

Circulaire

Générale

colonial

Circulaire n° 8-180-1911 relative à l'établissement, à l'exécution et au contrôle des budgets locaux.

n° 8-180-1911

Ministère
ACTES DU POUVOIR CENTRAL

Date de publication
28 septembre 1911

Numéro JO
n° 180 du 01/11/1911

Date du numéro
1 novembre 1911

TEXTE INTÉGRAL

Le Ministre des Colonies à MM. les Gouverneurs de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, de la Guyane, de l'Inde française, de la Nouvelle-Calédonie, des D. 7 français de l'Océanie, de la Côte Française des Somalis et à M. l'Administrateur des Iles Saint-Pierre et Miquelon. I. — INTRODUCTION Nécessité d'apporter plus de méthode dans l'élaboration et l'exécution des budgets locaux. Ainsi que vous le savez, l'attention du Parlement s'est portée depuis plusieurs années sur les difficultés rencontrées par l'Administration des Colonies, spécialement par celle de nos anciennes possessions, pour équilibrer de manière satisfaisante les recettes et les dépenses publiques. On a cherché à diverses reprises à analyser les causes d'un tel état de choses ; on y a vu, tantôt le résultat d'une situation économique difficile, tantôt le fait d'une mauvaise gestion des finances locales, tantôt enfin les fâcheux effets d'une organisation politique et administrative défectueuse. A vrai dire, cette question est des plus complexes et se rattache à une foule de circonstances des plus diverses. Le système budgétaire en usage paraît cependant avoir une large part de responsabilité, et on l'avait déjà nettement aperçu quand par décision ministérielle du 30 janvier 1899, l'un de mes prédécesseurs institua une Commission spéciale chargée « d'examiner les budgets « locaux des Colonies, tant au point de vue « financier qu'au point de vue des questions « organiques qui s'y rattachent ». Les conclusions de cette Commission ont conduit le Parlement à voter, comme vous le savez, les dispositions de l'article 33 de la loi des Finances du 13 avril 1900, dont l'application a eu, le fait n'est pas niable, les plus heureux résultats. Cette organisation n'est cependant pas à l'abri de toute critique. Bien que des améliorations restent à apporter, les unes touchent à la constitution coloniale elle-même, les autres conduisent à une refonte générale des règles applicables à l'exécution et au contrôle des budgets locaux ; dans un cas comme dans l'autre, il s'agit d'une œuvre des plus délicates et qui demande une étude minutieuse et de longue durée. Une Commission instituée par décret du 17 octobre 1896, et dont les travaux se sont poursuivis jusqu'au milieu de l'année 1900, avait tenté jadis de régler cette question. Elle n'a pu aboutir, car elle a rencontré des difficultés multiples et d'ordres très divers. Je me propose cependant de désigner incessamment les membres d'une nouvelle Commission qui pourrait reprendre le même travail sur de nouvelles bases et je me plais à espérer qu'on aboutira cette fois à des conclusions plus effectives. Toutefois, sans attendre l'élaboration et la mise en vigueur de réformes aussi profondes et forcément encore lointaines, il m'a paru que, dès à présent, il était possible d'améliorer d'une manière très sérieuse les conditions dans lesquelles les budgets locaux de nos anciennes possessions sont actuellement préparés, exécutés et contrôlés. Cette amélioration peut être obtenue par l'application des textes en vigueur, et c'est en vue de la réaliser que j'ai l'honneur de vous adresser les présentes instructions. Je compte sur vous pour compléter les indications qui y sont portées et pour les adapter exactement aux circonstances locales, car je sais qu'à légal de mon département, vous comprenez l'intérêt primordial qui s'attache à introduire, dans les budgets de nos possessions, plus de méthode, plus de clarté, plus de sincérité. II. — PRÉPARATION DU BUDGET Importance de ce document. Méthode à suivre pour l'établissement des prévisions de recettes et de dépenses. Propositions des chefs de service. Etude des précédents exercices. Présentation du Budget. Exposé des motifs. Contexture,

