

UNIVERSITE DE DAKAR

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

L'INTENDANCE MILITAIRE DES TROUPES DE MARINE

THESE

pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le

par

Robert-Paul C O S T E S

Soutenue le 20 juin 1967

THD 234

COMMISSION DE THESE

PRESIDENT : Mr. Jean-Claude GAUTRON , Professeur Agrégé
Mr. Henri LEGOHEREL , Maître de Conférences Agrégé
Mr. Claude LECLERCQ , Maître de Conférences Agrégé

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

V U, Le Président de Thèse :

J.C. GAUTRON.

V U, Le Doyen de la Faculté :

R. DECOTTIGNIES.

V U, et permis d'imprimer
D A K A R, le
LE RECTEUR DE L'UNIVERSITE
P. LELIEVRE.

/// INTRODUCTION

L'ADMINISTRATION DANS LA VIE MILITAIRE

Vers les dernières années du XIX^{ème} siècle, l'Intendant Général **CHIER** caractérisait l'administration militaire de la manière suivante :
 "En tous temps et en tous lieux, les armées ont besoin d'une organisation administrative grande, forte, homogène avec elles et mobile comme elles, - qui leur appartient, se porte partout et se prête à tout" (1).

La précision et la concision des termes employés font ressortir d'emblée les originalités de l'administration militaire, appelée à s'exercer au bénéfice d'une collectivité très en marge des autres collectivités de l'Etat. Ce particularisme s'accroîtra encore dans le cas où les armées stationneront loin du territoire métropolitain, dans des zones où l'Européen affronte des conditions de vie nouvelles qui le contraignent à s'adapter et où le militaire agit dans un cadre qui rappelle, par certains points, celui d'une armée en campagne.

Si les conditions d'exécution du service varient, il n'en demeure pas moins que les principes d'administration, quels que soient le temps et le lieu, apparaissent identiques. Etudier l'administration militaire outre-mer doit donc permettre de préciser les données de l'administration militaire en général et, mieux encore, de l'administration tout court.

La raison nous conduit à dégager quelques généralités sur cette dernière, afin de mieux saisir les caractères de l'administration militaire et de souligner ce que son adaptation outre-mer apportera d'originalité.

+ + +
 + +

Selon **MIRABEAU**, "La politique est une science, l'administration est une science et un art". Et il ajoutait "... l'art le plus difficile".

Le plus impopulaire aussi, vilipendé par les uns, tout au plus toléré par les autres. "Une bonne administration est un mal nécessaire", prétendait Jean-Baptiste **SAY**.

(1) - Cité par **NED-NOLL** "L'Etude de la tactique du ravitaillement dans les guerres coloniales" - Librairie Charles **LAVAUZELLE** - Paris 1895.

III

Cette impopularité s'explique par le fait qu'elle est généralement méconnue. Un contrôleur de l'Administration de l'Armée a pu écrire que "le simple terme d'administration évoque une bureaucratie tracassière, une énorme paperasserie, des comptables à l'esprit étroit, figés dans leur routine, occupés tout le long du jour à aligner des chiffres dans les innombrables colonnes d'états et de registres mystérieux, compliqués et probablement inutiles" (1).

L'administration conditionne à un tel point toute la vie sociale contemporaine que l'usager ne se rend pas compte de ses bienfaits, tant ceux-ci s'intègrent et constituent le courant journalier, alors que ses quelques inconvénients lui apparaissent en pleine lumière et appellent sa critique. Selon un auteur, Conseiller à la Cour des Comptes (2) : " En cette deuxième moitié du XXème siècle, l'administration s'occupe de tout. Son activité concerne tous les secteurs de la vie économique et sociale, elle atteint tous ou presque tous les aspects de la vie individuelle".

Mais en quoi consiste l'administration et que font exactement les administrateurs ?

Très généralement, "administrer, c'est pourvoir à des besoins, en utilisant certaines ressources, en suivant certaines règles, en obéissant à certaines Lois" (3).

Toutes les activités humaines impliquent donc des actes d'administration.

Le citoyen administre sa fortune et ses biens, en se conformant aux lois générales de son pays.

-
- (1)- Cité dans le Cours d'Administration Militaire de l'Ecole Supérieure de l'Intendance - Fascicule I - Généralités.
 - (2)- Bernard GOURNAY "L'Administration"-Collection "Que sais-je" 1964 :
 - (3)- Définition donnée par l'Intendant Général DELAPERRIERE "L'Armée Française-Organisation" Introduction - Librairie Charles LAVAUZELLE - Paris 1897.

IV

Plusieurs citoyens réunis peuvent administrer une propriété commune, une entreprise, en obéissant également aux lois, et en outre, à certaines règles écrites adoptées en commun, les statuts.

Dans chaque Etat, le pouvoir exécutif pourvoit aux besoins de sécurité et d'ordre nécessaires au travail et à l'industrie, aux besoins d'instruction et de moralité indispensables à toutes les nations. Cette mission d'administration publique permet de faire régner la paix entre les citoyens, les protéger, les instruire, favoriser leurs travaux, leurs échanges, leurs loisirs. En ce sens BOSSUET a pu dire que "l'administration a pour objet de rendre la vie commode et les gens heureux".

Pour mener cette tâche à bien, le pouvoir exécutif, dans le cadre des lois et des règlements, édicte les règles de détail prises en vue de l'intérêt général.

Pour permettre son action, il reçoit des ressources matérielles de toute nature, obtenues à partir de prélèvements opérés sur les biens des citoyens sous forme d'impositions et dispose d'un personnel nombreux de fonctionnaires subordonnés hiérarchiquement pour réaliser la diffusion sûre et uniforme à tous les degrés de l'échelle sociale de l'impulsion donnée par l'autorité supérieure de l'Etat.

La diversité des tâches d'administration publique conduit à distinguer celles qui interviennent directement au profit de la collectivité et qui motivent l'existence du service public, telles la police, la justice, l'action sociale, la défense etc... de celles qui bornent leur action au fonctionnement même du service, au profit de l'administration de rattachement. Les premières sont dites FONCTIONS PRINCIPALES et les secondes FONCTIONS AUXILIAIRES. L'exercice même de l'autorité justifie une troisième catégorie, les FONCTIONS DE COMMANDEMENT (1).

Les fonctions principales diffèrent profondément selon l'activité à laquelle elles s'appliquent (2). Les fonctions auxiliaires, au contraire

(1)- Voir Bernard GOURNAY "L'Administration" précité.

(2)- Elles se divisent en fonctions de souveraineté (Défense, relations extérieures, police, justice, état-civil, fonctionnement des institutions politiques ou religieuses) fonctions économiques (monnaie recherche économique etc....)

apparaissent identiques pour l'ensemble des services. Leur domaine comprend l'administration du personnel, l'acquisition et la gestion des matériels, la gestion financière, les fonctions juridiques et contentieuses et, enfin, la documentation.

+ + +
+ +

Parmi les nombreuses attributions du pouvoir exécutif, l'une des plus importantes consiste à veiller à la protection de l'Etat et des citoyens, à maintenir la tranquillité intérieure, à protéger les intérêts généraux du pays contre les menées des autres nations, à faire respecter les droits des nationaux qui voyagent ou résident à l'étranger. A cet effet, les gouvernements disposent d'une force publique. La création des armées implique des besoins à satisfaire.

L'administration de l'armée constitue donc une des branches de l'administration publique. Chargée de pourvoir aux besoins d'un nombre important de citoyens, elle a dans ses attributions tout ce qui concerne l'organisation, l'instruction, l'entretien et la conservation des armées. Pour mener à bien sa mission, l'Etat lui fournit des ressources en deniers, meubles et immeubles. Elle dispose de personnels spécialisés. Elle obéit à des règles spéciales : lois, décrets ou règlements qui précisent son fonctionnement.

La division précitée de l'action administrative en fonctions principales et fonctions auxiliaires se reflète, en ce qui concerne l'activité militaire, dans la distinction qui existe entre les Troupes et les Services. Ces deux éléments caractérisent la structure des forces armées modernes. Les Troupes assurent les fonctions principales : défense du pays, maintien de l'ordre intérieur, intimidation sous l'angle international. Les Services se réservent les fonctions auxiliaires : il leur appartient de procurer aux troupes tout ce qui leur est nécessaire pour combattre et pour subsister.

214. renvoi 2.) fonctions sociales (hygiène et santé, logement, urbanisme, législation du travail, promotion sociale etc...) et fonctions éducatives ou culturelles (recherche scientifique, sports et loisirs, encouragement des œuvres artistiques etc...).

Le qualificatif "auxiliaires" qui définit lesdites fonctions ne veut pas dire qu'elles comportent une valeur secondaire. L'administration de l'armée, considérée au point de vue général, est intimement liée à l'art militaire, et constitue même une de ses parties essentielles. L'art militaire se résume à former, discipliner et conduire les armées, d'une part, et à les conserver d'autre part. La première tâche qui englobe l'instruction, la stratégie et la tactique, apparaît essentielle. Mais la part de l'administration n'est pas moindre : elle seule met entre les mains du chef d'armée ses éléments d'action, procure aux troupes ce qui leur est nécessaire pour vivre et pour combattre. Pour ces raisons, le Général BLANC, ancien chef d'Etat-Major de l'Armée Française, pouvait affirmer que "dédaigner l'administration et les services, c'est mépriser l'homme et le matériel. Il ne resterait plus grand chose à dédaigner pour mépriser l'armée en bloc".

"Conserver" les armées consiste, en pratique, à pourvoir aux différents besoins des troupes, besoins inhérents à la nature humaine, tels le logement, l'habillement, la nourriture, ou besoins qui découlent de l'état militaire, tels l'armement, l'équipement, l'outillage, l'infrastructure.

Les besoins des collectivités militaires doivent être déterminés, d'avance si possible, dans leur nature et dans leur ampleur. Leur évaluation fait appel à des éléments mathématiques et à des données numériques : effectifs, taux de rations, dotations forfaitaires etc...

Le rôle de l'administration se complète, après avoir déterminé les besoins, à évaluer les ressources, et, enfin, à adapter les ressources aux besoins.

L'évaluation des ressources doit permettre une mise en place de celles-ci en quantité, temps et lieu convenables, en vue d'un emploi commode et économique.

L'adaptation des ressources aux besoins suppose des ajustements de tous les instants qui tiennent l'administrateur militaire en haleine par une "manoeuvre" permanente de ses moyens. Si ces ressources sont insuffisantes, il y remédiera en jouant sur la nature des approvisionnements, en procédant à des substitutions et en déterminant des priorités.

VII

Si elles sont suffisantes, il veillera à maintenir cet équilibre instable, l'abondance incitant très vite le consommateur au gaspillage.

Pour suivre et contrôler l'emploi des ressources, l'administrateur militaire sera amené à faire tenir des comptes. La comptabilité permet de déterminer le contenu de l'action administrative : les charges, représentées par l'expression des besoins, source du droit; les moyens, définis par la nature et l'importance des ressources perçues et les conditions de l'emploi de ces ressources. Elle se propose en outre d'apporter la preuve des droits acquis, de préciser les opérations effectuées et les résultats obtenus.

Cette description de l'action de l'administrateur militaire démontre que celle-ci peut se caractériser par sa diversité, sa complexité, et son aspect dynamique. Elle suppose une mentalité de combat qui prévoit, réalise, procure les biens et les services en vue du fonctionnement rationnel et harmonieux de la vie matérielle de la collectivité militaire.

Dans la pratique, il lui appartiendra de convertir une ressource, financière à l'origine, en biens matériels, en consommant les crédits pour réaliser les approvisionnements, les transformer, leur faire prendre la forme définitive sous laquelle ils doivent être consommées, les faire parvenir aux utilisateurs, et enfin, vérifier et contrôler le bon emploi dans le respect des règles militaires.

L'Intendant Général ODIER, déjà cité, résumait à propos de la compétence des Intendants Militaires, les impératifs que l'on vient de définir dans le raccourci suivant, valable pour tous les administrateurs militaires, en caractérisant ceux-ci comme "des hommes connaissant les besoins des soldats et sachant y pourvoir, des hommes entendant le commerce et l'industrie, des hommes familiers avec la pratique de tous les métiers qui concourent au service des armées..." et il concluait : "Il faut là une tête forte, dont les idées soient claires et qui joigne à l'habitude de la comptabilité un don bien plus précieux : celui de savoir par la pratique des choses militaires trouver les ressources pour faire vivre les troupes".

VIII

+ + +
+ + +

Ce n'est pas le fait du hasard si la citation qui précède choisit l'Intendant comme exemple d'administrateur militaire.

Parmi les grands Services de l'Armée, l'Intendance occupe une place à part. Elle est, historiquement, le plus ancien, et les autres doivent leur existence à son démembrement. Elle constitue le noyau administratif initial unique, duquel se sont détachés, la modernisation croissante des armées engendrant une spécialisation du travail de plus en plus poussée, d'autres services, devenus à leur tour autonomes.

Mais ses fonctions actuelles, quoique résiduelles du fait des événements qui viennent d'être évoqués, conservent l'importance la plus grande, car elles concernent les besoins humains et conditionnent le maintien en état de vivre et de combattre des personnels de l'Armée.

Les autres Services, de par la nature des besoins qu'ils doivent satisfaire, se trouvent plus orientés vers les techniques pures et l'administration spécialisée. Le Service administrateur par excellence demeure l'Intendance, souvent défini comme "service administrateur à vocation générale" ou de "droit commun". En d'autres termes, toutes les fois qu'une quelconque question administrative ne relève pas réglementairement d'un service donné, celle-ci doit l'évoquer.

Cette situation justifie à elle seule le choix de l'Intendance comme base d'une étude de l'administration militaire. D'autres raisons s'y ajoutent, qui vont être précisées avant de clore cette introduction par une évocation des divers développements projetés.

Une remarque préalable s'impose. Cette étude porte le titre "Intendance Militaire des Troupes de Marine", ce qui laisse supposer l'existence de corps différents. De fait, jusqu'à ces derniers temps, il existait une Intendance Métropolitaine et une Intendance "Coloniale", devenue Intendance "d'Outre-Mer" puis des "Troupes de Marine", correspondant au fonctionnement de l'Armée de Terre en Troupes Métropolitaines et Troupes de Marine. Chacun des deux corps, bien que chargés de missions comparables, agissait

en totale indépendance, dans les limites de son domaine. La spécialisation outre-mer du second lui conférerait néanmoins des fonctions plus variées, des charges originales, et des moyens d'action plus libéralement accordés par la Loi ou le Règlement.

La tendance à l'uniformisation des méthodes qui caractérise l'après-guerre, les progrès intervenus outre-mer qui permettent de rapprocher les conditions de vie de celles de la métropole, ont estompé peu à peu les différences. Le législateur a récemment sanctionné cette évolution. Une Loi votée par le Parlement (1), en application de l'article 34 de notre constitution, a décidé la fusion, au 1er Janvier 1966, en une seule Intendance de l'Armée de Terre, des deux anciens corps de l'Intendance. Il peut, dans ces conditions, paraître superflu et hors d'actualité d'étudier le second. Une conclusion aussi hâtive serait une erreur.

Un phénomène bien connu en droit administratif révèle que si, en théorie, la Loi est intégralement applicable dès sa promulgation ou sitôt la date de prise d'effet qu'elle prend le soin de fixer, la pratique diffère. Une réforme aussi radicale ne peut s'effectuer du jour au lendemain. Elle ne peut être que progressive. Il faut tenir compte des survivances, des errements en vigueur, des inconvénients que suscitent de brusques bouleversements, des "frottements", souvent justifiés. Il existe ainsi une période d'adaptation qui permet de rejoindre progressivement et sans heurts le vœu exact du législateur.

Conformément à ce principe, les règles d'administration militaire outre-mer continuent à jouer lorsque l'opportunité s'en fait sentir. Les personnels qui les appliquent appartiennent en quasi totalité à l'ancienne Intendance des Troupes de Marine.

Il en résulte que, si cette dernière a disparu en droit, son action dans les Etats et les Territoires où stationnent encore nos Forces Terrestres se perpétue dans les actes, dans les choses, et dans les hommes.

Loin de s'éteindre, l'intérêt que peut susciter l'Intendance des Troupes de Marine reste très vif parce que nombre d'aspects de son action traditionnelle ne sont pas devenus caducs, parce que sa parenté avec l'ancienne Intendance des Troupes Métropolitaines fait que leur héritière

(1)- Loi n° 65-476 du 24 Juin 1965 - J.O.R.F. du 25 Juin 1965 - page 5291.

commune, l'Intendance de l'Armée de Terre, se borne à prendre en charge leurs missions et leurs attributions à peu près inchangées, enfin, parce que certaines règles applicables outre-mer dans leur originalité peuvent servir de modèle à des pratiques administratives souples et efficaces.

Ce préalable admis, il importe de préciser tout l'intérêt qui s'attache à la connaissance du corps de s administrateurs militaires outre-mer.

Les remarques qui précèdent ont déjà souligné que l'Intendance constitue le meilleur cadre pour étudier l'administration militaire sous ses divers aspects.

D'autres raisons s'y ajoutent. En premier lieu, il faut mentionner la méconnaissance des missions exactes de l'Intendance. Pour la plupart des Français, elle existe essentiellement pour ravitailler. En réalité, son action embrasse bien d'autres domaines et réunit un ensemble complexe d'attributions qui lui confèrent, par comparaison avec les services homologues des autres armées, une physionomie très originale. Ces attributions sont encore plus nombreuses outre-mer, l'action des administrations centrales se faisant moins sentir, du fait de l'éloignement.

En second lieu, l'Intendance administre dans une ambiance très spéciale le milieu militaire, aux modes de vie tout particuliers, mouvants, variés, très différents suivant le temps, le lieu, la mission, la conjoncture. Plutôt qu'"organisme"bureaucratique", elle constitue un service réalisateur, toujours prêt à faire face à toutes les situations et à s'adapter aux besoins du moment.

