le même rôle que dans la métropole. Les règlements financiers n'y prévoient ni l'émission de bons du Trésor ou d'obligations à court terme, ni compte courant à la Banque ; les budgets des colonies ne comportent pas de dette flottante et l'article 78 du décret du 20 novembre 1882 prévoit que le Trésorier-Payeur suspend le paiement d'un mandat, lorsqu'il dépasse le montant des fonds disponibles appartenant au service local : le compte, « Service local s/c de fonds » ne doit pas être débiteur. C'est la caisse de réserve, dans ces conditions, qui est appelée aux colonies à remplir en quelque sorte, et sous certaines restrictions, le rôle de banquier des budgets généraux et locaux. Elle remplit en outre l'office de régulateur des budgets dans les conditions suivantes : Si, à un moment donné, il apparaît des insuffisances de recettes, un prélèvement sur la caisse permet d'y faire face, sans recourir à l'emprunt. S'il y a, au contraire, à la clôture de l'exercice, un excédent de recettes c'est le versement de cet excédent à la caisse qui sert à alimenter celle-ci. Il était naturel, étant donné la fragilité relative des budgets des colonies par rapport à celui de la métropole, de recourir à un procédé si simple. Aussi bien, quel meilleur usage eût-on pu faire des excédents de recettes ? L'obligation de les mettre en réserve constitue un frein à la prodigalité, des administrations, qui pourraient être tentées de voir trop grand et d'épuiser les plus-values de recettes. Le seul cas où l'intégralité de ces excédents n'est pas versée à la caisse de réserve est celui où les lois qui autorisent les colonies à emprunter avec la garantie de l'Etat prévoient que la moitié des excédents de recettes sera obligatoirement affectée au remboursement des avances consenties par l'Etat au titre de la garantie. D'autre part, les colonies sont, plus fréquemment que la métropole, sujettes à des calamités imprévues (cyclones, tremblements de terre, épidémies) pour lesquelles des prélèvements sur la Caisse de réserve permettent de faire face aux nécessités les plus urgentes. Toutefois, il ne faudrait pas borner le rôle de la caisse de réserve à celui de caisse de secours

pour les événements malheureux ; et, dans l'interprétation des textes comme dans les recommandations que vous trouverez au cours de la présente circulaire, je m'inspirerai de l'utilité qu'il y a pour les colonies à favoriser, par tous les moyens, leur essor économique. Enfin, si la situation de la caisse de réserve ne suffit pas à donner des indications infaillibles sur l'état général de prospérité ou sur l'état précaire de nos possessions qui est plutôt révélé par le taux du change ou par les statistiques du commerce, elle permet du moins de contrôler si les finances locales ont été gérées avec prudence. Sans doute, il ne faudrait pas, en diminuant systématiquement les prévisions de dépenses, sacrifier au désir d'accroître les fonds de la caisse de réserve les travaux productifs de nature à augmenter le bien-être général de la colonie. Mais j'estime qu'un budget, établi selon les prescriptions de ma circulaire du 26 septembre dernier et reflétant un programme bien déterminé d'administration, doit permettre de porter à nouveau, dans le plus bref délai possible, l'encaisse à son maximum réglementaire, toutes les fois que des circonstances accidentelles l'ont abaissée au-dessous de ce chiffre. Ce serait là l'indice d'une situation budgétaire normale. Les maxima fixés par l'article 98 du décret du 20 novembre 1882 ont été modifiés ou complétés selon les colonies par des décrets des 31 mai, 6 octobre 1902, 16 novembre 1905, 4 août 1906 et 10 septembre 1909. Au moment où ces chiffres ont été fixés, le rapport entre eux et le montant des budgets correspondants se trouve avoir varié suivant les colonies, dans d'assez larges limites, de 18 % en Afrique Equatoriale (Budget général) à 98 % en Annam. Depuis cette date, le maximum étant resté immuable pendant que le montant du budget s'accroissait ou diminuait, la proportion a varié, non seulement d'une colonie à une autre, mais dans chaque colonie. Des circonstances spéciales à telle ou telle possession peuvent justifier des différences dans le rapport qui doit exister entre l'encaisse et le montant du budget, alors que dans une même colonie, une certaine fixité peut être recherchée. Il vous appartiendra d'examiner si le maximum actuel correspond bien aux nécessités budgétaires de la colonie que vous administrez, et, dans le cas contraire, de me faire des propositions motivées en vue de le modifier par décret.