Renseignements. Le travail de préparation du budget d'une Colonie est une œuvre capitale où rien ne doit être livré au hasard. Un budget est un état de prévisions qui doit servir de guide à l'administration et le rôle qu'il joue oblige qu'on apporte dans son établissement tout le soin, toute la précision et la netteté désirables. L'importance exceptionnelle de ce document qui représente, en somme, la synthèse des forces économiques de la Colonie, commande de ne pas en abandonner la préparation à un fonctionnaire unique ; quels qu'en soient le mérite et la compétence, ce fonctionnaire est amené fatalement à verser dans l'empirisme ou l'arbitraire, et cette méthode peut présenter les plus sérieux inconvénients. Un budget doit être l'œuvre collective de tous ceux qui, avec une autorité propre et une responsabilité personnelle particulière sont appelés ultérieurement à en suivre l'exécution. C'est en associant ainsi directement vos collaborateurs immédiats à l'établissement du budget que vous arriverez, sans difficulté, à les intéresser à la réalisation du programme que vous vous serez tracé et que vous éviterez que les prévisions portées définitivement au budget soient, par la suite, démenties par les faits. Etabli suivant cette méthode, le budget cessera d'être un programme improvisé, soumis aux moindres incidents de la vie financière de la Colonie ; les services locaux y trouveront les ressources nécessaires pour leur bon fonctionnement, après que les Conseils électifs y auront donné leur assentiment. Le travail de préparation du budget comporte deux parties : les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses. En ce qui concerne les premières, on ne saurait leur appliquer exactement les règles qui sont ordinairement suivies dans la Métropole. En France, les prévisions de recettes sont calculées d'après les résultats de la pénultième année. Aux colonies, dont la situation économique n'est pas toujours stable, je crois que le plus sage est de prendre pour base la moyenne des résultats des trois derniers exercices réglés. Cette règle est simple et prudente : son application rigoureuse est de nature à mettre fin aux difficultés qui se produisent chaque année au moment de l'évaluation des ressources escomptées pour l'exercice suivant. Grâce à cette méthode, ennemie d'un optimisme dangereux dans des possessions presque toutes adonnées à une seule culture, les exercices donneront des plus-values. Les caisses de réserve, dont le concours est nécessaire aux époques de crise, atteindront rapidement le maximum réglementaire. Rien n'empêche les administrations locales de nos anciennes possessions d'établir sur ces bases et dans cet esprit les prévisions de recettes budgétaires. Dans celles de nos Colonies où il existe un Conseil général, c'est, en effet, au Gouverneur seul qu'il appartient de fixer ces prévisions ; cette attribution lui a été nettement reconnue par un avis de la section des Finances du Conseil d'Etat du 12 janvier 1892, et il eut été contraire aux tendances dont s'est inspiré la loi du 13 avril 1900, de diminuer les Pouvoirs du chef de la Colonie sur ce point. A plus forte raison, l'Administration est-elle maîtresse de l'établissement du budget dans les autres Colonies où il n'existe pas d'assemblée locale élue. Une méthode non moins rigoureuse doit être appliquée aux prévisions de dépenses. Une Colonie peut avoir des ressources considérables et croissantes, mais les occasions de dépenses peuvent augmenter dans des conditions égales et parfois supérieures ? Il est donc indispensable de surveiller celles-ci de la manière la plus stricte et de n'admettre que celles qui sont absolument justifiées et adéquates aux ressources dont le budget dispose. Les divers chefs d'administration et de service seront appelés à préparer le budget afférent à leur service, et ce premier travail devra être examiné avec soin par vous. Vous devrez rayer des propositions qui vous seront soumises non seulement les dépenses dont la nécessité n'est pas démontrée, mais encore celles dont le principe se justifie mais dont l'étude n'a pas été effectuée avec une suffisante précision. Il y a lieu ensuite de classer les propositions retenues, selon leur importance et selon leur degré d'urgence. En les groupant de façon logique, suivant leur objet, en les rapprochant suivant les affinités qui les unissent, on donnera au budget une netteté qui permettra de déterminer sans peine les directions de la politique suivie et l'importance attachée à chacun des divers services. J'ajoute qu'ainsi il deviendra facile d'apercevoir les dépenses qui pourraient être avantageusement comprimées ou même supprimées. Dans la plupart des cas, on pourra, en s'inspirant de ces directions, répartir les dépenses du budget en cinq grandes catégories : 1° Les dettes exigibles ; 2° Les dépenses politiques et d'administration générale (Gouvernement, Secrétariat général, Police, Justice, Transports, Dépenses diverses, etc.) ; 3° Les dépenses des Services financiers (Trésorerie et Perception, Douanes, Enregistrement, Contributions indirectes, Régies et Monopoles, Cadastre, etc.) ; 4° Les dépenses d'intérêt économique (Travaux publics, Agriculture, Encouragements au Commerce et à l'Industrie, Postes et Télégraphes, etc.) ; 5° Les dépenses d'intérêt social (Assistance, Hygiène, Instruction publique, Santé, etc.). Aux chapitres correspondant à ces cinq grandes catégories, on ajoutera bien entendu un chapitre de dépenses imprévues, en ayant soin d'y inscrire des dotations calculées aussi judicieusement que possible, et non la mention « Mémoire » comme on a eu jusqu'ici trop souvent l'habitude de faire. Les dépenses à engager sur ce chapitre peuvent, s'il n'a pas été convenablement doté, entraîner une perturbation fâcheuse dans l'exécution d'un budget. Les dépenses une fois classées suivant ce plan, il conviendra de doter les différents chapitres auxquels elles correspondent. Pour cela, il ne saurait suffire de réduire automatiquement toutes les prévisions de dépenses dans une même proportion pour les faire cadrer avec les prévisions de recettes jusqu'à ce que l'équilibre soit obtenu. L'opération exige une méthode plus sérieuse. Le budget doit correspondre à une politique, à un programme et fournir les moyens de le réaliser. Il est donc indispensable que les divers services soient dotés en raison de l'importance qu'ils doivent avoir