Enfin elle doit satisfaire des besoins humains, tâche la plus difficile et la plus ingrate, car ces besoins sont variables, bien que permanents, extrêmement divers, bien que limités à certaines normes par la réglementation. Plus les conditions de vie seront précaires - elles le sont justement dans les territoires lointains ou servent les Troupes de Marine - et plus la charge administrative sera lourde. Tout acte administratif se teinte alors de psychologie et de diplomatie. Le commandement et les administrés s'attachant au résultat visible sans participer aux difficultés rencontrées, il importe de leur faire toucher du doigt, avec tact et discrétion

les raisons qui motivent l'orientation donnée à l'exécution du service, en fonction de la finalité recherchée et des possibilités.

Ces quelques idées permettant de justifier que l'évolution d'un corps de fonctionnaires comme l'Intendance Militaire des Troupes de Marine et plus généralement les activités de type " Intendance" lorsqu'elles s'exercent au profit des formations de l'armée de terre en service outre-mer, puisse intéresser le juriste, particulièrement celui que la science administrative préoccupe.

L'étude entreprise s'attachera, par suite à se développer selon une telle optique. Dans le cadre général de classification des tâches administratives : fonctions de commandement, fonctions principales et fonctions auxiliaires, l'action de l'Intendance a déjà été rattachée, dans un paragraphe précédent, à la dernière catégorie, puisqu'essentiellement chargée de missions logistiques.

Ces fonctions auxiliaires offrent la caractéristique d'être communes à toutes les administrations (1) : problèmes de personnels, de matériels, de finances, de contentieux et de documentation. Bien que valable, cette classification présente l'inconvénient de cloisonner ces fonctions sans faire apparaître les liens nombreux qui les unissent solidement les unes aux autres .

Toutes présentent, à priori, un facteur commun : l'héritage du passé. L'administration militaire constitue avant toute chose l'administration des militaires, c'est-à-dire des hommes qui composent l'armée. Or, la substance humaine exige une certaine souplesse d'esprit pour être façonnée, et chacun doit reconnaître la relativité de la valeur de ses propres conceptions. L'étude historique excelle à développer ce sentiment.

(1) -Elles sont, par suite, souvent définies comme des fonctions "horizontales".

XII

Des auteurs, et non des moindres, ont fustigé l'histoire (1). Mais leur anathème vise l'histoire en tant que source d'exemples politiques. L'administrateur cherche à y découvrir autre chose. La connaissance historique lui procure l'amplification expérimentale dont il a besoin et une source personnelle de progrès intellectuel. Si le passé ne peut fournir des modèles exactement adaptés à notre situation présente, sa connaissance évite au moins de renouveler certaines erreurs.

Par ailleurs, l'administration existe en vue de la satisfaction de besoins exactement définis. L'évolution des techniques modifie peut-être au rythme du progrès matériel les conditions de cette satisfaction, mais les méthodes qui s'y appliquent évoluent avec plus de lenteur. Les principes qui les guident se réfèrent à des vérités éternelles. Il convient donc d'accepter les enseignements qu'elles dispensent, quitte à vérifier dans quelle mesure elles s'adaptent aux situations nouvelles, ces situations constituant très souvent le reflet présent de causes qui remontent plus ou moins loin dans le passé.

L'évolution de "l'Intendance Militaire des Troupes de Marine", héritière de certains principes d'action du Commissariat des Guerres, mais héritière surtout du Commissariat de la Marine aux colonies, récemment supprimée en droit, mais ayant transmis à la nouvelle Intendance de l'Armée de Terre ses personnels, ses missions, et son âme pour tout ce qui concerne le service particulier outre-mer, doit prouver le bien fondé des enseignements de l'Histoire. La première partie y sera consacrée. En outre certains développements, dans la suite du récit, évoqueront, pour des cas précis, le témoignage du passé, afin de mieux expliquer les conditions du présent : évolution des Troupes de Marine, origine des dispositions des grands textes

-
- (1) - Paul VALÉRY ("Regards sur le monde actuel") semble le plus souvent cité :
"L'histoire est le produit le plus dangereux que la chimie de l'intellect ait élaboré. Il fait rêver. Il enivre les peuples, leur engendre de faux souvenirs... et rend les nations amères, insupportables et vaines ... L'histoire justifie tout ce que l'on veut. Elle n'enseigne rigoureusement rien, car elle contient tout et donne des exemples de tout".

XIII

législatifs militaires, telles la Loi du 16 Mars 1882 sur l'administration de l'armée ou la Loi du 7 Juillet 1900 organisant les Troupes Coloniales, origines de la notion de surveillance administrative etc...

L'administration militaire, et plus particulièrement la partie qui constitue la zone d'action de l'Intendance outre-mer, dont les fondements historiques permettent d'expliquer nombre de règles actuelles, doivent ensuite, dans une étude exhaustive, se placer dans leur contexte juridique et social.

Les fonctions auxiliaires administratives constituent, par essence, des phénomènes juridiques. L'organisation et les attributions de l'Intendance Militaire des Troupes de Marine seront examinées sous cet angle. La description de ses structures doit permettre d'évoquer les problèmes d'administration centrale, à l'échelon ministériel, ceux des directions de service outre-mer et ceux réservés aux Intendances territoriales. Ses catégories de personnels nous deviendront familières, de même que les charges lourdes et nombreuses : attributions financières, administratives, économiques, attributions de surveillance etc... Une telle foule d'activités implique un besoin permanent de modernisation des méthodes : aussi, un chapitre entier sera consacré à l'application des principes d'organisation du travail dans les Services de l'Intendance fonctionnant outre-mer.

L'action de ceux-ci, enfin, doit être considérée comme un problème social d'actualité. A travers l'aridité des textes et la rigidité de la réglementation, la finalité réside toujours dans le soutien d'une collectivité d'hommes avec ses besoins, ses conditions de vie particulières, ses réactions psychologiques. Cet impératif subsistera en fond de tableau tout au long des développements à venir. Il prendra tout son sens lors de l'évocation des missions nouvelles du service dans le cadre de l'Assistance Militaire Technique, tant à cause de la sensibilité des personnes assistées que des qualités de coeur et d'esprit exigées des personnels assistants.

La preuve sera faite que l'administration, illustrée par l'exemple des actes d'administration militaire qui incombent à l'Intendance des Troupes de Marine ou son héritière, ne consiste pas en une sèche dissection de règles écrites. Elle vit et palpite au coeur des institutions publiques de

portée plus générale. Elle s'adapte aux situations politique, économique, sociale du moment. Elle s'attache à moderniser sans relâche ses méthodes. L'administration militaire - particulièrement lorsqu'elle s'applique outre-mer - justifie la réflexion du général CHASSIN à propos de l'organisation des armées : "La machine militaire est comme le roc de Sisyphe : elle retombe si on cesse de la pousser en avant " (1).

(1)- "La manoeuvre Intendance aux différents échelons" Conférence faite à l'Ecole de Guerre le 20 Novembre 1952 par l'Intendant de 1ère Classe LEGER, Directeur de l'Ecole Supérieure de l'Intendance.

1ère P A R T I E

L'ADMINISTRATION MILITAIRE FRANÇAISE

EN METROPOLE ET OUTRE-MER DANS LE PASSE

L'histoire de la FRANCE présente au cours des siècles deux tendances opposées. A certaines périodes, elle adopte une politique essentiellement continentale, caressant le vieux rêve d'obtenir par la force ou par la négociation ses fameuses "frontières naturelles". A d'autres moments, délaissant l'Europe, elle tourne les yeux vers le large et bâtit un vaste domaine outre-mer dont elle ambitionne de faire un prolongement de la mère-patrie.

Selon les fluctuations de cette politique, ses soins attentifs se portent, tantôt au profit des Forces de Terre, tantôt au profit de sa Marine et des Troupes Spécialisées pour l'outre-mer.

Cette double vocation explique que le Service Administrateur de l'Armée de Terre se soit composé de deux corps distincts, en dernier lieu et jusqu'à leur fusion récente, l'Intendance des Troupes Métropolitaines et l'Intendance des Troupes de Marine.

Selon la tradition, les Intendants Généraux et Intendants Militaires des Troupes Métropolitaines ont pour lointains ancêtres les Intendants de Justice, Police et Finances dans la province ou Intendants d'Armée et leurs adjoints, les Commissaires du Roi pour les guerres; les Intendants Généraux et Intendants Militaires des Troupes de Marine, les Intendants de Justice, Finances, Guerre et Marine aux Colonies et les Commissaires de la Marine sous leurs ordres.

Cette affirmation souffre quelques aménagements et la vérité apparaît plus nuancée. De même qu'un individu hérite des caractères familiaux issus des diverses branches de sa généalogie, le corps de l'Intendance des Troupes de Marine représente la synthèse d'une administration militaire spécialisée aux influences aussi bien ascendantes que collatérales.

Il est bien certain que les Intendants des Colonies de l'Ancien Régime correspondaient, dans nos possessions lointaines, aux Intendants de province en France. Ils se recrutaient généralement dans les mêmes corps de l'administration royale.

Les Commissaires de la Marine servaient aux colonies en position de simple détachement de leur corps d'appartenance : les mêmes administrateurs faisaient carrière indifféremment dans les ports, à l'armée navale, ou dans nos possessions, sauf une tendance de plus en plus marquée à la spécialisation en ce qui concerne la dernière de ces trois positions.

En diverses occasions, de manière de plus en plus fréquente, les Commissaires des guerres et leurs successeurs, les Intendants des troupes métropolitaines seront appelés à servir conjointement avec les Commissaires de la Marine ou Intendants Coloniaux au cours des multiples campagnes outre-mer.

Un deuxième aspect de la diversité des origines de la physiologie de l'Intendance des Troupes de Marine réside dans le fait que l'administration militaire dans nos colonies, qui relevait d'un régime spécifiquement "Marine" a mué progressivement pour aboutir à un régime d'administration "Terre", mais en maintenant toutefois certaines règles originales inhérentes aux impératifs d'un service exécuté dans des situations différentes de celles qu'on trouve en Europe et soumis aux servitudes de l'éloignement et des longs délais de liaison.

Cette transformation n'est que la conséquence des modifications survenues dans la nature des unités militaires employées outre-mer, lesquelles, Troupes de la Marine à l'origine et unités "embarquées" effectuant normalement leur service à bord des vaisseaux, se sont progressivement spécialisées dans le service à terre dans nos possessions, prenant ainsi le caractère de troupes à pied.

Toutes ces raisons expliquent qu'au fil des années, le Corps du Commissariat aux Colonies(1) ait irrésistiblement tendu à faire siens

(1)- Les Intendants ayant très rapidement disparu dans la tourmente de la Révolution française.

les procédés de direction et de gestion du corps homologue métropolitain, à savoir le Commissariat des guerres, remplacé à partir de 1817 par le Service de l'Intendance.

De sorte que l'Intendant Général CALVEZ a pu parler d'une "double ascendance de l'Intendance des Troupes Coloniales : Commissariat Colonial, en passant par le Commissariat de la Marine, Intendance Métropolitaine, en passant par le Commissariat du Roi pour les guerres, les Intendances de province et d'armée, puis de nouveau le Commissariat des guerres ou l'Inspection aux Revues d'autre part!"(1)

Cette origine mixte explique que l'Intendance Militaire des Troupes de Marine ait pu former un service aux attributions et aux méthodes d'action comparables à son homologue métropolitain, mais avec nombre de particularités héritées de la Marine et une personnalité très affirmée.

Pour comprendre les modes d'administration propres à l'outre-mer à l'époque contemporaine, il nous appartient d'examiner à la fois ce que les Intendants des Troupes de Marine doivent, d'une part, aux Intendants dans les provinces et Commissaires du Roi pour les guerres en France (2), d'autre part, aux Intendants des Colonies et Commissaires de la Marine outre-mer.

(1)- Conférence faite le 2 Mars 1955 aux stagiaires de l'Ecole Supérieure de l'Intendance.

(2)- Sous l'Empire, Inspecteurs aux revues.

C H A P I T R E 1er

LES ORIGINES DE L'INTENDANCE MILITAIRE

Si les Intendants Militaires contemporains peuvent être considérés comme les héritiers directs des Intendants de l'Ancien Régime et des Commissaires des guerres, une telle affirmation mérite d'être prouvée. Chronologiquement, les Commissaires apparurent les premiers. La tâche capitale de la royauté consista à rassembler des terres autour de l'Ile-de-France, noyau initial. Il fallait, pour cela, que le roi se préoccupe d'améliorer sa force militaire et d'y introduire une administration saine. La nécessité de créer une administration provinciale n'apparut qu'après, à la période qui en termes militaires serait désignée "exploitation du succès".

Cette remarque justifie le plan du présent chapitre. La première partie, qui traitera des origines lointaines de l'Intendance Militaire, évoquera rapidement l'évolution qui a conduit à la création du Commissariat des Guerres. La seconde retracera l'historique de ce corps sous l'Ancien Régime. La troisième fera apparaître comment, dans les derniers siècles de la Monarchie, les Intendants de province sont devenus les supérieurs militaires des Commissaires.

+ + +
+

I.- LES ORIGINES LOINTAINES DES ADMINISTRATEURS MILITAIRES.

Les Romains fournirent le premier modèle d'administration militaire perfectionnée. Leurs légions bénéficiaient de la compétence de cadres administratifs tirés de la hiérarchie normale de commandement et aptes à y rentrer à tout instant. La rusticité des besoins à l'époque permettait un tel système.

Mais avec le haut Moyen-Age, la notion d'Etat disparaît pour faire place à une hiérarchie sociale fondée sur la fidélité d'un vassal à un suzerain. L'organisation militaire tend à se confondre avec cette hiérarchie. L'administration militaire n'existe pas, car les unités guerrières sont des formations de circonstance éphémères, où le combattant vient avec son équipement. La simplicité de celui-ci et du besoin alimentaire facilite l'entretien d'une troupe. Par ailleurs, le pillage ne nécessite pas d'administration.

Lorsque les Rois de France entreprennent l'agrandissement du royaume, ce système se révèle insuffisant. En période de crise, les ressources en hommes que constituent les vassaux doivent être complétées par la levée de troupes soldées et par le maintien des effectifs au-delà de la durée d'obligation "d'ost". Le souverain prend l'habitude d'engager des bandes mercenaires, à l'origine simple complément à l'ost féodal. Lorsque ce complément prend une importance accrue, la nature des rapports entre le roi et l'armée change : il lui appartient désormais d'entretenir les troupes à son service, d'où le besoin de créer une administration militaire.

Au demeurant, cette administration se révèle excessivement simplifiée. Le Roi traite à forfait avec les capitaines, entrepreneurs de guerre. Il lui suffit de contrôler le respect des conditions du contrat. A l'exécution d'une telle tâche, il délègue des personnes de confiance, choisies par lui. Ainsi apparaissent les premiers Trésoriers des Guerres ou Commissaires des Guerres. Ce corps nouveau va se transformer et évoluer au cours des siècles et jusqu'à la fin de l'Ancien Régime dans les conditions qui vont être précisées.

+ + +

II.- LE COMMISSARIAT DES GUERRES SOUS L'ANCIEN REGIME.

De nos jours, l'Intendance Militaire assure une triple mission, pourvoir, administrer et contrôler. La première fonction, la plus connue

et généralement considérée comme la raison d'être du Service, n'est pourtant apparue que postérieurement aux deux autres.

Comme il vient d'être dit, les premiers Commissaires furent créés pour contrôler les capitaines entrepreneurs de guerre.

Plus tard, il apparut que le bon ordre des troupes en déplacement impliquait des mesures d'administration : cette "police" fut tout naturellement confiée aux officiers à vocation administrative, à savoir les-dits commissaires.

Puis, l'Etat prenant progressivement à sa charge de pourvoir à la vie quotidienne et à l'ensemble des besoins matériels du soldat, ces mêmes administrateurs se verront désignés pour procurer les vivres, l'habillement, le campement, le chauffage, etc...

Cette évolution s'étend sur plusieurs siècles, dans les conditions qui vont être maintenant précisées.

+ + +
+

Les premiers Commissaires ou Trésoriers des Guerres apparaissent au cours de la guerre de Cent Ans. Le contrôle du respect du contrat "de soudée" passé entre le roi et les capitaines propriétaires de leur compagnie(1) se manifeste en pratique par une vérification des effectifs entretenus. Les Commissaires désignés à cet effet agissent à l'origine, à titre tout à fait temporaire et occasionnel. L'ordonnance de Jean II le Bon du 30 Avril 1351 délègue "bonnes personnes, convenables et avisées... lieutenants, députés, clerks, commis ou commissaires du connétable et des maréchaux de France" afin de "procéder aux monstres et revues" des compagnies soldées.

Ces représentants reçoivent pour mission de réprimer les abus provoqués par la fraude des capitaines. Ces derniers, chargés par le roi d'entretenir, moyennant une prime par homme, un effectif théorique de

(1) - Pour l'Infanterie - L'unité commandée par un capitaine, dans la cavalerie, s'appelle une "Lance".

soldats et de chevaux ont intérêt à entretenir un nombre réel de mercenaires plus faible que celui stipulé au contrat. La "monstre" ou revue d'effectif, permet au Commissaire des Guerres de déceler la fraude et de la sanctionner.

Vérification particulièrement difficile, car le Capitaine sou-
doie habituellement, le moment venu, quelques soldats d'emprunt, "fausses
lances" ou "passe-volants". L'absence d'uniforme et l'inexistence de
l'état-civil à l'époque rendent la fraude particulièrement aisée.

Chose plus grave, l'esprit de camaraderie aidant, il arrive au
Commissaire des guerres de fermer les yeux sur les abus commis par les
Capitaines(1).

L'ordonnance de 1356 codifie et précise que "connaîtront les
Connétables et Maréchaux des monstres et revues, paiements, gages, soldes,
appointements, taxations, droit de paie, et de registre..." et délègue
ces pouvoirs aux Commissaires ou Officiers de la Connétablie.

Ces délégués, au nombre de douze, sont appelés "Commissaires
ordinaires" parce qu'ordinairement chargés de suppléer le Connétable et les
Maréchaux dans les tâches de contrôle et d'administration.

Lorsque l'Armée, sous le règne de Charles VII, devient perma-
nente, la mission de ces délégués, de temporaire et occasionnelle au dé-
but, devient permanente.

* * *

(1)-BRANTÔME affirme que de son temps, "la plupart des Commissaires et Conterol-
leurs sont de grands larrons, fermant les yeux sur les passe-volants moyen-
nant argent".