II. — Prélèvements de la Caisse de Réserve La question des prélèvements est l'une des plus importantes qui se posent au sujet du fonctionnement des caisses de réserves, l'objet même de la caisse étant de permettre que des fonds y soient prélevés lorsque la nécessité en est établie. L'affectation des prélèvements, le mode d'incorporation en recettes, le mode d'inscription des dépenses correspondantes, la procédure d'autorisation exigent à ce sujet des explications précises. L'article 99 du décret du 20 novembre 1882 prévoit les prélèvements sur le fonds de réserve dans les deux cas suivants : 1° Subvenir à l'insuffisance des recettes de l'exercice. 2° Faire face aux dépenses extraordinaires que des événements imprévus peuvent nécessiter. Le premier cas s'applique aussi bien lorsque l'insuffisance des recettes se produit au début qu'au cours de l'exercice. Mais il est bien entendu que sous aucun prétexte, les fonds de réserve ne devront être escomptés dans les prévisions de recettes, au moment où le budget est établi. Une telle mesure serait à la fois contraire à la lettre des textes, au but de l'institution et aux principes d'une saine administration financière. Dans les premiers mois de l'exercice, alors que les impôts directs ne sont pas encore recouvrés et que la perception des contributions indirectes est encore faible, les prélèvements effectués, à titre essentiellement provisoire, permettront d'attendre la rentrée des divers produits au budget ; mais il faut éviter que cette pratique courante, qui était déjà prévue dans les instructions du 15 avril 1856 pour l'application du décret du 26 septembre 1855, puisse donner lieu à des abus. Aussi, la rentrée normale des contributions devra-t-elle être suivie aussitôt de la réintégration à la caisse des sommes prélevées. Quant aux prélèvements pour faire face à des circonstances extraordinaires et imprévues, ils ne nécessitent aucune autre explication que celles qui ont été données au début de la présente circulaire sur le rôle des caisses de réserve. J'insiste sur ce point qu'on ne saurait considérer comme imprévues des dépenses d'exercice clos. Conformément à l'article 51 du décret du 20 novembre 1882, les sommes prélevées sur la caisse de réserve doivent être inscrites au budget parmi les recettes extraordinaires. Les dépenses correspondantes peuvent être des dépenses ordinaires, en cas d'insuffisance de recettes, ou extraordinaires. Par définition même, c'est pour faire face à des dépenses extraordinaires seulement que pourront être effectués les prélèvements en cas de circonstances imprévues. La procédure d'autorisation des prélèvements sur la caisse de réserve doit être la même que celle d'ouverture des crédits supplémentaires. C'est donc, en principe, la même procédure que celle de l'approbation du budget. Vous aurez à vous référer, à cet égard, aux dispositions de ma circulaire du 28 septembre dernier, sur l'établissement, l'exécution et le contrôle des budgets et, en ce qui concerne particulièrement l'Indochine, au décret du 20 octobre 1911 sur la réorganisation financière de cette colonie.

III. — Excédents de Recettes dépassant le maximum réglementaire de l'encaisse Lorsque les caisses de réserve furent instituées, on ne pensa pas à prévoir l'éventualité où le maximum réglementaire de l'encaisse qui pourrait être dépassé. Depuis que les colonies ont atteint un certain développement, cette éventualité se produit fréquemment dans plusieurs d'entre elles et l'absence de règles sur les mesures à prendre en pareilles circonstances conduit à des divergences d'interprétation que je signalais au début de la présente circulaire, et auxquelles il convient de mettre un terme. C'est ainsi qu'à la clôture de l'exercice, les excédents de recettes constatés, formant, aux termes de l'article 98 du décret du 20 novembre 1882, le fonds de réserve et de prévoyance dont le maximum a été fixé par différents actes énumérés d'autre part, on a pu se demander, dans le cas où des excédents