et que les dépenses soient classées suivant leur degré d'urgence. Les plus importantes, celles qui s'imposent immédiatement, doivent être largement calculées et pourvues des crédits suffisants de manière à pouvoir immédiatement produire les résultats qu'on en attend. Les autres doivent être réduites au strict minimum, dotées de crédits d'attente, et effectuées plus tard, quand les ressources de la colonie le permettront. Rien n'est plus funeste pour les finances d'une colonie que de disperser des crédits insuffisants sur une foule de services et de donner effectivement à aucun d'eux le moyen de prendre l'extension désirable. En matière budgétaire, comme en bien d'autres, on ne peut entreprendre tout à la fois et il est indispensable de savoir sérier les questions. Je n'ai pas besoin de vous recommander de donner une particulière attention à la compression des dépenses de personnel. Par circulaire en date du 31 mai 1911, mon prédécesseur vous a donné des indications précises sur ce point; je les confirme sans réserve. Si le budget est préparé avec soin et avec un juste souci des intérêts supérieurs de la colonie, il est peu probable qu'il rencontrera devant les Assemblées élues un accueil systématiquement hostile. S'il en était autrement et si des considérations étrangères à la bonne gestion des finances locales venaient passionner les débats, vous voudriez bien ne pas perdre de vue que les textes en vigueur donnent des pouvoirs suffisants au Gouverneur pour s'opposer d'une manière efficace à ce que des votes inconsidérés de l'Assemblée locale viennent bouleverser un budget préparé de façon prudente et rationnelle. L'article 33 de la loi des Finances du 13 avril 1900 a mis à ce point de vue entre les mains du Gouverneur des armes précieuses et je ne puis que me référer à l'avis par lequel la section des Finances du Conseil d'Etat a, le 7 juillet 1903, interprété cet article et au commentaire explicatif que mon département a donné lui-même de cet avis. De ces différents textes, il résulte clairement que dans nos colonies de l'Inde, de la Nouvelle-Calédonie et du Sénégal, l'Assemblée locale ne peut que se borner à maintenir, à réduire ou à supprimer les dépenses facultatives. Dans les autres Colonies, les Assemblées locales ne se trouveraient liées jusqu'à ces derniers temps que par le caractère obligatoire de certaines dépenses mais leur liberté d'application vient d'être sensiblement restreinte par l'article 127 de la loi des Finances du 13 juillet 1911 aux termes duquel l'initiative des inscriptions de dépenses, tant pour les créations d'emploi que pour les relèvements de crédits concernant le personnel, appartient exclusivement au Gouverneur. Il y a lieu de considérer d'autre part, que le budget doit être voté par les Conseils par chapitres et que généraux n'ont à se prononcer, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, ni sur l'organisation des services, ni sur la répartition des secours, bourses et allocations diverses inscrites en dépenses de façon globale. Cet ensemble de dispositions doit permettre, dans les diverses colonies où des Conseils généraux existent, de faire voter le budget en équilibre et selon la contexture d'après laquelle le Gouverneur l'a préparé. S'il venait à en être autrement, le Gouverneur devrait aussitôt réduire les dépenses facultatives pour que le montant des dépenses soit ramené à un chiffre égal au total de recettes prévues et les délibérations qui auraient été prises dans des conditions irrégulières seraient immédiatement annulées. Enfin, dans le cas où l'Assemblée refuserait de voter le budget, il vous appartient d'arrêter celui-ci en Conseil privé. Ainsi préparés, suivant le plan que j'ai précédemment indiqué, et votés, les budgets gagneront singulièrement en clarté pour tous ceux qui seront appelés à s'y référer et les rapprochements et des comparaisons qui, dans l'état actuel des choses, sont sinon impossibles du moins fort difficiles. Sans parler des indications détaillées qui doivent obligatoirement figurer dans l'exposé des motifs et où le lecteur doit trouver une étude approfondie de la situation financière de la Colonie, pendant les trois derniers exercices, et une appréciation sur les conditions dans lesquelles se poursuit l'exercice en cours, j'appelle également votre attention sur les indications que doit comporter la colonne « Observations ». C'est en cet endroit que doivent figurer toutes les références et indications de nature à éclairer les chiffres portés en regard et non dans le texte qui, autrement, se trouverait inutilement alourdi et obscurci. Enfin, et de manière à condenser dans le budget tous les éléments susceptibles d'en expliquer aisément la contexture, je ne crois pas inutile de vous rappeler les circulaires du 19 janvier 1904 et du 9 mars 1906, prescrivant la codification dans un recueil sommaire et de maniement facile des actes relatifs au mode d'assiette, au tarif et aux règles de perception de chaque contribution, avec l'indication de l'endroit du Bulletin Officiel de la colonie où le texte visé a été inséré. Ce recueil, qui est appelé à rendre de très réels services en toutes circonstances, doit être soigneusement tenu à jour. Jusqu'à présent, un nombre beaucoup trop restreint de colonies s'est conformé à ces prescriptions et je vous invite à donner des ordres nécessaires pour que cette pratique soit rigoureusement suivie dans la colonie que vous administrez. Il ne me paraît pas indispensable de continuer à soumettre au Département le projet de budget, comme certaines administrations locales avaient jusqu'ici coutume de le faire. En principe, cette règle peut se justifier; en fait, elle est le plus souvent sans conséquences pratiques. La lenteur des communications ne permet ordinairement pas à mes services d'étudier ce document en détail et de vous en adresser en temps utile les observations qu'il pourrait comporter. Dorénavant, il vous suffira donc de soumettre le budget à mon examen dès qu'il aura été arrêté ou voté, mais je vous demanderai par contre, de la manière la plus formelle, de tenir le plus grand compte, dans l'élaboration du projet de budget afférent à l'exercice suivant, des observations qui auront été formulées par le Département. Toutefois, en ce qui concerne les colonies de Saint-Pierre et Miquelon, de la Côte Française des Somalis et des Etablissements français de l'Océanie, dont le budget doit être soumis à