Les attributions de contrôle de l'effectif et de vérification des comptes apparaissent donc à l'origine de l'institution du commissariat des guerres. Mais un autre impératif devait faire apparaître une seconde catégorie d'attributions. Les armées de l'époque, formées d'unités disparates, ont besoin, au cours de leurs déplacements, de conserver le maximum de cohésion et de discipline. Les généraux ne prenant leurs fonctions qu'une fois les troupes rassemblées, le droit de contrainte doit être confié à certaines autorités. Au corps des Prévôts, des Maréchaux de France, incombent les mesures répressives. Mais, comme il vaut toujours mieux prévenir que guérir, la nécessité se fait sentir de reconnaître à des spécialistes le soin d'édicter et de faire respecter les mesures administratives nécessaires à la vie des troupes en mouvement, telle que la fixation de l'ordre des marches, la répartition du logement à l'étape, l'exécution des transports etc...

Louis XI, par l'ordonnance d'Amboise du 13 Mai 1470, confie aux Commissaires des guerres, administrateurs par vocation, la "conduite des chevauchées de gens d'armes" afin "de faire vivre ceux-ci en bon ordre et police".

L'ordonnance de Louis XII du 20 Janvier 1514 qualifie les Commissaires de "conducteurs de gens de guerre".

Cette catégorie d'attributions, disparue à notre époque, a laissé quelques survivances dans les activités du service de l'Intendance en matière de Déplacements et de Transports.

+ + +
+ +

Beaucoup plus tard, l'évolution de la science militaire et l'accroissement des effectifs des armées feront apparaître de nouvelles formules d'administration des troupes et confier aux Commissaires des guerres une troisième catégorie d'attributions, celle de pourvoyeur.

Les besoins nouveaux se manifestent essentiellement comme conséquences du démembrement de la solde.

A l'origine, celle-ci était destinée à faire face à tous les besoins humains du soldat. Avec le temps, et pour des raisons de sauvegarde de la discipline et de maintien en bonne condition physique, il apparaît opportun de réserver une fraction de la solde à un fonds commun destiné aux besoins d'une alimentation collective (1) et de procurer par les soins de l'Administration les vivres destinés aux "ordinaires". Le service des subsistances était né. De manière analogue, la création de l'uniforme sous Louvois donne ultérieurement naissance au service de l'habillement, puis par extension naturelle, aux services du Campement, du Couchage, de l'Ameublement, du Chauffage et de l'Eclairage.

Au cours des années, d'autres motifs viennent s'ajouter à celui du démembrement de la solde pour donner aux Commissaires des Guerres le rôle de pourvoyeurs. Peu à peu, le Roi devient chef effectif de l'Armée, et se substitue aux Connétables et Maréchaux pour déterminer et satisfaire les besoins matériels de la troupe. Il s'ensuit la nécessité de créer des services administratifs, à la tête desquels le Roi place ses administrateurs de confiance, les Commissaires.

Il estime, à juste raison, que ceux-ci, choisis dans la bourgeoisie, vivent plus près des réalités que les nobles et présentent des qualités d'ordre et de sens pratique plus solides et plus efficaces.

(1) - Les litiges concernant les ordinaires relèvent encore de nos jours des juridictions de droit commun, motif pris que les fonds des ordinaires sont des deniers privés, provenant d'un prélèvement sur la solde. Cet état de choses constitue une fiction juridique depuis que le service de l'alimentation fait l'objet de dotations budgétaires distinctes de celles de la solde.

Toutefois, confirmant la doctrine d'un Arrêt de la Cour de Cassation en date du 2 mars 1938, un jugement du Tribunal administratif de PARIS en date du 9 Juillet 1964, qui faisait suite à une décision du même Tribunal rendue le 31 mai 1961 sur la même affaire a rappelé le caractère privé des fonds des ordinaires et la compétence des Tribunaux de l'ordre judiciaire.

Toutefois, le Commissariat des guerres limite son rôle de pourvoyeur à la détermination des besoins et aux conditions de réalisation des ressources. Durant des siècles, ces réalisations resteront confiées à des entrepreneurs, pour les vivres particulièrement. Les approvisionnements seront fournis par les "munitionnaires" : fabrication du pain, achat de denrées, abattage du bétail etc... Sous l'Ancien Régime, ce système sera également celui adopté par les Commissaires de la Marine aux Colonies. L'histoire a conservé de ces "munitionnaires" une image peu flatteuse, admettant à priori qu'ils furent malhonnêtes, que leurs services coûtèrent très chers au budget royal, que la troupe fut victime de leurs louches combinaisons. Il est juste de préciser que, choisis avec soin, selon des garanties pécuniaires et morales justifiées, beaucoup se dévouèrent au Service de l'Etat (1).

L'évolution substituera peu à peu au système de l'entreprise celui de la "régie directe", permettant au Commissariat des Guerres de prendre sa physionomie définitive de service pourvoyeur.

+ + +

Au fur et à mesure que ses missions se multiplient et se précisent, le corps des Commissaires des guerres reçoit des statuts variables. Délégués des Maréchaux à l'origine, leurs fonctions, en fait, seront toujours confirmées par le Roi. Si Louis XI les charge de "la conduite des chevauchées de gens d'armes et de faire vivre ceux-ci en bon ordre et police" (2), Louis XII confirme une telle mission (3). Les lettres patentes

(1) -L'un d'eux, Abraham GRADIS, négociant de Bordeaux, fournisseur des troupes de la marine aux Antilles, pouvait écrire en 1751 que le trésor royal lui devait "sans y comprendre les effets arriérés de son commerce, plus de 800.000 livres, soit en France, soit en Amérique" ce qui le plongeait dans des embarras considérables. (A.DUCHENE)- Histoire des Finances Coloniales de la France p.43

(2) -Ordonnance d'Amboise du 13 Mai 1470 -

(3) -Ordonnance de la Ferté-sous-Jouarre du 20 octobre 1514.

de l'époque relatives au commandement des armées du Roi précisent habituellement au Général en chef de commettre ou députer en son absence des Commissaires pour procéder aux "monstres" des gens de guerre et les conduire.

François 1er donne définitivement à leurs fonctions l'investiture royale(1) et les rend responsables des revues. Celles-ci doivent être adressées aux chanceliers.

Selon la spécialisation, la distinction apparaît très tôt entre Commissaires des guerres et Commissaires à la conduite.

L'appellation de Commissaire ordinaire apparaît dans l'ordonnance de 1514 parce qu'il représentent "ordinairement" le Connétable ou les Maréchaux aux monstres ou revues.

Certains prennent le titre et les fonctions de "conducteur de gens de guerre". Mais, il ne s'agit pas de deux corps distincts, les uns ou les autres pouvant selon le temps et le lieu de leur mission, être appelés à l'une quelconque de ces deux tâches.

Henri IV, par contre, crée une spécialité nouvelle, en 1595, lorsqu'il érige en office vingt quatre places de commissaires assignés à résidence, appelés "Commissaires provinciaux".

Les charges de commissaire ordinaire sont érigées en titre d'office par un Edit de Louis XIII de mai 1624. Un second Edit de mars 1638 légalise l'appellation des commissaires ordinaires, fonctionnaires ambulants, qu'il distingue des commissaires provinciaux, sédentaires.

Un Edit pris en août 1692 place à chaque gîte d'étape un Commissaire aux Revues spécialement chargé du logement et des étapes.

(1)-Ordonnance de Givès-sur-Loire du 12 août 1523.-

Enfin, l'Edit d'avril 1704 crée les Commissaires ordonnateurs, choisis parmi les Commissaires ordinaires et ayant autorité sur ceux-ci dans la province. En campagne, les premiers ont la haute main sur les seconds, et peuvent être appelés à suppléer en cas de besoin l'Intendant Général, auquel ils sont directement subordonnés.

L'ensemble du corps des Commissaires des guerres se voit réorganisé par une ordonnance royale du 14 Septembre 1776 qui fixe les effectifs et la hiérarchie des Commissaires(1) et attribue, en outre, à deux Commissaires ordonnateurs le Brevet d'Intendant des Armées du Roi(2).

Cette mesure tend à justifier la théorie qui estime que les Intendants prolongent vers le sommet la hiérarchie des Commissaires des guerres.

La parenté des deux corps se trouve renforcée lorsque, le 20 Juin 1788, une ordonnance royale attribue aux Commissaires ordonnateurs une partie des attributions des Intendants de Province ou des Intendants Généraux des Armées du roi. Cette ordonnance décide en même temps de leur confier la tenue des actes de l'état-civil aux armées et les fonctions de Ministère Public dans les conseils de guerre, emplois que leurs connaissances juridiques leur permettent de tenir avec plus de compétence que les officiers nobles "dédaigneux de toute instruction".

+ +
+ +

-
- (1)- 18 commissaires ordonnateurs (dont deux ayant le Brevet d'Intendant des armées du roi)-
16 commissaires principaux (titre nouveau, qui sera supprimé en 1788)-
116 commissaires ordinaires ou à département.

Une nouvelle ordonnance du 17 Avril 1788 réorganise le Corps en :
- 23 commissaires ordonnateurs,
127 commissaires ordinaires,
21 élèves commissaires.

- (2)- "Lorsque les-dits commissaires ordonnateurs rempliront les fonctions d'Intendant des Armées avec un brevet à cet effet, sa Majesté veut qu'à raison de l'importance de ces fonctions ils prennent rang, en vertu de leurs lettres de service, après le Général ou l'Officier général Commandant en chef".
(ordonnance du 14 Septembre 1776 - Titre V - Article 19).

Ainsi, au cours de quatre siècles, voit-on les attributions des Commissaires des Guerres croître sans cesse en nombre et en importance, en même temps que s'affermir progressivement le pouvoir royal.

La structure du corps est plus ou moins militaire selon les époques.

Les premiers Commissaires des Guerres furent des officiers militaires rattachés au corps de la gendarmerie d'ordonnance ou petite gendarmerie.

Les fonctions purement militantes de "conduite des gens de guerre" qui s'ajoutent bien vite aux charges initiales de passer les revues et d'exercer la surveillance administrative font participer plus directement les Commissaires "meneurs de gendarmes, archers, arbalétriers" aux activités du commandement(1).

Leur caractère militaire s'efface au cours du XVII^e siècle. Ils deviennent alors les subordonnés des Intendants, créés par Richelieu. Durant la même période, ils commencent à se voir confier la charge de pourvoir aux besoins de la troupe.

S'occupant plus particulièrement d'administration et de fourniture, ils cessent d'être des hommes d'épée pour devenir des hommes de plume.

Cependant, les Intendants prennent l'habitude évidente de les charger plus spécialement des fonctions militaires, et ils héritent peu à peu en droit de ces attributions au fur et à mesure que s'accroît le caractère civil de l'Intendant (2).

-
- (1)- Le règlement du 20 Mai 1623 enjoint aux "commissaires conducteurs de sa Majesté, lorsque les compagnies de cavalerie légère entrent en campagne, de marcher "à la tête d'icelles, à la main gauche du Capitaine" et leur prescrit de "faire donner le logement et établir le taux de vivres et fournitures suivant le règlement...".
 - (2)- Leur qualité militaire leur est reconnue par l'ordonnance du 20 août 1767.

Dans l'ordonnance du 14 Septembre 1776, Louis XVI édicte que les titulaires d'un office ou d'un titre de commissaire des guerres ne seront employés qu'après cinq ans minimum de services antérieurs comme officier des armées du roi ou comme élève dans les bureaux de la guerre.

A la fin de l'Ancien Régime, les Commissaires ordonnateurs détiennent le grade de colonel, et sont chargés de la direction et de la surveillance des services administratifs de l'Armée.

Leur activité s'exerçant durant de longues années dans le cadre d'une subordination directe à l'Intendant, un besoin de connaître plus complètement l'articulation de l'administration royale militaire nous conduit à préciser les fonctions relevant du "militaire" attribuées aux Intendants dans la province ou Intendants d'Armée.

+ + +
+ +

III.- L'INTENDANT DU "MILITAIRE", DE JUSTICE, POLICE ET FINANCES DANS LA PROVINCE ET L'INTENDANT D'ARMÉE -

Quittant le service actif en 1959, l'Intendant Général LEGER, Directeur de l'Ecole Supérieure de l'Intendance, dans une conférence d'adieu aux stagiaires métropolitains et coloniaux, rappelant l'origine de l'Intendance Militaire, leur précisait qu'ils étaient les successeurs militaires des Intendants de l'Ancien Régime dans les termes suivants :

" Le titre que vous allez porter doit vous remplir à la fois
" d'orgueil et de modestie. D'orgueil, parce que vous êtes, dans l'Armée,
" les tenants derniers de ces grands commis de l'Ancien Régime, puissants
" seigneurs bien en cour ayant la haute main sur la police et la justice
" commune sur les finances, poudrés à frimas et courant les routes en
" brillant équipage, d'esprit volontiers libéral ou parfois despotes éclairés,
" de qui dépendait en tout cas, la prospérité ou le malheur d'une
" province."

Dans quelle mesure les Intendants Militaires d'aujourd'hui peuvent-ils se considérer comme les héritiers de ces Intendants du "Militaire", de Justice, Police et Finances ?

La réponse se déduit de la connaissance des origines de ces hauts fonctionnaires, de la nature de leurs fonctions et de leurs attributions.

+ + +

Leur origine remonte au VI^e siècle, lorsque le Roi dépêche dans ses provinces certains de ses conseillers en vue de lutter contre les tendances de l'anarchie féodale(1). Ces "Commissaires départis dans les provinces pour l'exécution des ordres du roi" sont ambulants et leurs fonctions accidentelles et périodiques comme le furent les premiers Commissaires des guerres. Leur "chevauchée" terminée, ils reviennent rendre compte à leur maître.

Ils sont trente trois en 1551, dispersés dans les généralités(2). Représentant locaux du Contrôleur Général des Finances, ils sont ordonnateurs du budget de l'extraordinaire des guerres.

(1)-Dès le XIII^e siècle, et après les "Missi Dominici" de Charlemagne, des essais avaient été tentés en ce sens par Saint-Louis. Grand voyageur, ce monarque se déplaçait fréquemment dans ses provinces. Lorsqu'il ne pouvait quitter Paris, il dépêchait à sa place des "enquêteurs diligents et loyaux". frères prêcheurs le plus souvent, dénommés "enquêteurs aux restitutions" car leur tâche principale consistait à faire restituer aux sujets du roi ce que ses prédécesseurs, son grand-père Philippe Auguste entre autres, avaient injustement confisqué.

(2) La généralité était une circonscription financière soumise à la juridiction d'un bureau des Trésoriers de France. L'assignation des généralités aux chevauchées devait permettre aux Commissaires départis "de plus facilement servir et entendre à la justice et aux Finances ainsi que le roi le veut et entend qu'ils fassent".

Lorsqu'au XIII^e siècle, les Intendants demeureront à poste fixe, on continuera à appeler "généralité" la circonscription de ces Intendants dans les pays d'élection.-

On distingue, en effet, à cet époque, l'ordinaire des guerres, qui concerne les dépenses normales du temps de paix : solde en station, habillement etc... et l'extraordinaire des guerres, concernant les services de la troupe en déplacements ou en opérations, auquel les provinces doivent contribuer.

Le fait que le roi se substitue de plus en plus aux chefs de l'Armée, Connétables et Maréchaux pour assurer les besoins matériels de la troupe, le conduit à placer les services qu'il crée à la charge des Commissaires des guerres, mais sous la haute direction des Commissaires départis, lesquels commencent à prendre, à partir de 1600, le titre d'Intendant.

Ces personnages deviennent donc tout naturellement les supérieurs hiérarchiques des Commissaires des guerres, Commissaires provinciaux en particulier.

Si Richelieu fait grand usage des Intendants et multiplie leurs charges et leurs missions, c'est Colbert qui rend leurs fonctions permanentes, afin de disposer, pour représenter en province le pouvoir central, des éléments d'une politique de centralisation et de développement économique comme il fera avec les Intendants des Colonies relativement à sa politique commerciale extérieure.

On imagine à quel point l'action des Intendants va paraître insupportable aux oligarchies locales. Il est curieux de constater que, lorsque la Fronde contraindra Mazarin à les supprimer(1), durant quelques années, de 1648 à 1653, il ne subsistera plus que les Intendants des pro-

(1)- Par déclaration du 13 Juillet 1648, MAZARIN révoque toutes les commissions d'Intendant dans les provinces intérieures du royaume.

vinces frontières; ceux-ci ne conserveront guère que leurs attributions militaires. Il leur est enjoint "de ne point se mêler d'impositions, ni levées de deniers, ni de faire aucune juridiction contentieuse, et de se borner seulement à ce qui concerne les étapes et l'approvisionnement des armées, et à assister les gouverneurs en l'exercice de leurs fonctions".

+ + +

Une connaissance superficielle des institutions de l'Ancien Régime donne à penser que le gouverneur d'une province était, de par ses fonctions, un militaire et que l'Intendant, super-administrateur et homme de plume, était un civil. La vérité apparaît tout autre.

Leur recrutement parmi les maîtres des requêtes, éventuellement parmi d'autres magistrats, leur donne une origine civile.

Mais, le corps des Intendants fait partie de la hiérarchie militaire, après les Maréchaux et Gouverneurs généraux, avant les Commissaires des guerres. Les Maréchaux et Gouverneurs généraux reçoivent leurs ordres du Roi, les Intendants du Secrétaire d'Etat à la guerre.

Ils sont placés à la tête de l'administration militaire dans la province. Ils assurent le recrutement des troupes, la formation des milices territoriales et des milices garde-côtes. La Direction des étapes et services (D.E.S) leur incombe sur le territoire de leurs généralités. Ils assurent la solde et les frais de déplacement, le service des subsistances, de l'habillement, du campement, le service des hôpitaux (1), la construction et l'entretien des fortifications et des casernes, les "Invalides" ou service des pensions, les poudres et salpêtres, la Maréchaussée.

(1)- qui relèvera de l'Intendance Militaire jusqu'en 1882.-

En cas d'opérations ou de rassemblement d'armée, l'Intendant de la province intéressée prend le titre et les fonctions d'Intendant d'Armée.

Cependant, dès la fin du XVIème siècle, on trouve des Intendants d'Armée désignés directement. Ceux-ci relèvent du Général en chef pour tout ce qui concerne les opérations militaires. L'Intendant d'Armée siège au Conseil de Guerre (1).