de recettes se produiraient, alors que l'encaisse a atteint son maximum réglementaire, quel usage il conviendrait de faire de ces excédents. La plupart des solutions adoptées, en ce cas, par les Administrations locales offrent de sérieux inconvénients à divers points de vue ; aussi bien, sans les passer en revue, je me contenterai de vous indiquer à quelles règles vous devrez vous conformer pour l'avenir, à ce sujet, en attendant la refonte complète et prochaine des règlements financiers actuellement en vigueur. Quel que soit le montant de l'avoir de la caisse de réserve, même si le maximum est atteint, les excédents de recettes, que le règlement de chaque exercice fera ressortir, seront versés obligatoirement au fonds de réserve ; et la partie dépassant le maximum fixé, qui se trouve aussi en quelque sorte déposé provisoirement à la caisse, sera prise en recette extraordinaire, non au budget de l'exercice en cours à la clôture de l'exercice expiré, mais au projet de budget établi pour l'exercice suivant, c'est-à-dire que la partie des excédents versés dépassant le maximum de l'encaisse à la clôture de l'exercice 1911, par exemple, profitera au budget de l'exercice 1912. Toutefois, cette règle peut comporter une exception dans le cas où il serait nécessaire d'opérer un prélèvement pour l'exercice en cours, dès l'époque de la clôture de l'exercice expiré. La partie excédant le maximum du fonds de réserve pourrait alors être comprise dans le prélèvement à opérer, et il y aurait lieu de faire ressortir distinctement dans les écritures le montant de ce qui excéderait le maximum et le complément prélevé jusqu'à concurrence du chiffre total du prélèvement à effectuer. Inversement, la prise en recette de l'excédent au premier projet de budget qui suit la clôture de l'exercice pourrait être exceptionnellement retardée avec l'assentiment du département. L'incorporation des sommes excédant le maximum de la caisse de réserve, au budget qui doit en profiter, ne doit pas en effet constituer un encouragement à augmenter indûment les dépenses. L'inscription aux recettes extraordinaires de l'excédent devra être accompagnée de l'inscription d'une somme égale aux dépenses extraordinaires pour l'exécution de travaux d'intérêt général, dont l'utilité et l'urgence seraient nettement démontrées et qui ne présenteraient pas un caractère de permanence.

IV. — Composition de l'encaisse L'article 100 du décret du 20 novembre 1882, modifié par le décret du 8 décembre 1904, prévoit que les fonds de réserve pour ront être placés : 1° sans limitation en rentes sur l'Etat ou en valeurs du Trésor, 2° jusqu'à concurrence de la moitié seulement, en obligations dont l'amortissement et l'intérêt sont garantis par l'Etat pendant toute leur durée. Aucun acte n'a indiqué la proportion de numéraire à conserver en caisse pour les besoins immédiats. Sans vous fixer de règles impératives à cet égard, j'estime qu'elle pour rait être du 1 /3 ou tout au moins du 1 /4 de l'avoir, le surplus étant employé en valeurs garanties par l'Etat. Il vous appartient d'examiner si cette pro position répond aux besoins éventuels de la colonie par rapport à la situation de la caisse de réserve et aux dotations budgétaires ; vous auriez, le cas échéant, à me rendre compte des mesures que vous aurez prises. Il serait dangereux, en tout cas, que la presque totalité des fonds de la caisse de réserve fût placée en valeurs ; la réalisation d'un portefeuille pouvant demander des délais assez longs. Dans quelques-unes de nos grandes colonies, la proportion de numéraire indiquée pourra peut-être paraître excessive et se traduire par une diminution du revenu provenant du placement des fonds de réserve en valeurs garanties ; pour y remédier, je ne vois aucun inconvénient à ce qu'une partie du numéraire soit employée à l'achat de bons du Trésor à courtes échéances, facilement réalisables. Quant aux obligations des emprunts des colonies, je me réfère aux instructions de mes prédécesseurs indiquant l'intérêt qu'il peut y avoir dans le portefeuille des obligations non seulement de votre colonie, mais aussi des autres possessions. Je vous rappelle que les opérations de vente et d'achat doivent, après avoir fait l'objet d'une décision du Gouverneur, être effectuées par l'intermédiaire du Trésorier-Payeur de la colonie, qui correspond directement à cet égard avec le Département des Finances. Il vous appartient, lorsque l'opération est accomplie, de prescrire toutes mesures de comptabilité utiles, tant au compte de la Caisse de réserve que du budget local. *** Aux termes d'une circulaire ministérielle du 24 janvier 1907, les administrations locales sont tenues d'adresser chaque année au Département des Colonies la situation détaillée de la caisse de réserve au 30 juin et au 31 décembre. Je ne crois pas devoir maintenir cette disposition, les budgets et les comptes administratifs devant comporter une situation de la caisse qui fournit ces renseignements. Je n'ai pas besoin d'insister à nouveau sur l'importance que j'attache à la stricte observation des instructions de la présente circulaire, et qui devra être insérée au Bulletin Officiel du Ministère des Colonies et aux journaux officiels des diverses colonies.

A. LEBRUN.