mon approbation, les budgets devront parvenir aux services de mon Département dans le courant du mois d'octobre au plus tard. III. — EXÉCUTION DU BUDGET Recouvrement des recettes. Gestion des crédits. Comptabilité des dépenses engagées. Comptes définitifs. Crédits supplémentaires. Le budget une fois établi, il y a lieu d'en assurer l'exécution. La présente circulaire n'a point pour objet de régler par le détail les multiples questions de comptabilité administrative que soulève l'exécution d'un budget et il vous sera, d'ailleurs, toujours loisible de soumettre à mon administration celles dont la solution vous paraîtrait douteuse. Le but des présentes instructions est de dégager les principes que je désire voir appliquer dans toutes nos colonies, pour apporter plus de méthode dans la gestion des deniers publics. Je vous recommande tout d'abord de veiller très exactement à ce que les recettes soient réalisées le plus tôt possible sans vexation ni faiblesse. En matière de contributions directes, une prompte réalisation dépend surtout de l'action administrative. Celle-ci aura été prévoyante de l'exercice, et efficace si, dès les premiers mois les recouvrements ont été opérés sans susciter de réclamations. Elle aura échoué, au contraire, si elle a rencontré des difficultés et si, en fin d'exercice, irrecouvrables les titres ou simplement non recouverts représentent une forte proportion de l'ensemble des prévisions. Je n'ignore pas que ce critérium doit admis être avec quelque réserve, car l'action administrative ne doit pas s'attacher à être une action purement croire fiscale. J'ai peine à croire cependant que si les rôles sont préparés avec soin, approuvés en temps utile et mis en recouvrement sans faiblesse, les rentrées s'effectuent difficilement. La charge des impôts directs n'est pas lourde dans nos vieilles colonies ; elle est presque négligeable quand on la compare à celle supportée le contribuable métropolitain. par Les recouvrement des contributions directes ne devrait jamais donner de mécomptes. En matière de contributions indirectes, l'action administrative n'a de pas à s'exercer de la même manière. Sans doute, grâce à la mission de surveillance et de police qui lui incombe, elle n'y est pas étrangère, mais son ingérence est moins directe. Il lui appartient cependant de prévenir et de réprimer sont la fraude, de signaler les irrégularités qui sont constatées et d'y porter remède, aussi bien dans l'intérêt de la colonie que dans celui de la généralité des contribuables qui se trouvent lésés dès que la fraude favorise des concurrences illicites. Je vous recommande d'éviter en cette matière les vérifications vexatoires et les surveillances minutieuses qui indisposent le contribuable et ne procurent que de médiocres résultats. Vous pouvez, dans cet ordre d'idées, vous reporter utilement aux instructions données depuis quelques années par la Direction générale des Douanes, vous y verrez que les surveillances les plus sérieuses ne sont pas nécessairement les plus serrées. Ce qu'il importe surtout c'est de réprimer avec une extrême sévérité les fraudes. Il y'a une tendance regrettable aux colonies à abuser de la transaction, même après jugement. Il peut paraître