Tenu de se conformer aux ordres du Général en chef, seul juge du salut de l'Armée, il doit rendre compte immédiatement au Secrétaire d'Etat à la Guerre de toute mesure prescrite qui lui semble irrégulière ou simplement inopportune (2).

+ + +
+ + +

Non militaires par leur origine, puisque descendants des Commissaires départis, conseillers ambulants du roi, et choisis eux-mêmes dans la magistrature, mais placés à la tête de l'administration militaire dans leur circonscription, cumulant avec leurs fonctions juridiques, administratives et financières, d'importantes attributions militaires, les Intendants en province peuvent être considérés sous certains aspects comme les ancêtres de nos actuels Intendants Généraux. Militaires de droit, puisque figurant à l'annuaire des officiers de l'Ancien Régime, ils le sont en fait par leurs attributions d'ordonnancement des dépenses militaires et de direction de tous les services de l'Armée (3).

-
- (1)- "Il assure la police des Troupes, la levée des deniers, l'acheminement des subsistances, l'administration de la justice". (Fr. OLIVIER-MARTIN - "Histoire du Droit français" - page 569).
 - (2)- "Les véritables Intendants de province sont nés obscurément sous Louis XIII, d'une fusion entre les Intendants d'Armée, maintenus à demeure dans les provinces pacifiées, et les commissaires départis à compétence limitée" - (Fr. OLIVIER-MARTIN - précité - page 569).
 - (3)- "Les attributions militaires de l'Intendant départi sont celles que se partagent de nos jours le Bureau Militaire de la Préfecture et les Bureaux de la Direction Régionale de l'Intendance". (Aussaresses - Revue de l'Intendance n° 19 - 3ème trimestre 1951).

Leurs subordonnés directs, les Commissaires des guerres, peuvent, de manière analogue, être considérés comme les Intendants Militaires de l'époque. L'analogie se confirme lorsque l'on sait que la hiérarchie des Commissaires des guerres, vers la fin de l'Ancien Régime, permettait aux Commissaires ordonnateurs d'accéder au grade et fonctions d'Intendant d'Armée.

Comme il n'existe qu'une seule façon d'administrer, une articulation semblable apparaîtra en étudiant l'administration militaire aux colonies durant la même période, mais avec des adaptations dues à l'éloignement, à la géographie, à la nature des administrés. Intendants aux colonies et Commissaires de la Marine représenteront les homologues des Intendants de province et des Commissaires des guerres. Une analogie complète ne saurait cependant être admise. Leur histoire jusqu'à la Révolution éclairera les différences.

CHAPITRE II

LES ORIGINES DE L'ADMINISTRATION MILITAIRE DANS LES COLONIES

L'administration militaire apparaît dans nos colonies bien plus tard que dans les limites du royaume de France. Comme il a été dit, le roi, en métropole, a pris très rapidement à son compte la charge d'administrer les troupes. Même avant, sous le régime des entrepreneurs de guerre, il a fait surveiller les capitaines par ses délégués, les Commissaires des guerres. Dès le XVII^{ème} siècle, l'administration militaire a atteint un haut degré de perfectionnement, dirigée dans les provinces par l'Intendant, secondé par ses commissaires.

Dans nos colonies, il n'en est pas de même car, durant de nombreuses années, la royauté se désintéresse de l'exploitation des territoires lointains. Les expéditions sont le fait d'initiatives privées, sans soutien matériel de la cour, souvent sans investiture officielle.

Mais, les récits des voyageurs se teintent de merveilleux. La rumeur publique affirme que l'or et l'argent abondent dans les terres nouvellement découvertes. Cela suffit pour faire dresser l'oreille royale, le Trésor manquant chroniquement de fonds. Le Roi ne détient-il pas de droit la souveraineté, toutes les régions visitées étant occupées en son nom ? L'exemple des autres puissances : Angleterre, Espagne, Portugal, Hollande, qui commencent à coloniser pour développer leur commerce maritime incite à les imiter.

Progressivement, la royauté sera amenée à prendre en mains l'administration des "Nouvelles-Frances".

Exactement comme pour la métropole, le processus consistera à substituer l'administration directe à l'entreprise, à mettre en place des administrateurs : les Commissaires de la Marine, puis à coiffer l'administration du territoire par un haut fonctionnaire représentant le pouvoir royal : l'Intendant.

+ + +
+ +

I.- LES ORIGINES LOINTAINES DES ADMINISTRATEURS MILITAIRES DANS LES COLONIES.

Gabriel HANOTAUX, académicien et ancien ministre des affaires étrangères, a caractérisé comme suit les étapes de la colonisation (1): Au début, il y a l'aventure. Celle-ci fait, plus tard, place à l'entreprise. Enfin l'entreprise se transforme en administration.

L'aventure, qui couvre la période de la fin du Moyen Age au début du XVIIème siècle, trouve sa source dans le goût français pour la recherche de la nouveauté et la griserie de l'inconnu. Il s'y ajoute un instinct de lucre, l'espoir de découvrir les eldorados et la richesse (2). Ces raisons se complètent parfois d'un motif religieux : le désir de convertir les indigènes à la religion chrétienne.

L'aventure se transforme en entreprise le jour où l'esprit de lucre devient prédominant. Henri IV émet l'idée de créer de puissantes compagnies privilégiées jouissant d'un monopole, et ayant le caractère d'une entreprise nationale (3). Richelieu adopte sa politique. Il pense que le commerce maritime développe la richesse d'un pays. La France, vu l'état de ses finances, ne peut prendre en mains des entreprises officielles de colonisation directe. Comme les Hollandais, il nous faut confier le commerce de mer et l'exploitation des terres neuves à de grandes compagnies à privilèges. La première d'entre elles, la Compagnie du Marbihan, créée en 1625, disparaît sans avoir fonctionné, de même que la seconde, la Compagnie de la Nacelle fleur de lysée (1627). La Compagnie des Cent associés, créée en 1627, a plus de succès et commence le peuplement et la mise en valeur du Canada. La Compagnie de Saint-Christophe, réorganisée en 1635 sous le nom de Compagnie des Isles d'Amérique, entreprend la colonisation des Antilles.

(1)- La politique coloniale de la France A.DUCHENE-PAYOT-1928-Préface de G.HANOTAUX.

(2)-Lorsque la possession des terres au-delà des mers apparaîtra comme une source de richesses les trônes d'Europe entreront en compétition, et l'on connaît l'énergique réponse de François Ier à l'Ambassadeur d'Espagne qui protestait contre la présence de navires français dans les eaux américaines en invoquant la bulle du pape Alexandre VI qui reconnaissait la souveraineté espagnole sur le nouveau monde par délégation pontificale "Le soleil luit pour moi comme pour les autres, et je voudrais bien voir l'article du testament d'Adam qui m'exclut du partage du monde".

(3)-Il fonda en 1601, à BLAVET la "Compagnie Bretonne" pour le commerce des Indes Orientales. Mais elle ne fonctionna jamais.

Les Compagnies disposent, par délégation, de droits régaliens. Elles gèrent des intérêts publics en même temps que les intérêts commerciaux. Elles nomment leurs agents, sous réserve, pour les agents supérieurs, de l'agrément du roi. Les administrateurs apparaissent ainsi comme les premiers administrateurs militaires outre-mer, puisqu'investis officiellement par le roi, et chargés, entre autres obligations, d'entretenir une force armée levée aux frais de la Compagnie. Ils disposent de tous les pouvoirs. On le voit bien lorsqu'en 1635 apparaît un Lieutenant général pour le roi aux Isles d'Amérique : ce personnage n'a que des fonctions de représentation. Ce sont les Compagnies qui peuvent "mettre dans les ports capitaines et gens de guerre", recrutés, nommés et payés par elles.

À la tête de l'administration de la compagnie dans la colonie, se trouve un agent général, préfiguration de l'Intendant (1). L'Agent Général a autorité sur tous les commis, surveille leur conduite, les oblige à rendre des comptes. Il assure la rentrée des recettes de la compagnie, exécute au nom de celle-ci certaines opérations financières, taxe les marchandises importées et les produits à exporter : fourrures, pétun, sucre etc.. Il dresse l'état des approvisionnements nécessaires.

Mais, pour diverses raisons, l'administration royale se substitue peu à peu à l'administration de la compagnie. Depuis le début de la colonisation, le roi se reconnaît un droit éminent sur les territoires découverts. Il se fait représenter dans la colonie par un "vice-roi" (2).

RICHELIEU et COLBERT admettent le système des compagnies à charte comme

-
- (1)- La Compagnie des Isles d'Amérique commissionne d'ailleurs en 1642, comme "Intendant Général de ses affaires" le Sieur, CLAIRSELIER de LEUMONT, Secrétaire du roi. En 1664, le Sieur de CHAMBRE est installé comme Agent Général aux Isles.
- (2)- Le 15 Janvier 1541, François 1er nomme un gentilhomme picard Jean-François de la Roque, Sire de Roberval, "Vice roi du Canada".
- En 1578, le breton du Mesgones, Marquis de la Roche, page de Catherine de Médicis, obtient le titre de "Vice-roi des Terres Neuves", ce pays autrefois concédé à Roberval. En 1598, il devient "Lieutenant général du Roi dans les pays du Canada, Hochelega (Montreal), Terre-Neuve, Labrador et la grande Baie".

mode de gestion, faute de pouvoir y installer immédiatement une administration directe. La distinction est d'ailleurs nettement affirmée entre la souveraineté, réservée au roi, et la propriété, confiée aux compagnies. Dès 1663, Louis XIV se réserve le commandement sur "les officiers civils et militaires et sur les vaisseaux". En 1671, il décide de nommer lui-même les Officiers au Conseil Supérieur de la Colonie.

Lorsque les affaires de certaines compagnies périclitent, le monarque, pour des raisons de prestige et d'intérêt se substitue à la compagnie défailante, et réunit au domaine de la couronne les pays concédés. Toute l'administration passe désormais entre les mains du pouvoir royal.

Ainsi appelée à installer une administration civile et militaire nouvelle, la royauté choisit tout naturellement les cadres de l'administration de la marine. Les choses coloniales sont maritimes. De plus, à cette époque, les compagnies de colonisation et la Marine dépendent de la même administration centrale, la Surintendance du commerce et de la navigation qui devient plus tard le Secrétariat d'Etat à la Marine. La solution la plus simple pour ce ministère consiste à transposer aux colonies l'administration des ports métropolitains et des escadres. Aussi une étude préalable de l'administration de la Marine dans la métropole doit permettre de mieux comprendre le rôle aux colonies de l'Intendant et des Commissaires de la Marine.

+ * +
+ +

II.- L'ADMINISTRATION MARITIME AU MOMENT DU RATTACHEMENT DES COLONIES A LA COURONNE.

L'organisation administrative de la Marine se développe grâce à l'action de RICHELIEU et de COLBERT, deux ministres qui incarnent la volonté de puissance maritime et coloniale de la France.

Avant eux, notre pays, retardé dans son essor commercial par les guerres de religion, apparaît comme une puissance maritime de second plan. Son trafic marchand souffre de la prépondérance de nations voisines : Espagne, Hollande, Angleterre. Faute de navires de guerre en nombre suffisant, nos vaisseaux marchands se trouvent à la merci des pillages et des malver-

sations. Le roi se voit contraint de louer des galères à des particuliers et des vaisseaux de haut bord à la Hollande et au Danemark. Pour la construction de ses navires, il doit faire venir le bois d'Albanie ou de Suède.

Le 16 Octobre 1626, Richelieu obtient la suppression de l'office d'Amiral de France : Amiral du Ponant, dominant la Normandie, la Bretagne, la Guyenne, et Amiral de France pour le Levant. Ces charges purement honorifiques, attribuées à de grands seigneurs encombrants, vont faire place à une institution plus efficace et plus dynamique : Richelieu, par lettres patentes du même jour, enregistrées au Parlement le 18 mars 1627, devient "Grand maître, Chef et Surintendant général de la Navigation et du Commerce de France".

En 1635, il obtient la démission de GONDI, général des galères. A compter de ce moment, il concentre entre ses mains toute l'autorité maritime, et peut alors jeter les bases de l'administration de la marine.

Dès 1627, il avait institué, dans les provinces du littoral, les premiers Intendants de la Marine, commissionnés par le roi, ayant à la fois en charge les affaires de la province et les choses de la Marine. Représentants de sa Majesté, ils sont placés au dessus de toutes les autorités qu'ils surveillent.

Leur mission est en bien des points comparable à celle des Intendants de province. L'institution des uns et des autres diffère cependant par la finalité recherchée. Les Intendants dans la province permettent à la Monarchie de tenir les gouverneurs, dans un but de centralisation administrative, et deviennent les agents réguliers du pouvoir personnel. Le but poursuivi par la création des Intendants de la Marine est tout différent. Il s'agit de mettre en oeuvre une politique économique, commerciale et militaire nouvelle car, dès le début du XVIIème siècle, la France s'oriente vers les grandes entreprises commerciales et maritimes.

RICHELIEU pense que le commerce ne pourra se développer que si la mer est nettoyée des corsaires. Il convient donc de posséder des forces maritimes proportionnées. Reprenant pour son compte le mot de Sir WALTER RALEIGH, Amiral de la reine Elisabeth d'Angleterre, "Celui qui commande la mer commande le commerce, celui qui commande le commerce du monde commande la richesse du monde et par conséquent le monde lui-même", il ambitionne

de créer une flotte puissante. Pour cela, il faut impérativement une solide administration maritime, des ports organisés, des chantiers navals, des vaisseaux, et l'assurance de pouvoir recruter le personnel maritime suffisant. Pour cette tâche ambitieuse, le Cardinal a besoin de fonctionnaires de confiance, l'Intendant de la Marine, et les collaborateurs de ce dernier, les Commissaires de la Marine.

Les fonctions de l'Intendant de la Marine demeurent à cette époque accidentelles et intermittentes (1).

Mais, le corps des Commissaires de la marine est déjà permanent. Leur origine remonte aux Commissaires du Ponant, créés en 1605 par Henri IV, dont certains sont placés par RICHELIEU comme auxiliaires de l'Intendant de la Marine. Réorganisés en 1620, ces Commissaires contrôlent les commis de l'Amiral, gens de plume chargés de fixer les soldes, de prescrire les achats, d'ordonner les taxes et les paiements.

Le règlement sur la Marine dispose que, dans chaque port, un Chef d'escadre sera chargé des services militaires, et qu'un Commissaire général sera placé à la tête des services administratifs.

Cette dualité s'explique par la méfiance de RICHELIEU à l'égard du commandement maritime, auquel il oppose des administrateurs, moins frondeurs, plus fidèles et plus instruits.

Au Commissaire général incombe le "soin de pourvoir à la conservation et au radoub des vaisseaux, à l'entretien des matelots pour leur garde et de tenir tous leurs agrès et appareils et tout ce qui sera nécessaire à naviguer, tellement prêts en des magasins que, quand l'on en aura besoin, les-dits vaisseaux puissent être mis promptement à la mer".

Il dispose pour le seconder de trois commissaires ordinaires et de deux contrôleurs.

En fait, sous RICHELIEU, il n'existe pas de corps parfaitement constitués avec des attributions bien définies. A cette époque, deux principes d'administration sont cependant déjà dégagés : d'une part, on constate une unité de direction administrative dans chaque province maritime

(1)- La première commission d'Intendant de la Marine date de 1607. Elle concerne GEOFFROY, seigneur de BEAUVILLIERS, désigné "pour embarquer sur l'Armée Navale du Levant, commandée par le Duc de Guise et aider le Général de ses avis et de ses conseils".

ou port avec subordination directe à la Surintendance de la navigation ; d'autre part, il existe une unité de direction locale résultant de l'indépendance des gouverneurs et des chefs d'escadre et de l'indépendance des Intendants et des Commissaires.

Le premier Intendant à poste fixe apparaît seulement sous MAZARIN. Le 16 Juin 1659, une commission en faveur de TESTARD de la GUETTE de SANCY le désigne "en qualité d'Intendant de Justice, Police et Finances des Armées navales" en résidence au port de Toulon, avec pour tâche "d'équiper un bon nombre de vaisseaux en nos mers du Levant" et "de faire la guerre à nos ennemis et rendre le commerce plus libre et plus facile à nos sujets".

Quelques années plus tard, COLBERT érige en dogme les tendances économiques de RICHELIEU. Au service de cette politique, il met sur pied une administration maritime permanente, méticuleuse, ordonnée et prévoyante.

Intendants et Commissaires de la Marine seront les agents de la politique commerciale, partant, maritime et coloniale de la France.

Dans les colonies, ils développeront au maximum la culture des produits destinés à l'usage métropolitain et édifieront les structures économiques de ces territoires. En France, ils mettront sur pied une marine forte, apte à faire respecter le pavillon français sur toutes les mers et tous les itinéraires maritimes.

La doctrine commerciale de COLBERT peut se résumer en peu de mots. La richesse d'un pays est proportionnelle à la quantité de métaux précieux qu'il possède. La France doit donc produire et vendre beaucoup, mais acheter peu. Or, certaines denrées ne peuvent être produites que par des pays de climat tropical.

Outre les colonies de peuplement de pêche et de chasse, nous devons donc posséder des colonies susceptibles de fournir les denrées coloniales nous permettant de nous affranchir de l'étranger. Ces colonies, qui ne produisent que pour la Métropole, ne doivent acheter qu'à la Métropole, et le transit s'effectuer sous pavillon national. Cette conception mercantile de l'entreprise coloniale a conservé dans l'histoire le nom "d'Exclusif" ou de "Pacte Colonial".

Le monopole de pavillon impose que nos navires marchands puissent sillonner les mers sans danger. Le rôle primordial de la navigation dans le domaine commercial conduit à disposer d'une marine de guerre forte, organisée et disciplinée, protégeant efficacement les bateaux de commerce et convoyant les produits français, métropolitains ou tropicaux.

Dès son arrivée à la Surintendance de la Marine et de la Navigation, COLBERT(1) met en pratique son système en développant une Marine que son prédécesseur, le duc de Vendôme, avait laissé péricliter(2).

Sous son impulsion, l'empirisme administratif de l'époque de RICHELIEU va faire place à une organisation minutieuse. Il s'entoure à la Surintendance de collaborateurs choisis parmi les Intendants et Commissaires de la Marine : les frères CLERAMBAULT, TALON.

Dans les ports de France ou de l'Outre-mer, sous la haute autorité de l'Intendant, les commissaires généraux, commissaires ordinaires, garde magasins et écrivains du roi veillent à l'exécution des règlements, contrôlent le paiement de la solde, pourvoient à l'approvisionnement des magasins; concluent les marchés et surveillent leur exécution, arrêtent les dépenses, passent les revues des équipages, reçoivent le serment des officiers et des marins "de bien et fidèlement servir le roi sous l'autorité de Monseigneur l'Amiral et du Général, de garder et observer les ordonnances que sa Majesté veut être observées dans les vaisseaux".

-
- (1) - Il convient de remarquer que, tout comme RICHELIEU, COLBERT occupe le poste de Secrétaire d'Etat au Commerce.
- (2) - Un mémoire en date du 1^{er} Octobre 1659 adressé à MAZARIN dressait un tableau pessimiste de notre Marine : "Depuis dix ans, l'on n'avait jamais vu en mer plus de deux ou trois vaisseaux de guerre français. Tous les magasins de guerre étaient entièrement dénués, tous les vaisseaux réduits à vingt-plusieurs mesmes hors d'estat de servir - toute la chiourme à huit ou neuf cens forçats, la plupart malades et affaiblis, six meschans corps de galères" Pourtant "la France a vu depuis trente années que les plus grandes conquêtes qu'elle a faites pendant les dernières guerres, ce a esté par les forces maritimes; et quand on les a négligées, la perte des-dites conquêtes s'est ensuyvie".

Or, à la mort de COLBERT en 1683, notre marine comptait cent dix sept vaisseaux de ligne, trente galères, cinquante navires divers, quatre vingts corsaires. Grâce à l'inscription maritime, les équipages comptaient 1.200 officiers et 53.000 hommes.

COLBERT réserve au roi la nomination de tous les officiers, intendants, commissaires et garde-magasins.

Il fixe à vingt huit le nombre des commissaires. Il faut passer par les grades d'écrivain ordinaire, écrivain principal, avant d'être nommé commissaire ordinaire, puis commissaire général, éventuellement Intendant.

On exige du futur commissaire de sérieuses connaissances. On les choisit parmi les jeunes gens lettrés et de bonne famille (1).

La réorganisation administrative de la marine accomplie, COLBERT veut codifier son oeuvre et prépare une grande ordonnance. La mort le surprend en 1683, alors qu'il a déjà élaboré les principales dispositions. Son fils Seignelay, qui lui succède, fait poursuivre les travaux par les commissaires généraux de CLAIRAMBAULT et USSON de BONREPOS. La grande ordonnance sur la marine est promulguée le 15 Avril 1689.

Elle affirme le principe d'unité d'engagement et d'ordonnement des dépenses par l'Intendant, la séparation et l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable (2).

-
- (1)- COLBERT indique que ses actions et paroles doivent "traduire toutes sortes d'honnêtetés dont il ne s'écartera pas, quand même ils luy en donneront sujet, principalement avec les officiers d'épée qui ne lui sont pas subordonnés. Il se tiendra dans la réserve, évitera de se répandre avec trop de familiarité et de confiance ; ils en abuseroient infailliblement, ils en seroient à tous momens importunés, et ne seroit presque plus le maître de refuser aucune de leur demande, quelques raisonnables qu'elles fussent".
- (2)- A l'époque de COLBERT, les fonctions d'ordonnateur doivent être expressément reconnues à l'Intendant ou au Commissaire général dans leurs lettres de commission.

Les Trésoriers de la Marine, comptables de l'administration, ne peuvent discuter ou s'opposer à la dépense une fois ordonnée.

En contre-partie, seuls dépositaires des fonds, ils doivent effectuer les paiements eux-mêmes ou leurs commis, mais "ne jamais remettre les deniers de (leur) charge entre les mains de celui qui doit en ordonner".

Si l'Intendant ou le Commissaire ordonnent une dépense non comprise dans "l'Etat général des Fonds", le Trésorier de la Marine est estimé responsable du paiement. Il doit confronter les ordonnances de paiement avec l'Etat général précité. Cette procédure constitue une ébauche de contrôle des dépenses exercé par le comptable sur l'ordonnateur.

(Voir LE COHEREL)- Les Trésoriers généraux de la Marine pages 100, 102 et 105).

Elle répartit le travail administratif entre sept commissaires ordinaires (1). Un huitième commissaire assume les fonctions de contrôleur.

Le XVIIIème siècle marque la déchéance progressive des Intendants et Commissaires de la Marine, sauf aux colonies, où l'éloignement et la nécessité de prendre des décisions sur place leur permettent de conserver leurs pouvoirs presque intacts jusqu'à la Révolution.

Intendants et Commissaires de la Marine dans les ports de France ou à l'Armée Navale voient leur champ d'activité peu à peu grignoté au profit des officiers d'épée.

Dans le schéma économique élaboré par COLBERT, les titulaires de ces fonctions constituaient les rouages essentiels d'une politique au service d'un essor maritime, colonial et commercial. Or, après la mort de Louis XIV, la politique devient continentale. Notre commerce périclité, faute de navires de guerre, car notre marine a été détruite à La Hougue le 3 Mai 1692 (2).

Une deuxième raison explique la déchéance de notre administration maritime : la crise financière vide le trésor et freine les exportations. Il faut ajouter à ce tableau la crainte maladive de l'Angleterre à cette époque.

-
- (1)- Magasin général, constructions, radoubs et carènes, direction des hôpitaux, inspection des vivres, administration des ouvriers, enrôlement des matelots.
- (2)- Les traités d'UTRECHT de 1713 enlèvent à la France les territoires de la Baie d'Hudson, l'Acadie, Terre-Neuve, Saint-Christophe. Alors que peu de Français s'en soucient, le Commissaire de la Marine Robert CHALLES écrit : "Il aurait été plus avantageux à la France de céder la Normandie, la Bretagne et même l'Aquitaine que de céder l'Acadie, Terre-Neuve et la baie d'Hudson... Je prévois que Québec et le Canada seront bientôt anglicanisés".

Enfin, les successeurs de COLBERT ne possèdent, ni sa grandeur de vues, ni ses principes d'organisation et de sage administration.

La guerre de Sept ans nous fait abandonner nos colonies les unes après les autres. Le traité de PARIS du 10 Février 1763 consacre la perte définitive des plus importantes d'entre elles.

Dans cette ambiance, les intrigues de cour s'évertuent à déconsidérer la "plume" et à faire triompher "l'épée".

CHOISEUL, ministre de la marine depuis 1761, créature de la Marquise de POMPADOUR, la favorite, donne le pas à l'épée (1). L'ordonnance royale du 25 mars 1765 prétend établir une plus juste répartition des pouvoirs. Le Commandant du port peut communiquer désormais directement avec le roi, sans passer par l'Intendant. Les attributions de ce dernier se limitent à la comptabilité des deniers et matières et à la garde des magasins (2).

L'unité de pouvoir administratif, principe essentiel de l'ordonnance de 1689 cède la place à la division des attributions, source de conflits permanents entre le commandement et l'administration. Le nouvel ordre de choses provoque une multiplication des agents, l'accroissement des dépenses, les complications comptables et les querelles (3).

Les successeurs de CHOISEUL ne font pas mieux. L'ordonnance du 18 Février 1772, qui crée le Corps royal de la Marine à huit régiments, fait contrôler par les Colonels les personnels subordonnés à l'Intendant,

-
- (1)-Politique exactement contraire à celle de COLBERT, lequel jugeait les nobles ignorants et frondeurs, estimant que ces "sortes d'esprits" étaient incapables d'administrer, au contraire des "commis", Intendants et Commissaires, issus de la bourgeoisie, fidèles au roi et instruits.
 - (2)-Cette ordonnance modifie également la hiérarchie du Commissariat qui se divise désormais en commissaires généraux, commissaires ordinaires, sous-commissaires, commissaires des classes, écrivains et commis.
 - (3)-MALQUET, Commissaire, puis Intendant de la Marine aux Colonies, a jugé comme suit la politique de CHOISEUL : il a eu "un ministère éclatant d'audace et de puissance, dont il ne resta que des désordres et un mauvais esprit dans les armées de terre et de mer. Ses amis, ses créatures ont essayé d'en faire un grand ministre. L'histoire de notre temps s'y oppose".

d'où conflit entre trois autorités différentes : le Commandant du port, l'Intendant, le Commandant du Régiment !

L'ordonnance du 27 Septembre 1776 fait perdre à l'Intendant la Direction des constructions, la police du port, ainsi que l'ordonnancement des dépenses. Le contrôle local devient un corps indépendant de l'administration, ne dépendant plus de l'Intendant, dépendant d'un contrôleur central en résidence à Paris.

Les attributions sont nettement réparties, sans aucune liaison ou collaboration. Le nouvel état de choses engendre, au cours des dernières années de l'Ancien Régime, le désordre, l'accroissement des dépenses, l'anarchie dans les consommations.

L'Intendant de la Marine disparaît à la Révolution, et l'Assemblée Constituante supprime les Commissaires des classes. Un ordonnateur civil dirige l'administration. Cette réforme, oeuvre du Commissaire de la Marine MILQUET, devenu député et membre influent de l'Assemblée, élimine radicalement les officiers d'épée de l'administration.

Les colonies étant, sous l'Ancien Régime, rattachées à la Marine, ses méthodes d'administration s'y appliquent. Les administrateurs sont des personnels de la Marine. Mais cette administration doit tenir compte de l'héritage des Compagnies privilégiées, qui a laissé en vigueur certains usages, certaines méthodes, et des formules de gestion originales. En outre, la rareté des liaisons avec la métropole, l'habitude des initiatives, l'exercice de grandes responsabilités donnent aux administrateurs militaires en service dans les territoires éloignés un style d'action et une autorité sauvegardés jusqu'à la Révolution. Il importe maintenant de préciser les devoirs et les charges de ces fonctionnaires royaux très particuliers, les Intendants et les Commissaires de la Marine aux Colonies.

III.- LES ADMINISTRATEURS MILITAIRES DANS LES COLONIES SOUS L'ANCIEN REGIME

A)- L'INTENDANT AUX COLONIES :

De même que dans la province métropolitaine, l'Intendant "du Militaire, de Justice, Police et Finances", (ou, dans certaines provinces frontalières, l'Intendant d'Armée) était le chef de l'administration civile et militaire, avec pour auxiliaires les Commissaires des guerres, Commissaires provinciaux en particulier, de même que, dans les ports, l'Intendant de la Marine ou, à la mer, l'Intendant des Armées Navales, avec sous ses ordres les Commissaires généraux et Commissaires de la marine, dirigeait l'administration du port ou de l'armée navale, dans nos colonies, "l'Intendant de Police, Justice, Finances, Guerre et Marine" de la colonie, assisté de Commissaires généraux et Commissaires de la marine en service colonial, avait la haute autorité sur toute l'administration de la colonie.

Ce système d'administration directe par les représentants du roi n'est apparue que progressivement. Durant de longues années, la mission de colonisation se voit confiée à des compagnies à charte, dépositaires des attributs de la puissance publique par autorisation royale. RICHELIEU et COLBERT adoptent les principes de MONTCHRESTIEN, qui, dans son "Traité d'Economie Politique", paru en 1615, avait préconisé que la mise en valeur et l'exploitation des colonies soient confiées à des compagnies privilégiées et donné à la colonisation quatre buts : elle doit procurer la gloire au colonisateur, favoriser et développer le commerce d'exportation, permettre aux Français en surpopulation d'émigrer, enfin et accessoirement, aider à la conversion des sauvages (1).

Ce programme ambitieux ne pouvant être accompli par des particuliers, la colonisation apparaît comme une affaire d'Etat, mais confiée par le pouvoir royal à des compagnies privilégiées, protégées par notre Marine.

-
- (1)- Henri IV avait songé à développer notre commerce extérieur en accordant des privilèges à de puissantes compagnies de navigation, jouissant du monopole avec les Indes Orientales et les Indes Occidentales. Mais il échoua par deux fois, en 1601 et en 1604 du fait de l'opposition des armateurs, de son ministre Sully, et de la Hollande. Sully prétendait qu'on ne tire jamais de grandes richesses des lieux situés au-delà de 40° et que les conquêtes coloniales "sont disproportionnées au naturel et à la cervelle des Français".

Le premier représentant du roi, Lieutenant-général pour les Isles d'Amérique, n'apparaît qu'en 1635, mais il faut attendre 1663 pour que l'une de nos possessions - le Canada - passe pour la première fois sous l'autorité directe de la couronne. Cette même année, le roi se réserve le commandement sur les officiers civils et militaires et sur les vaisseaux aux Isles d'Amérique, mais ces territoires ne seront définitivement rattachés au domaine royal que par un Edit de Décembre 1674. L'Inde ne sera administrée directement qu'en 1769(1), nos autres possessions de l'Océan Indien, l'Ile de France et l'Ile Bourbon, en 1774.

La faillite des compagnies de colonisation conduit la monarchie à créer au Ministère de la Marine une administration centrale spécialisée pour les colonies, et à instituer outre-mer une administration civile et militaire destinée à prendre la succession de celle des compagnies de commerce.

+ + +
+ +

1°)- L'administration centrale des Colonies

Avant 1710, les affaires coloniales sont confondues avec celles de la Marine. A cette date seulement est créé un Bureau spécialisé des colonies au sein du Ministère.

RICHELIEU, ayant obtenu la suppression de la charge d'Amiral, devenu en 1626 Surintendant de la Marine et du Commerce, avait divisé les activités de ses services selon le critère ancien, avec un secrétariat d'Etat à la Marine du Ponant (2) et un Secrétariat d'Etat à la Marine du Levant.

La mort de RICHELIEU laisse se développer une certaine anarchie, des conflits d'autorité et des confusions de personnes. Le 12 Novembre 1669 est recréée la charge d'Amiral de France au profit de Louis de Bourbon, comte de Vermandois. L'intéressé n'a que dix huit mois, et COLBERT,

(1)- Décret du Conseil du Roi du 13 Août 1769.

(2)- Le premier dirigé par POTHIER d'OCQUERRE, le second par LE BEAUCLERC, Sieur d'ACHERES, remplacé peu à près en 1628 par Claude BOUTHILLIER, Sieur de Pons.

ministre de la Marine depuis le 7 mars de la même année, en profite pour centraliser entre ses mains les affaires de la marine et des colonies (1). Trois grands bureaux se partagent à cette époque le travail du ministère : le Bureau du Ponant, le Bureau du Levant, et celui des Fonds. En 1680, vient s'ajouter le Dépôt d'Archives. Dans chaque Bureau, les affaires coloniales sont mêlées aux affaires maritimes(2).

Les successeurs de COLBERT essaient d'améliorer sa politique de contrôle des dépenses et d'organisation administrative. Dès 1680, le Ministre de la Marine reçoit mission de mettre sur pied, en un corps spécial les troupes destinées à servir outre-mer. En 1683, est créé au Ministère un Bureau de Commerce. Enfin, le 1er Janvier 1687, un Bureau des Comptes est chargé du contrôle des dépenses.

Le 1er Janvier 1710, le Bureau du Ponant devient le Bureau des consulats et on y rattache nos agences du Levant. Le même jour est créé un Bureau des Colonies : la spécialisation des affaires coloniales apparaît là pour la première fois. La direction de ce bureau est confiée à un Intendant Général de la Marine et des Colonies.

La suppression de la Compagnie des Indes en 1770 augmente l'importance du Bureau des Colonies. Les établissements de la Compagnie, qui dépendaient jusqu'alors du Ministre des Finances, passent sous l'autorité de la Marine. Le Bureau des Colonies renforcé se scinde alors en un Bureau des Colonies d'Amérique et d'Afrique, et un Bureau pour l'Inde et les Mascareignes.

Jusqu'à la Révolution, les chefs de bureaux à la tête de l'administration des colonies occupent tous une place dans la hiérarchie de la Marine: Commissaires, Commissaires généraux, Intendants et Intendantes

-
- (1)- COLBERT connaissait bien l'administration militaire. L'un de ses oncles, premier Commis dans les bureaux de la Guerre sous les ordres de LE TELLIER l'y avait fait rentrer à vingt ans. Durant dix ans-jusqu'à sa nomination de Conseiller d'Etat le 20 mai 1649 - il servit comme Commissaires aux Revues et effectua de nombreuses missions en cette qualité. Commissaire des Troupes en NORMANDIE, il y rencontra pour la première fois LAZARIN qui le reçut " en lui tournant le derrière ". A cette époque FOUQUET était Intendant d'Armée.
- (2)- La répartition des tâches est illogique : le Bureau du Ponant a en charge le Commerce d'Espagne, des Indes, du Canada et du Sénégal, celui du Levant s'occupe des Isles d'Amérique.

généraux de la Marine (1).

+ +
+ +

2°)-. Les principes d'administration dans les Colonies.

Dans les Colonies, l'administration royale s'installe tardivement, longtemps après le gouverneur, représentant du roi. Les raisons nous en sont connues. Durant de longues années, la mise en valeur des territoires avait été confiée aux Compagnies de commerce, qui disposaient de leur administration propre. Au fur et à mesure de leur disparition, les administrateurs royaux assurent la relève. COLBERT signe les deux premières commissions d'Intendant qui désignent, l'une Omer TALON comme Intendant du Canada en 1665 (2), l'autre le sieur de PATOULET aux Isles d'Amérique, en 1679 (3). Le Commissaire de la Marine DESLANDES devient le premier Commissaire ordonnateur de Saint-Domingue en 1705 et la première commission d'Intendant pour les Isles sous le vent est délivrée au Commissaire général MITHON de SENNEVILLE en août 1718. L'Intendant Pierre POIVRE ne s'installe aux Iles de France et Bourbon que de nombreuses années plus tard, en 1766.