inutile, tant c'est là vérité élémentaire, une de rappeler que les dépenses ne doivent être engagées que dans la limite des crédits ; pourtant, des exemples encore peu éloignés ont démontré que ce principe n'était pas toujours rigoureusement observé. Il me suffira de signaler cet abus pour que vous y mettiez fin. Je ne crois pas inutile par ailleurs d'insister sur ce point, que je vous prie de rappeler aux agents placés sous vos ordres, qu'une inscription de dépense n'est qu'une prévision ; l'inscription d'un crédit n'emporte nullement l'obligation de le dépenser. Les règlements vous donnent la faculté de déléguer l'ordonnancement. La plupart des chefs de Colonie délèguent leurs pouvoirs en cette matière au secrétaire général du Gouvernement ; il en est qui ont constitué en outre sous-ordonnateurs, certains chef de service, notamment les chefs de service des travaux publics. J'estime que cette pratique est dangereuse, le montant des budgets locaux des vieilles colonies varie de 5 à 8 millions, un seul ordonnateur peut parfaitement administrer des crédits aussi minimales. La centralisation de l'ordonnancement facilite la gestion des crédits. Afin d'être exactement renseigné sur la situation des crédits, il y aura lieu également d'instituer, partout où ce service n'existe pas, une comptabilité des dépenses engagées. Je n'ai point à vous en exposer l'utilité. Toutes les dépenses sont enregistrées au fur et à mesure de leur engagement et, en même temps, les crédits disponibles sont immédiatement diminués d'une somme correspondante. 11 devient ainsi très facile de se renseigner exactement à tout instant sur l'état du budget et grâce à cette comptabilité, on est, en fin d'exercice, à l'abri de toute surprise. De même, il y a le plus grand intérêt à rapprocher fréquemment, et au moins une fois par mois, les écritures de l'ordonnateur et celles des comptables. Cette pratique permet de révéler rapidement et, par conséquent, de redresser les erreurs qui auraient pu se produire et, en même temps, de préparer le compte définitif du budget. L'établissement de ce document peut suivre ainsi, à une date assez rapprochée, la clôture de l'exercice, au lieu d'être, comme il est arrivé trop souvent, considérablement retardé par des opérations de vérifications longues et délicates. Les dépenses peuvent ne pas absorber la totalité des crédits inscrits ; en tous cas, elles ne devraient jamais les dépasser. Cependant, la pratique des crédits supplémentaires est constante. Je sais qu'il est parfois assez difficile de les éviter complètement, mais c'est là une tendance dangereuse qu'il importe de réprimer avec énergie, car, là où les plusvalues font défaut, les dépassements de crédits peuvent vite compromettre l'équilibre des finances locales. Le recours à ces crédits doit être strictement limité à des cas tout à fait exceptionnels et se trouver réglementé de la manière la plus minutieuse ; autrement, les services intéressés seraient vite entraînés à considérer les prévisions de dépenses comme des indications approximatives toujours sujettes à des correctifs. En tout état de cause, il doit être absolument interdit d'ouvrir des crédits supplémentaires pendant le premier semestre. IV. —