L'administration directe dans les colonies sous l'Ancien Régime constitue une synthèse de méthodes. D'une part, elle emprunte à la Marine son organisation, ses personnels, les auxiliaires de l'Intendant étant des

(1)- Les chefs de Bureau des colonies furent successivement : de FONTANIEU (Moïse, Augustin) de 1710 à 1725, de FORCADE (Pierre) de 1725 à 1738, Armand de la PORTE PERE de 1738 à 1758, ACCARON de 1758 à 1764, DUBUC (Jean-Baptiste) de 1764 à 1770. A cette date, la division en deux du service des colonies amène de la COSTE à la tête du bureau de l'Amérique et de la RIVIERE à la tête du bureau de l'Inde et des Mascareignes et du Service des Fonds. En 1783, GUILLEMAIN de VAIVRE devient Intendant Général et Directeur et le reste jusqu'en 1792.

Il y a eu en outre, par deux fois, un "adjoint" pour les colonies au Ministre de la Marine, préfiguration d'un Secrétariat d'Etat spécialisé. Le Normand de MEZY fut désigné pour ces fonctions en 1758 et CLUGNY de NUITS à partir de 1770.

(2)- Remplacé en 1673 par DUCHESNEAU.

(3)- Remplacé en novembre 1682 par Michel BEGON.

Commissaires, garde-magasins, écrivains et commis de la marine. D'autre part, elle hérite des attributions administratives des anciennes compagnies de colonisation.

L'Intendant concentre entre ses mains tous les pouvoirs administratifs, comme chef de l'administration militaire et successeur des administrateurs civils des compagnies. Ses pouvoirs sont très grands, puisqu'il les exerce par délégation royale. Commandement et administration demeurent totalement indépendants, les pouvoirs étant répartis entre le Gouverneur et l'Intendant.

Assorti de certaines particularités inhérentes à la situation propre à chaque colonie, le régime administratif ressemble en tous points à celui des ports de la Métropole. L'organisation politique apparaît calquée sur celle de la province française : un Gouverneur et un Intendant dirigent la colonie en fonction de leurs attributions respectives. Très tôt, apparaît un Conseil supérieur de la Colonie correspondant au Parlement provincial en France. Les lois françaises s'appliquent avec une exception pour l'esclavage, soumis à des règles particulières contenues dans le "Code Noir" de 1685. En matière de justice, COLBERT permet seulement "d'apporter quelque changement à la coutume de Paris, eu égard aux mœurs, usages, habitations et biens des habitants".

La colonie possède cependant ses problèmes propres, son style de vie original et ses usages. Dans ce décor, il sera intéressant de faire apparaître la nature des rapports qui existent entre le Gouverneur et l'Intendant, qui sont ceux du commandement et de l'administration, de connaître le détail des attributions nombreuses de l'Intendant, enfin, de préciser les divers rouages du service en faisant connaissance avec les activités des auxiliaires de l'Intendant, Commissaires de la Marine aux Colonies et personnels sous leurs ordres.

+ + +
+ +

3°)- Le rôle de l'Intendant et sa place dans la Colonie.

Dans nos colonies de l'Ancien Régime, le Gouverneur apparaît le premier, car le Roi, qui a concédé l'exploitation des territoires conquis à des Compagnies privilégiées, se réserve la souveraineté. Gouverneur

général ou Lieutenant gouverneur représentent donc outre-mer l'autorité royale. Responsables devant le souverain du maintien de l'ordre et de la défense des établissements coloniaux, les pouvoirs nécessaires leur sont consentis. Ils rendent la justice et président de droit les Conseils de guerre.

Mais la royauté se méfie du commandement qui a tendance à se monter peu fidèle. A l'époque, les plus grands capitaines, TURENNE et CONDE entre autres, n'hésitent pas à combattre la cour après l'avoir servi (1). La séparation de l'autorité militaire et de l'autorité administrative apparaît alors comme une précaution politique indispensable.

On connaît la méfiance de COLBERT à l'égard des aptitudes administratives des officiers nobles. La nécessité lui apparaît de placer à côté du Gouverneur un personnage important et indépendant, spécialisé dans les attributions militaires, de police, justice et finances.

La disposition des deniers publics doit d'ailleurs être confiée à des serviteurs zélés, à une époque où la distinction entre les intérêts de l'Etat et les intérêts particuliers ne semble pas encore très nette.

Ceci explique que l'Intendant apparaisse sitôt que s'effacent les administrateurs des compagnies. La première commission d'Intendant, datée du 1er avril 1679, désigne le Sieur de PATOULET comme Intendant de Justice, Police et Finances des "Isles d'Amérique". Le premier capitaine général pour les dites îles, Philippe de LONGVILLIERS de POINCY, désigné dès 1638, avait rejoint la Martinique le 11 Février 1639 (2).

Le principe d'indépendance absolue de l'Intendant, dans le cadre de ses attributions, vis-à-vis du Gouverneur, est valable de la même façon que dans les provinces de France et dans les ports métropolitains.

-
- (1)- En 1646, à la Martinique, le commandeur de POINCY se soulève, fait arrêter et enfermer le Gouverneur de THOISY. Un arrêt du Conseil d'Etat du 25 Février 1647 entérine le fait accompli et confirme de POINCY dans son gouvernement pour une durée d'un an.
- (2)- En 1540, François 1er avait nommé le Sire de ROBERVAL vice-roi du Canada et le premier capitaine général pour l'Ile Saint-Christophe avait été désigné en 1635.

Mais, Gouverneur et Intendant ont le devoir de s'entendre sur leurs attributions pour le bien du service du Roi (1).

Un certain nombre d'affaires sont communes et nécessitent l'accord de l'un et de l'autre, ce que matérialise la présence de leurs deux signatures sur les documents officiels. Ils sont tenus d'agir de concert dans les domaines de la police générale, de la sûreté intérieure, de la police du commerce avec les pays étrangers, du partage des terres, de l'entretien des routes et des fortifications.

Toutefois, l'Intendant doit déférence et respect au Gouverneur. En cas de désaccord persistant, l'Intendant a l'obligation d'exécuter, à charge de rendre compte au Ministre, avec qui il peut directement correspondre.

Le Gouverneur, à qui incombent "le militaire et la dignité du gouvernement", a la haute main sur tous les officiers d'épée.

Les "officiers de plume" et les "officiers de Justice" relèvent de l'Intendant. Gouverneur et Intendant doivent être domiciliés dans la même localité (2). Au conseil souverain, l'Intendant, qui siège à la droite du Gouverneur général, assure les fonctions de Premier Président. Il demande les avis, recueille les voix et signe les arrêts.

Après entente avec le Gouverneur général, il peut surseoir à l'exécution d'un arrêt au Conseil Supérieur, si cet arrêt renferme des dispositions contraires au service du Roi et à l'intérêt public (3).

D'une manière générale, l'Intendant est le second personnage de la colonie, immédiatement après le Gouverneur général. L'arrivée du Gouverneur étant saluée de dix sept coups de canon au chef lieu de la colonie, celle de l'Intendant est annoncée par quinze coups de canon. Mêmes honneurs lorsque l'un de ces deux personnages décède sur place. L'Intendant a droit d'être enterré dans l'Eglise aux frais de la fabrique.

(1)- Directives contenues dans une lettre royale du 10 août 1726.

(2)- Ordonnance du 4 Avril 1751- De nos jours, le Directeur de l'Intendance Outre-mer doit résider dans la même ville que le Commandant Supérieur.

(3)- Ordonnance du 26 Décembre 1703.-

Les soldes octroyées aux deux grands personnages de la colonie marquent leur importance. A Port au Prince, vers 1760, par exemple, le Gouverneur Général des Isles sous le Vent perçoit comme appointements, gratifications et indemnités, y compris la paye de son secrétaire, les frais de bureau, l'entretien de ses dix gardes, les frais de transport de ses "hardes et provisions," 150.000 livres. Dans le même temps, l'Intendant du lieu perçoit au titre de ses appointements, ceux de son secrétaire, frais de bureau, paiement de ses commis et archers, la somme de 120.000 livres. Un Commissaire ordonnateur de la Marine, pour des charges similaires, perçoit seulement 115.000 livres, un Gouverneur particulier (1) 12.000 livres, un Commissaire de la marine faisant fonction de contrôleur, 6.000 livres et un écrivain de la Marine, 2.400 livres.

Pour conclure sur les rapports entre le Gouverneur et l'Intendant, il semble souhaitable d'interroger la réalité des faits.

Il faut admettre que l'équilibre des pouvoirs recherché par la Monarchie ne réussit pas. Dans la plupart de nos possessions, il aboutit à une rivalité souvent aigüe, apparemment choquante, entre les deux autorités. Les correspondances du temps adressées au Roi ou au Secrétaire d'Etat à la Marine par les Gouverneurs et Intendants aux colonies reflètent les conflits et les oppositions. A une époque, où l'ordre des préséances présente une importance capitale aux yeux des contemporains, qu'ils soient nobles ou fonctionnaires royaux, il est permis de remarquer que la couronne a minutieusement fixé le rang de l'Intendant et ses droits en matière d'honneurs (2).

(1) - Celui du Cap, à Saint-Domingue.

(2) - Dès 1681, le Roi informe le Gouverneur Lieutenant-général aux Isles d'Amérique que, s'il occupe le premier rang au conseil souverain, c'est l'Intendant qui a mission de recueillir les voix et de prononcer les arrêts. Une déclaration royale de 1683 règle minutieusement le rang de l'Intendant et celui du Gouverneur particulier. Ce dernier passe après l'Intendant, sauf dans les cas où il remplace le Gouverneur Général. Sa Majesté décide par deux ordonnances, l'une de Novembre 1728 pour les Iles du Vent, l'autre de Juillet 1743 pour les Iles sous le Vent, et étendues par la suite aux autres colonies, que le Gouverneur Lieutenant-général et l'Intendant doivent avoir chacun leur prie-Dieu et fauteuil dans le chœur de l'église, du côté de l'épître, le fauteuil et le prie-Dieu de l'Intendant étant situés légèrement en dessous.

Un tel formalisme peut de nos jours nous apparaître ridicule, mais il faut se rappeler que, sous l'Ancien Régime, l'étiquette et le cérémonial extérieur manifestaient avec précision l'importance des fonctions. Quoi d'étonnant à ce que les Intendants des colonies aient défendu sans faiblesse les prérogatives du corps auquel ils appartenaient. Beaucoup d'historiens ne l'ont pas compris et ont raillé les longues lettres de protestations expédiées au Ministre par certains Intendants à propos des tracasseries dont ils étaient l'objet de la part des Gouverneurs. Chargés d'attributions nombreuses et diverses et de lourdes responsabilités, administrant civils et militaires, présidant au développement financier et économique de la colonie, ils n'entendaient pas se laisser malmener par des Gouverneurs souvent infatués et futiles, poussés par des "Officiers d'épée" aussi cassants qu'ignorants.

La plupart de ces Intendants l'ont fait "avec beaucoup de patience et d'adresse pour réaliser peu à peu le programme qui leur avait été tracé par la couronne"

"Aidés par celle-ci, qui ne cessa de soutenir et de renforcer la dignité et l'autorité de leurs fonctions, les Intendants étaient parvenus, dans la seconde moitié du dix huitième siècle, à triompher de ces résistances et à implanter dans nos colonies une vie sociale et une administration régulières à l'image de celles de la métropole, et qu'il était dans l'ordre des choses de substituer au gouvernement militaire du début"(1).

La place prépondérante prise par les Intendants dans le développement de nos colonies s'explique par l'importance et la variété de leurs attributions, qu'il convient maintenant de préciser.

+ + +
+ +

4°)- Les attributions de l'Intendant aux Colonies.

Les attributions confiées à ces hauts fonctionnaires royaux se trouvent résumées dans leur appellation d'Intendant de Police, Justice, Finances, Guerre et Marine aux colonies . Elles apparaissent confusément

(1)-cf-"le Service de l'Intendance aux Colonies".-

évoquées ou définies dans une foule d'ordonnances, d'ordres du Roi, d'arrêts du Conseil d'Etat, ou de lettres royales. Un règlement du 24 mars 1763 codifie pour la première fois le "Service et l'Administration dans les colonies".

Relativement aux attributions de police, l'Intendant dispose d'un pouvoir réglementaire qu'il partage avec le Gouverneur, plus particulièrement ce qui concerne le maintien de la sûreté et de la tranquillité dans la colonie. Ils signent concurremment les règlements d'ordre public.

L'Intendant a par ailleurs mission de dresser le rôle des habitants, de vérifier la validité des titres nobiliaires. Il assure la police du culte, veille aux franchises et libertés de l'Eglise gallicane. Il a le devoir d'examiner les bulles papales dont il doit interdire l'application si elles ne sont pas acceptées par lettres patentes de sa Majesté. Les biens de main morte sont placés sous sa surveillance et les actes de fondation doivent lui être présentés.

Il veille au peuplement et à l'accroissement démographique de la colonie (1).

Il préside au développement économique, veillant à l'extension de l'agriculture et du commerce. Il procède aux ventes des terres de la couronne, à leur répartition entre les habitants, à la réduction ou à la révocation des concessions.

-
- (1) --Les directives de COLBERT en la matière sont significatives: "L'augmentation de la colonie doit être la règle et la fin de toute la conduite de l'Intendant, en sorte qu'il ne doit jamais être satisfait en ce point et doit s'appliquer incessamment à trouver tous les expédients imaginables pour la conservation des habitants et pour leur multiplication par les mariages, pour y en attirer de nouveaux..."
(Instructions à Mr. de BOUTEROUX s'en allant au Canada - 5 Avril 1668).

Lui et ses successeurs envoient par centaines au Canada et aux "Isles" des femmes prises à l'Hôpital général de PARIS ou de diverses maisons religieuses : pauvresses, orphelines, enfants trouvées, généralement de bonnes moeurs.

" Nous préparons les cent cinquante filles, les caavales, chevaux entiers et brebis qu'il faut passer au Canada " : (COLBERT)-

Il est chargé de la police des ports, de la police de la librairie, de la chasse, de la pêche et de la surveillance de la relâche des navires. Il s'assure de l'entretien des chemins, des bacs, des installations Portuaires, du fonctionnement du service de la poste, de la distribution de l'eau. Il passe les marchés de travaux publics.

Les premières années de l'administration royale, il procède à la liquidation des Compagnies privilégiées dissoutes et en recueille les droits au profit de la couronne.

Il est responsable de l'application du pacte colonial et de la répression de la contrebande.

On doit aux Intendants le développement de la culture de la canne à sucre, du café(1), de la quinine(2), du caoutchouc(3), du cacao.

Le plus célèbre dans le domaine des succès économiques demeure Pierre POIVRE, Intendant aux Mascareignes à partir de 1767, qui y développe intensivement la culture des épices, assurant la prospérité à l'Ile de France et à l'Ile Bourbon.

Après les attributions de police viennent les attributions de justice. L'Intendant n'exerce qu'une justice retenue, par délégation du Roi "fontaine de justice". Mais cette délégation accumule sur sa tête toutes les prérogatives judiciaires.

Il préside le Conseil de la Colonie, dénommé selon les lieux Conseil Supérieur ou Conseil Souverain(4). Il recueille les voix et prononce les arrêts au nom du roi.

-
- (1)- En 1714, le Bourgmestre d'AMSTERDAM avait offert au roi de France quelques pieds de café cultivés soigneusement dans les serres du palais de Versailles; ils donnèrent des rejets. Deux d'entre eux furent confiés à un gentilhomme martiniquais, le Capitaine DES CLIEUX, lequel, en 1723, les apporta aux Antilles avec un soin maternel, se privant même à bord du bateau de sa ration d'eau pour les arroser.
 - (2)- Découverte par la CONDAMINE.
 - (3)- Découverte par FRESNEAU, jeune ingénieur chargé de construire des fortifications en Guyane, botaniste distingué.
 - (4)- Un conseil souverain existe au Canada depuis 1663, à la Martinique depuis 1645, en Inde depuis 1671, à Saint-Domingue depuis 1685, à l'Ile Bourbon depuis 1723. On trouve un Conseil Supérieur à la Guadeloupe, à la Grenade à la Guyane. L'Ile de France se voit dotée d'un Conseil Provincial.

Le Conseil procède à l'enregistrement des ordonnances royales. Investi du pouvoir réglementaire, il peut édicter localement des ordonnances de police et de justice. Il juge les causes criminelles et fonctionne comme Tribunal d'Appel des Sénéchaussées et des Amirautés.

L'Intendant exerce la police judiciaire et le contrôle supérieur de la justice.

Il poursuit les comptables déficitaires et assure l'exécution de ses décisions sur leurs biens. Il connaît de tous les abus, excès ou malversations dans le maniement des deniers.

Il représente le juge de droit commun pour tout le contentieux administratif.

Il est également juge de droit commun pour les affaires de toute nature qui ne relèvent pas d'une juridiction existante dans la colonie. Toutes les actions terriennes lui sont soumises. Il juge en ce domaine seul et souverainement, et déclare la réunion des terres non cultivées. Il perd ces attributions lorsqu'une ordonnance, en date du 18 mars 1766, crée un tribunal terrier, dont il fait dorénavant partie.

Il faut l'accord du Gouverneur, de l'Intendant, et du Procureur Général pour que la demande en grâce d'un condamné puisse être transmise au Roi.

Enfin, l'Intendant assiste au Conseil de Guerre, où il a son entrée.

A toutes ces attributions de police et de justice, s'ajoutent d'importantes attributions financières. Ses pouvoirs en matière de finances permettent de comprendre qu'il tienne en mains toute l'administration. Héritier des agents généraux des compagnies privilégiées, aucun texte ne limite ses activités dans le domaine financier. Aidé par les Commissaires ses adjoints, il prévoit et établit le budget local (1). Comme ordonnateur principal, il ordonne la distribution des fonds. Mais, il ne peut rien changer à leur destination "sans un ordre exprès de sa Majesté", sauf

(1) - Les ressources locales se bornent à quelques droits d'entrée, aux redevances domaniales et féodales, à la vente des magasins du Roi, aux congés. L'Intendant demandait chaque année au Secrétaire d'Etat à la Marine le complément nécessaire. (Voir G. HANOTAUX et A. MARTINEAU "Histoire des Colonies françaises" - page 120).

dans le cas d'urgence, et seulement s'il a obtenu l'agrément du Gouverneur Général(1).