CONTROLE DU BUDGET Envoi de documents périodiques Si le budget est établi dans les conditions indiquées ci-dessus et si son exécution est entourée des mesures énoncées dans la présente circulaire, il vous sera désormais facile de contrôler la gestion des finances locales. Mais il est nécessaire que le contrôle soit également exercé de façon régulière et permanente par les services de mon Département. Aussi, je vous prie de me faire parvenir, tous les trois mois, un rapport sur la situation budgétaire de la colonie. Vous aurez soin d'y mentionner les événements extérieurs et les incidents d'ordre intérieur qui auront pu influencer sur la marche des services financiers, et vous voudrez bien appuyer votre rapport de deux états, concernant l'un les recettes et l'autre les dépenses. Le premier indiquera les prévisions budgétaires, les titres émis et les recouvrements opérés ; le second indiquera les crédits budgétaires, les dépenses engagées et les dépenses mandatées. En vous rappelant les principes contenus dans les présentes instructions, je n'ai eu d'autre but que d'apporter dans l'organisation financière de nos colonies plus de netteté, de méthode et de régularité. Une gestion prudente et avisée de nos finances coloniales peut, seule, donner à notre vaste empire d'outre-mer, si riche et si plein d'espairs, une vitalité et une puissance toujours plus effectives, en même temps qu'une confiance sans cesse grandissante dans son avenir. Je sais que je puis compter sur votre collaboration éclairée, aussi bien que sur celle de vos subordonnés, pour mener à bien cette œuvre et je suis assuré que vous voudrez, dans l'élaboration des mesures de détail nécessaires pour compléter les présentes instructions, vous inspirer des principes que je viens de rappeler. Je désire que la présente circulaire soit publiée dans le Journal Officiel de votre colonie.

LEBRUN.