Les Trésoriers payeurs et les comptables sont tenus de lui rendre des comptes. Il pourvoit aux recettes, établit l'assiette de l'impôt, arrête les rôles de perception. Il se prononce sur les demandes en décharge ou en modération, sauf appel au Conseil du Roi.

Mais un ordre royal en date du 25 Septembre 1742 réduit ses pouvoirs en matière d'imposition. Ce texte crée une assemblée locale de notables chargés d'arrêter les voies et moyens.

Il peut contracter des emprunts, mais n'a pas le droit d'émettre du papier-monnaie. Seul, le monarque a ce privilège bien connu sous l'appellation de "droit régalien de battre monnaie".

Le principe sera d'ailleurs battu en brèche devant les nécessités, faute d'espèces métalliques suffisantes pour les transactions à l'intérieur de la colonie. En 1685, Jacques de MEULLES, Intendant pour le Canada, l'Acadie et Terre-Neuve(2), décide pour assurer la subsistance et la solde des troupes d'utiliser comme représentation de valeurs des cartes à jouer coupées en quatre, revêtues de cachets et signatures appropriées. Cet expédient devait durer une trentaine d'années, présentant l'anomalie de laisser circuler et accepter un papier monnaie en l'absence de couverture métallique, gagé sur la confiance d'un public local attendant patiemment de recevoir de Métropole les espèces nécessaires aux transactions.

- (1)- COLBERT a généralisé l'établissement annuel, par les Intendants ou Commissaires généraux, d'un Etat de prévisions de dépenses, l' "Etat des fonds nécessaires ..." ou "Etat des charges ou des dépenses". Ces éléments divers sont centralisés au Secrétariat d'Etat à la Marine et permettent d'établir l' "Etat des dépenses que le Roi veut et ordonne d'être faites..." Il est interdit à l'ordonnateur d'effectuer des dépenses non prévues à l'Etat, sauf l'exception signalée précédemment, et de dépasser le montant des fonds ordonnés par le Roi.
(Voir à ce sujet DUCHENE-Finances coloniales de la France, et le GOMEREL - Les Trésoriers Généraux de la Marine).
- (2)- Il écrivait au Comte de TOULOUSE, Ministre de la Marine et des Colonies le 24 Septembre 1685 "J'ai tiré de mon coffre et de mes amis tout ce que j'ai pu" marque de bonne volonté et de dévouement au bien public.
Albert DUCHENE, Histoire des Finances coloniales de la France -page 91).

Le Roi légalise la mesure et règlemente cette "monnaie de carte" par diverses ordonnances de 1718 et 1729 (1).

A partir du traité d'Utrecht de 1713, pour pallier le manque de numéraire aux colonies, on prend l'habitude d'utiliser la lettre de change pour les transactions entre la métropole et les possessions outre-mer (2).

La dernière catégorie d'attributions des Intendants aux colonies s'est transmise jusqu'à nos jours aux Intendants des Troupes de Marine, alors que les précédentes sont peu à peu passées en d'autres mains. L'Intendant se trouve en effet placé à la tête de l'administration militaire et maritime de la colonie. En cette matière comme dans les autres, il doit, pour les décisions de principe, agir en accord avec le Gouverneur. Mais celui-ci ne doit en aucune façon s'immiscer dans les "détails". L'Intendant assume la responsabilité de pourvoir à la solde, aux vivres, à l'habillement. Il fait procéder aux revues. Il passe les marchés de fournitures, pourvoit à l'approvisionnement des places et des escadres, assure le service des arsenaux, inspecte les ports et établissements. Il assure le logement des troupes. Il dirige le service des hôpitaux.

Il veille à la police de la navigation. Ses services ont la charge de la vente des prises par les corsaires, l'arrestation des déserteurs, le débarquement des matelots, les rafles dans les cabarets. Il a la surveillance des lettres de marque, passe ou fait passer les revues des matelots, s'assure de la sincérité des rôles d'équipage, arrête les rôles d'armement et de désarmement administratif. Il défère les coupables aux tribunaux d'Amirauté. Il est administrateur des invalides de la Marine dans sa circonscription.

-
- (1)-Le système est même étendu à la Louisiane en 1735, puis aux Mascareignes en 1766 pour des "billets-monnaie de petite valeur".
- (2)-"Le papier monnaie devait théoriquement rentrer à l'automne pour être converti en lettres de change, mais tels étaient les besoins de moyens d'échange et aussi la confiance (des Canadiens) que cette rentrée ne s'opérait jamais en totalité... On en vit qui, par un véritable paradoxe, demandaient à échanger des lettres de change pour la monnaie de carte". (G. HANOTAUX et A. MARTINEAU "Histoire des Colonies françaises" page 123).

Ainsi surchargés de besogne, les Intendants des colonies n'ont pu accomplir leur mission que grâce à une organisation des services particulièrement au point et à la présence sous leurs ordres d'un corps éprouvé d'administrateurs, celui des Commissaires de la Marine aux Colonies, dont il reste à examiner le rôle dans les divers territoires jusqu'à la chute de l'Ancien Régime.

+ + +
+ + +

B.)- LES COMMISSAIRES DE LA MARINE AUX COLONIES.

Responsable de toutes les activités administratives, il est apparu, dès les origines, que l'Intendant ne pouvait faire face à ses diverses charges qu'en déléguant une partie de ses pouvoirs à des personnels compétents et spécialisés. On trouve déjà cette faculté de délégation dans la première commission d'Intendant pour les Iles d'Amérique, délivrée comme précisé précédemment au Commissaire général de PANTOULET, le 1er Avril 1679.

Les bénéficiaires de ces délégations sont les Commissaires de la Marine, chargés de l'administration sous les ordres de l'Intendant. L'articulation du service apparaît calquée sur celle de la Marine. On considère chaque colonie comme une unité navale, en y transposant le système de division du travail adopté en Métropole. Les grandes colonies sont assimilées à un port, les petites à une unité faisant le service à la mer.

Mais l'administration de la colonie suppose la mise en oeuvre d'autant d'activités à caractère civil que d'activités purement militaires. Le problème sera résolu simplement en étendant la compétence des Commissaires délégués de l'Intendant (1) pour la totalité des affaires, d'où économie de personnels et de moyens.

(1)- Dans nos établissements d'outre-mer celui-ci cumule lui-même les fonctions d'Intendant de la Marine dans les Ports et d'Intendant des armées navales, distinctes en France.

Sous les ordres directs de l'Intendant, se trouve un Commissaire général ordonnateur, qui joue le rôle de Secrétaire général. Dans les petites colonies, où il n'y a pas d'Intendant (1), il existe un Commissaire ordonnateur. Le Commissaire général, adjoint pour les fonctions administratives, judiciaires, financières, civiles, militaires et maritimes assure l'intérim de l'Intendant absent ou empêché. Chef du détail des Fonds, il ordonnance, valide et vérifie les recettes et les dépenses, et arrête les comptes. Il dirige tous les services subordonnés du Commissariat.

Ces services ont à leur tête un Commissaire général ou Commissaire ordinaire, chacun étant responsable d'un détail : Revues, Magasins généraux, Approvisionnements, Arsenal, Hôpitaux, Invalides de la Marine. D'autres Commissaires sont placés à la tête d'un service civil comme subdélégués. Généralement, le même Commissaire se trouve à la fois administrateur militaire et administrateur civil (2).

Dans chaque "détail", le Commissaire chef de service dispose des personnels subalternes chargés des besognes d'exécution : écrivains du Roi, commis des classes, gardes-magasins principaux et particuliers, agents auxiliaires.

Pour obtenir un brevet royal de Commissaire ordinaire, il faut passer par les grades successifs d'élève-écrivain, écrivain ordinaire, écrivain principal et écrivain général. Les élèves-écrivains, en service dans un port ou une colonie peuvent accéder au grade d'écrivain ordinaire après deux années d'études.

Le grade d'écrivain ordinaire correspond à celui d'enseigne de vaisseau, celui d'écrivain principal (3) à Lieutenant de vaisseau.

-
- (1) -Bourbon, la Guadeloupe, la Grenade, la Guyane.
 - (2) -Chaque Commissaire de la Marine est titulaire d'une Commission du Roi. Les premières années du XVIIIème siècle, la monarchie décida d'ériger leurs fonctions en titre d'office. Un Edit de Juin 1709 leur conférait même la noblesse. La vénalité des charges de Commissaire ne fut pas maintenue et disparut rapidement.
 - (3) -Grade créé le 4 Avril 1681, supprimé en 1702, rétabli en 1728.

Les écrivains reçoivent un Brevet du Roi.

L'administration emploie enfin des garde-magasins et des commis.

Les premiers apparaissent en 1670. Nommés par commission du Roi, ils sont préposés à un magasin-général, responsable des agrès, appareils, armes, poudres et provisions, et comptables matières. Correspondant aux officiers "gestionnaires" actuels, ils doivent rendre des comptes au Commissaire, délégué de l'Intendant.(1)

Les commis sont de simples employés subalternes nommés par l'Intendant et agréés par le Secrétaire d'Etat à la Marine. Ils tiennent les écritures sous les ordres des écrivains.

Il existe enfin un corps de recrutement local : les agents auxiliaires de l'Intendance.

L'Intendant désigne comme contrôleur colonial un Commissaire. Ce personnage surveille l'ensemble des services. De la même façon qu'un contrôleur financier de nos jours, il tient un double de tous les comptes, surveille les recettes et dépenses, entrées et sorties, contrôle les diverses opérations financières.(2)

-
- (1)- Bien que membres du corps des "officiers de plume", les garde-magasins ne peuvent accéder au grade de Commissaire.
- (2)- MOREAU de SAINT-MERY (Lois et Constitutions de l'Amérique sous le Vent - Cité par BEAUDZA - La Formation de l'Armée Coloniale page 256) confirme que les Contrôleurs coloniaux remplissaient "les mêmes fonctions que celles des Contrôleurs dans les ports du royaume"

Si l'on se réfère à la commission donnée au Sieur de CLAIRAMBAULT, Contrôleur à TOULON le 19 Juin 1678, on s'aperçoit de la situation inconfortable de ce fonctionnaire, chargé de surveiller les actes de l'Intendant : ou il ménage ce dernier, et il ne fait pas son devoir, ou il exécute sa mission avec conscience, et il s'expose aux représailles de son supérieur direct :

" Il prendra soin de donner avis(à l'Intendant) de tout ce qu'il croira avantageux ou porter préjudice au service du Roy ... sa Majesté voulant au surplus qu'après avoir dit ses sentiments à l'Intendant sur tout ce qu'il croira estre contraire au présent ordre, en cas que l'Intendant lui ordonne de passer outre; Sa Majesté veut qu'il le fasse en luy disant qu'il ne peut pas s'empescher, pour le devoir de sa charge, d'en donner avis au Secrétaire d'Etat ayant le Département de la Marine". (Voir ABOUCAYA - Les Intendants de la Marine sous l'Ancien Régime).

Dans la seconde moitié du XVIIIème siècle, l'organisation évolue vers la spécialisation. L'ordonnance de CHOISEUL du 24 mars 1763 sur le gouvernement civil des colonies sépare l'administration civile de l'administration militaire. Elle désigne un subdélégué général de l'Intendant, chargé sous les ordres de ce dernier de toute l'administration civile, et assisté de deux subdélégués principaux. L'un de ces subdélégués assume les charges de l'administration militaire, l'autre celles de l'administration maritime(1).

L'ordonnance de 1763 présente une autre innovation. A cette époque le pouvoir royal vient d'envoyer dans nos possessions des régiments de la guerre. Aussi, voit-on apparaître à côté des Commissaires de la marine, les premiers Commissaires des guerres en service outre-mer. Aux Commissaires ordonnateurs et Commissaires des guerres incombe l'administration de la troupe, aux Commissaires ordonnateurs et Commissaires de la Marine, celle de la Marine.

Le Commissaire ordonnateur des guerres a les prérogatives et les charges d'un Intendant d'Armée. Les Commissaires sous ses ordres sont chargés des revues pour les formations de l'Armée de Terre, la solde, la constitution et la distribution des approvisionnements, l'inspection des hôpitaux etc...

Le Commissaire ordonnateur de la marine, directement subordonné au Gouverneur et à l'Intendant, a la même autorité qu'un Commissaire Général ordonnateur d'un port métropolitain. Sous ses ordres, les Commissaires de la Marine sont chacun à la tête d'un "détail", assistés par les officiers du port, des écrivains, des commis des classes et des gardes-magasins de la Marine.

Commissaires des guerres et Commissaires de la marine ne se mêlent plus en droit de l'administration civile de la colonie, dirigée dorénavant par les subdélégués généraux et principaux.

(1)- Ces subdélégués sont des Commissaires de la Marine en service sur le territoire.-

L'essai de la garde des colonies par des troupes de l'administration de la Guerre fut un échec, ces régiments n'ayant pas l'habitude de la vie tropicale et s'acclimatant mal. Il fallut revenir au principe des seules troupes spécialisées. En conséquence, les Commissaires des guerres furent rappelés en France par une ordonnance du 19 Septembre 1765. Le Commissariat de la Marine reprit la totalité de ses anciennes attributions.

CHOISEUL, Ministre de la Marine, complètera ses réformes par une ordonnance du 25 Mars 1765, qui restreint les pouvoirs du "Corps de la Plume" au profit des "officiers d'épée". L'Intendant des Ports n'est plus seul à communiquer avec le Roi. Le Commandant obtient à son tour la possibilité de le faire sans passer par l'Intendant. Ce dernier n'est plus appelé à jouer un rôle prépondérant dans les conseils de guerre. Ses attributions de même que celles des Commissaires sous ses ordres s'amenuisent et se limitent à la comptabilité des deniers et des matériels, ainsi qu'à la garde des magasins. Au principe d'unité de pouvoirs imposé par COLBERT, fait place le principe de division des attributions. Il aboutit, dans les ports de la Métropole, à un conflit permanent entre le commandement et l'administration.(1)

-
- (1)- PITT pouvait proclamer que "l'Angleterre pouvait être tranquille à l'égard de la marine de France, qui ne serait nullement à craindre, tant qu'elle serait dirigée par deux corps."

Nous avons vu par ailleurs ce que le Commissaire de Marine, puis Intendant MALOUEU pensait des réformes de CHOISEUL.

Ce dernier, honnêtement, avait reconnu ses erreurs et dans un Mémoire au Roi faisait "l'autocritique" de son administration de 1757 à 1770: "Outre la Guerre, l'Artillerie, le Génie et la Marine, j'ai sous ma direction les Colonies. Cette matière n'est pas aussi satisfaisante pour moi à mettre sous les yeux de votre Majesté. J'ai fait dans cette partie, ainsi que dans les autres, beaucoup de changements, mais ils ont presque tous mal réussi : je me suis trompé, et sur les choses, et sur les hommes. J'ai engagé Votre Majesté dans des dépenses considérables en pure perte, de sorte que vos colonies, Sire, sont peut-être en plus mauvais état qu'elles ne l'étaient en 1765, quoique vous y ayez dépensé à cet objet durant l'autre paix.

(A.DUCHENE - Finances coloniales de la France pages 46-47)

Cette nouvelle législation, néfaste dans les ports métropolitains et bien qu'applicable dans nos colonies administrées comme les grandes unités de la marine, ne fut pas suivie outre-mer. L'éloignement, les nécessités concrètes, les impératifs locaux firent que l'Intendant des colonies et ses auxiliaires purent conserver à peu près intactes leurs attributions.

Mais l'ordonnance de 1765 contient d'autres dispositions qui intéressent directement le corps du Commissariat. Elle crée une hiérarchie nouvelle qui comprend désormais des Commissaires généraux, des Commissaires ordinaires, Sous-commissaires, Commissaires des classes, écrivains et commis de la Marine. Elle tend à unifier le corps du Commissariat en réglementant les conditions d'avancement.(1).

Elle crée enfin le premier uniforme des Commissaires de la Marine(2).

L'ordonnance de la Marine du 27 Septembre 1776 aggrave la mise en situation d'infériorité du corps de la plume (3) mais l'incidence, cette fois encore, et pour les raisons déjà évoquées se fait à peine sentir en ce qui concerne l'administration de nos colonies. Toutefois, elle supprimait le corps des officiers d'administration et celui des écrivains de la Marine. Elle créait des Commissaires généraux et ordinaires, des gardes-magasins, syndics des classes et contrôleurs de la Marine.

-
- (1)- Les nominations, sauf exceptions, doivent se faire désormais au choix dans chaque grade, parmi les officiers du grade immédiatement inférieur, alors qu'auparavant le Roi "commissionnait" pour chaque grade qui bon lui semblait.
 - (2)- "Habit de drap gris bleu fort, parements de velours cramoisi, veste et culotte de drap écarlate, manches en bottes, boutonnères jusqu'à la taille, trois sur chacune des poches et des manches, boutons d'or et chapeau bordé d'or".
 - (3)- Les résultats furent lamentables : inflation inouïe des dépenses, épuisement rapide des ressources en matériels, erreurs d'expédition, impossibilité de rendre des comptes, le désordre partout. La guerre d'Amérique pendant laquelle le régime fut appliqué fut un véritable désastre administratif, le comte d'ESTAING se plaignait "d'avoir été général à terre, amiral à la mer, intendant et ordonnateur partout" affirmant que "s'il avait eu un bon Intendant, il eût dépensé moitié moins". En 1784, on reconnaît que "la méfiance de COLBERT, à l'égard des aptitudes administratives des officiers de marine avait encore quelques fondements, et on en revint à l'organisation de 1689".

(Le service de l'Intendance aux Colonies - page 17) -.

Malgré ces vicissitudes, Intendants des colonies et Commissaires de la marine sous leurs ordres, ont pu implanter outre-mer une vie sociale et économique normale et faire fonctionner une administration de combat créatrice et adaptée (1). Le développement des colonies et l'activité économique à la veille de la Révolution sont en grande partie à porter à leur crédit.

A titre d'exemple, Saint-Domingue comptait en 1789, selon MOREAU de SAINT-MERY "793 manufactures à sucre ou sucreries, 3.150 indigoteries, 759 cotonneries, 3117 cafeteries, 182 guildiveries ou distilleries de tafia ou eau de vie de sucre, 36 briqueteries et tuileries, 6 tanneries, 370 fours à chaux, 29 poteries et 56 cacaoyères. On compte en outre 40.000 chevaux, 50.000 mulets et 250.000 bœufs, moutons, chèvres ou porcs".

Après la paix victorieuse de 1763, et la récupération de certains territoires perdus en 1763, le domaine colonial s'étendait sur 136.000 km² peuplés par un million d'habitants environ. Le commerce avec les territoires rapportait 600 millions de livres par an, alors que celui de l'Angleterre n'atteignait que 480 millions de livres (2).

Après la crise coloniale de la Révolution, la France retrouvera seulement en 1840 le chiffre de son commerce extérieur de 1789.

Les noms de nombreux Intendants des colonies de l'Ancien Régime demeurent dans l'histoire. Certains furent directement commissionnés par le Roi, comme Omer TALON, premier Intendant du Canada, MICHEL BEGON, MITHON, POIVRE. Les autres, ayant suivi la carrière normale, provenaient des Commissaires de la Marine : de PATOULET, premier Commissaire général aux

-
- (1)- Les collaborateurs de l'Intendant étaient peu nombreux. Au Canada, par exemple, on comptait, en 1754, 208 fonctionnaires pour 55.000 habitants. (Voir G. HANOTAUX et A. MARTINEAU "Histoire des Colonies Françaises" page 119).
- (2)- Dans un discours prononcé à l'Assemblée le 24 Septembre 1791, LA ROCHEFOUCAULD LIANCOURT affirmait "La ruine du commerce colonial atteindrait plus de 3 millions d'individus" et MALOUET renchérisait : "Qui ne sait que 1 million, mis en circulation dans le commerce peut produire 10 à 20 millions de travail comme la ferme qui rapporte tous les ans sans s'épuiser ! Suivez la barrique de sucre qui va payer les cuivres en Suède, de la soie dans le Levant et voyez combien d'ouvriers employés à façonner le cuivre et la soie peuvent devoir leur subsistance à cet échange".

Iles d'Amérique, CLUGNY de NUIITS, le MÆRCIER de la RIVIERE, l'un des maîtres de l'Ecole Physiocratique, auteur de l' "Ordre Mutuel et Essentiel des Sociétés Politiques"; BARBE-MARBOIS, qui devint Ministre du Trésor sous le Consulat et Premier Président de la Cour des Comptes sous l'Empire, Victor MALOUET, Constituant, Ministre de la Marine durant les Cent jours.

CHAPITRE III

LES ADMINISTRATEURS MILITAIRES DANS LA PERIODE MODERNE

Cette période, qui commence à la Révolution et s'étend jusqu'à nos jours voit le Commissariat des guerres se transformer, en 1817, après un certain nombre de vicissitudes, en Intendance Militaire. L'évolution ultérieure entraînera de nombreuses modifications dans les attributions de ce Service, par suite, d'une part du formidable essor des techniques qui révolutionne les conceptions militaires et contraint à la division du travail et à la spécialisation, partant à l'augmentation du nombre des services, d'autre part, de la transformation des rapports entre le commandement et l'administration.

Outre-mer, ces problèmes se posent avec un certain retard. L'administration militaire continue à relever tout au long du XIXème siècle du Ministère de la Marine. Les conquêtes nombreuses de territoires nouveaux permettent au Commissariat de la Marine aux Colonies de briller d'un vif éclat. L'ampleur des tâches confiées aux Troupes de la Marine oblige le gouvernement à leur adjoindre des formations de l'Armée métropolitaine. Intendants et Commissaires prennent l'habitude de travailler en commun et les attributions des uns et des autres s'apparentent de plus en plus, ce qui permet au Commissariat de se transformer dès le début du XXème siècle et de devenir l'Intendance Militaire des Troupes Coloniales aux activités comparables à celles de l'Intendance Métropolitaine.

L'amélioration des conditions de vie dans des régions particulièrement malsaines pour l'Européen au cours des époques précédentes, la suppression des distances, la rapidité croissante des moyens de liaison, ont poussé à l'unification des méthodes et permis la fusion récente des deux corps, tout en conservant celles des particularités d'action de l'une et de l'autre qui se justifient.

Ces idées se préciseront mieux en examinant les innovations éphémères en matière d'administration militaire sous la Révolution et l'Empire, puis l'évolution en France et aux Colonies au cours du XIXème siècle, enfin les réalisations et les tendances contemporaines.

+ + +
+ + +

I.- LES ADMINISTRATEURS MILITAIRES SOUS LA REVOLUTION ET L'EMPIRE.

La Révolution, on s'en doute, entraîne de grandes transformations dans l'Administration Militaire, tant en Métropole que dans les colonies.

Rapidement les Intendants disparaissent. La position de ces hauts fonctionnaires, représentants de l'autorité royale, puissants et centralisateurs, s'opposait totalement aux tendances nouvelles. Intendants de province, Intendants dans les ports, Intendants de la Marine aux colonies sont supprimés.

Les Commissaires des guerres et les Commissaires de la Marine héritent d'une bonne part de leurs attributions, mais la médiocrité des nouveaux venus, appelés pour remplacer les anciens commissaires royalistes, oblige à remanier fréquemment l'organisation.

Après quelques années de désordre, Bonaparte met sur pied une nouvelle administration militaire, moderne et adaptée aux besoins de sa puissante armée.

L'effort consenti pour les colonies est très insuffisant, car la guerre en Europe monopolise toutes les énergies. Les colonies, d'ailleurs, tombent une à une entre les mains de nos ennemis coalisés.

Pour ces raisons, il suffira d'évoquer à grands traits cette période qui s'étend de 1789 à 1815. D'une part, l'administration militaire napoléonienne, intéressante à connaître lorsqu'il s'agit d'une étude générale, présente moins d'intérêt pour la compréhension de notre propos, les structures de l'Empire n'ayant pas été retenues par la Restauration pour présider à la création du Service de l'Intendance Militaire en 1817. D'autre part, l'abandon des colonies à cette époque n'a pas permis aux notions d'administration militaire outre-mer d'évoluer suffisamment pour susciter un intérêt doctrinal.

Il sera intéressant de préciser ce que la double institution du commissariat des guerres et de l'inspection aux revues a pu apporter de neuf dans les méthodes et de dégager la leçon des quelques tentatives d'administration centralisée, élaborées par l'Empereur pour nos colonies.

+ + +
+ +

1.- L'administration militaire en Métropole :

Les profondes modifications apportées à l'organisation militaire de la Nation se répercutent sur le Commissariat des guerres. La Loi du 14 Octobre 1793 met l'accent sur les attributions de magistrature militaire. Elle articule le corps en vingt trois Commissaires ordonnateurs "Grands Juges" chargés à la fois de présider la cour martiale et de diriger l'administration militaire dans chacune des vingt trois Divisions créées par la Loi du 29 Octobre 1790, vingt trois Commissaires auditeurs, remplissant les fonctions de Ministère public auprès des Cours Martiales et surveillant les diverses parties de l'administration militaire, cent trente quatre Commissaires ordinaires chargés des détails et un certain nombre d'aides-commissaires.

Indépendants et inamovibles, les Commissaires ne "doivent obéissance qu'à la Loi". Ils sont recrutés directement par examen.

Cette organisation ne dure pas et la Loi du 16 Avril 1793 limite l'activité des Commissaires au domaine classique de l'Administration militaire (1). Le recrutement civil fait place au recrutement militaire; un tiers des emplois étant réservé aux quartiers-maitres, trésoriers, sergents-majors et maréchaux-des-logis des troupes.

La "levée en masse" et la formation de quatorze armées obligent à augmenter le nombre des Commissaires qui peuvent être désignés par les

(1)- Elle fixe les effectifs du corps à :

- 40 Commissaires ordonnateurs,
- 350 Commissaires ordinaires.

représentants aux armées parmi " les hommes de talent et patriotes". Ce recrutement facile donnera en réalité bon nombre de Commissaires "ignorantissimes" selon Bonaparte (1).

Aussi, le Commissariat est-il réorganisé par la Loi du 28 Pluviose An III (13 Janvier 1795) : réduction du nombre des Commissaires à Six cents, recrutement de meilleure qualité, fixation de leurs attributions. Cette Loi nous intéresse en ce qu'elle rendait les Commissaires des guerres responsables des paiements et distributions faits, contrairement aux règlements : ces dispositions demeurent encore en vigueur aujourd'hui sur ce point, ce qui constitue l'une des rares exceptions à la règle de la non responsabilité pécuniaire des administrateurs de l'Etat.

Malgré ces réformes, l'anarchie subsiste, parce que les Commissaires demeurent dans une "indépendance entière des chefs militaires". L'inconvénient ne se manifeste pas trop tant que des représentants en mission jouent le rôle d'arbitres entre le général et le commissaire, mais l'antagonisme reparaît à la suppression de ces représentants.

Bonaparte apporte le remède. L'arrêté du 28 Pluviose An VIII confie l'administration militaire à deux corps distincts : l'Inspection aux Revues et le Commissariat des Guerres (2).

Chargés de "l'organisation, embrigadement, incorporation, levée, licenciement, solde et comptabilité des corps militaires, de la tenue

-
- (1)- Si un représentant du peuple déclarait " Le temps de se battre n'est pas celui de compter ", un autre remettait les choses au point. "La Convention n'ignore pas le désordre qui règne dans la plupart des bataillons. De nouveaux corps de troupe se sont formés de toutes parts sans ordre, sans mode d'organisation; des chefs avides en ont fait un objet de spécialisation des corps isolés, inconnus et dont l'existence même est encore un problème ont été soldés."
 - (2)- Le Premier Consul attachait une extrême importance à l'administration militaire. En 1802, il avait décidé la création d'un Ministère de l'Administration de la Guerre, indépendant du Ministère de la Guerre. Les Ministres titulaires en furent le Général DEJEAN, jusqu'en 1810, puis le Général LACUÉE. Le corps des Commissaires des Guerres dépendait de ce nouveau Ministère, tandis que celui des Inspecteurs aux Revues dépendait de la Guerre.

des contrôles et de la formation des revues", les Inspecteurs restent indépendants du commandement.

Mais, les Commissaires des guerres, dont le rôle se limite désormais à ravitailler les troupes et à vérifier les dépenses de matériel peuvent être subordonnés au commandement.

Le système ne survécut cependant pas à l'Empire. Les raisons déterminantes en furent les suivantes : en premier lieu, le nombre des Commissaires des guerres et des Inspecteurs aux revues, proportionnel aux effectifs de la Grande Armée, dut subir une réduction importante après les défaites de 1814 et 1815. Ensuite, la surveillance administrative et le contrôle des effectifs exercés par les Inspecteurs aux revues sur le service de la solde se révélèrent tout aussi indispensables en ce qui concerne les ravitaillements.

+ + +
+ + +

2.- L'Administration militaire des Colonies :

Parlant de nos colonies, un auteur a pu écrire (1) que "les neuf années de Révolution et d'idéalisme qui s'étendent de 1787 à 1795 avaient amené la ruine totale de notre commerce colonial et la perte de tous nos établissements, sauf quelques îles isolées, où se maintenaient des hommes de courage, que leur valeur ou leur adresse élevaient au dessus de cet immense désastre."

Parmi ces hommes, il faut compter les Commissaires de la Marine aux colonies. Les Intendants dans les Ports disparaissent, sous la Constituante, le 7 Janvier 1791, ceux des colonies, le 15 Juin 1791. En même temps sont supprimés les Commissaires des classes (2). L'administration dans les ports et outre-mer devient civile. Un haut fonctionnaire est mis à sa tête, avec sous ses ordres des chefs, sous-chefs, et commis d'administration.

-
- (1)- Bernard FAY "L'aventure Coloniale" Collection "Présence de l'histoire"
Librairie Académique PERRIN 116 rue du Bac -PARIS.
- (2)- Remplacés par des "Syndics des gens de Mer" élus par les Marins.--

Cette nouvelle organisation ne donne pas satisfaction, et le Décret du 2 Brumaire An IV reconstitue le commissariat. A la tête de l'administration du port ou de la colonie, est placé un Ordonnateur assisté de Commissaires principaux, Commissaires ordinaires et Sous-Commissaires.

Bonaparte, Premier Consul, modifie la hiérarchie des fonctions, et le 27 Avril 1800, crée l'arrondissement maritime, avec à sa tête un "Préfet Maritime", à la fois Commandant en chef et Chef de l'administration. Il réorganise le corps du Commissariat, qui comprend des Commissaires, Sous-commissaires et Commis.

Dans nos colonies, plus ou moins coupées de la Métropole, les différents systèmes se retrouvent dans l'une ou l'autre d'entre elles, suivant que les ordres de Paris sont plus ou moins obéis. Au cours de cette période trouble, ordonnateurs et commissaires se dépensent pour maintenir une administration saine et une vie économique acceptable en dépit de la guerre, du blocus, et des ordres incompréhensibles reçus de Paris. Par suite de ce blocus, le numéraire manque et les Commissaires doivent trouver des expédients tels que les paiements en marchandises, principalement le café ou le sucre, et pourchasser les faussaires. L'impôt en nature repaît (1).

Il existe toujours une administration centrale des colonies. Sous la Convention, celle-ci se trouve subordonnée à un Comité de la Marine et des Colonies (2) dont les membres sont choisis au sein de l'Assemblée. En fait, les besoins immédiats de la flotte absorbent toute son activité et il délaisse les questions coloniales (3).

-
- (1)- Ainsi à PONDICHERY, en 1797, la garantie donnée par le dépôt de café ou de girofle fait l'objet de l'établissement d'un bon de dépôt qui circule ensuite comme représentant du numéraire.
 - (2)- Le Ministère de la Marine étant lui-même remplacé par une "Commission exécutive de la Marine et des Colonies" avec à sa tête, le Capitaine de Vaisseau DALBARADE.
 - (3)- Le Comité se divise en deux sections : la section des rapports, dont font partie BARRAS et FOUCHE, et la section de législation.

Depuis 1791, cette administration centrale au Ministère de la Marine a pris le nom de "Division des Colonies" avec alternativement à sa tête Daniel L'ESCALIER et GUILLEMAIN de VAIVRE, tous deux Commissaires Généraux de la Marine. Elle a de moins en moins de charges, nos colonies disparaissent une à une, mais elle conserve la tradition et l'esprit colonial pour des temps meilleurs, bien que relégués depuis 1810 dans quelques pièces du troisième étage du Ministère de la Marine (1).

Sous l'Empire, l'organisation administrative aux colonies, calquée sur celle des ports en France, prévoit un Capitaine général (2), commandant en chef et chef de l'administration, un Préfet colonial, ayant les attributions d'administration civile et un Commissaire de justice.

En fait, la France n'a pratiquement plus de colonies et l'organisation nouvelle demeure plutôt théorique. Mais les Commissaires, dispersés, maintiennent la tradition. Très peu séjournent outre-mer, puisque nos possessions tombent les unes après les autres. Certains servent à la "Division des colonies" de l'Administration Centrale.

D'autres, lancés dans la politique, entretiennent l'esprit colonial. Parmi les plus célèbres, il faut mentionner le Baron Pierre, Victor MALOUET (1740-1814), Commissaire de la Marine aux colonies, Commissaire Général en 1751, Intendant des colonies, Député à la Constituante en 1789, Conseiller d'Etat et Ministre de la Marine aux colonies, puis Intendant des Iles sous le Vent, et Ministre du Trésor, puis de la Justice sous l'Empire, avant de devenir Vice-Président du Conseil d'Etat.

Cette longue période d'effacement ne réussit pas donc à faire disparaître le corps du Commissariat de la Marine aux colonies et la récupération d'un certain nombre de nos possessions à la Restauration va lui procurer l'occasion de porter au plus haut les institutions administratives outre-mer et nous donner, tout au long du XIXème siècle, ce grand corps d'administrateurs coloniaux, dévoués et aux services éminents.

-
- (1)-En 1815, avec le Baron PORTAL, la Division des Colonies reprendra ses anciens appartements perdus. L'idée coloniale, en veilleuse depuis près de vingt cinq ans, reparaissait matérialisée.
- (2)-Titre que porteront le Général LECLERC et le Général RICHEPANSE, chefs successifs de l'expédition de SAINT-DOMINGUE.

+ + +
+ +

II.- L'EVOLUTION DES CORPS D'ADMINISTRATEURS MILITAIRES EN FRANCE ET AUX COLONIES AU XIX^{ème} SIECLE.

La défaite de 1815 laisse la France militairement amoindrie, mais celle-ci récupère une partie de son domaine colonial. Aussi, d'emblée, la Restauration se voit contrainte de revoir les principes d'organisation de son armée en Métropole, alors que, dans les colonies réapparaissent les structures anciennes. Deux ans plus tard, le Commissariat des Guerres, de même que l'Inspection aux Revues, sont fondus dans un seul corps de l'Intendance Militaire. Le Commissariat de la Marine subsiste, mais les attributions outre-mer évoluent pour devenir un modèle sous "le règne des Amiraux". Le passage de la Marine à la Guerre des troupes de Marine, qui deviennent troupes coloniales en 1900, consacre définitivement la scission réalisée en 1889 entre le Commissariat de la Marine et le Commissariat Colonial. Désormais, les attributions de ce dernier sont comparables à celles du Service de l'Intendance.

Pour cette raison, les vicissitudes du corps de l'Intendance Militaire depuis 1817 sont intéressantes à connaître pour l'étude de l'Intendance des troupes de marine, de même que celles du Commissariat de la Marine aux colonies nous aideront à mieux comprendre les particularités propres à l'administration militaire outre-mer.

+ + +
+ +

1.- L'Intendance Militaire en Métropole :

L'Inspection aux Revues et le Commissariat des Guerres fonctionnent de façon satisfaisante durant les années victorieuses. Mais, la désorganisation de l'Armée au moment des revers se répercute sur les deux corps. Les difficultés dans les transports amènent de grandes perturbations dans les ravitaillements. Les attributions des inspecteurs et des commissaires se trouvent souvent mêlées, car tous les problèmes de fournitures de marchandises ou de matériels sont basés sur les effectifs.

Lorsque la défaite réduit l'Armée à 240.000 hommes, le maintien de deux corps distincts apparaît insoutenable. Aussi, l'ordonnance royale du 29 Juillet 1817 les fond en un corps unique de l'Intendance Militaire. Les nouveaux Intendants sont tous pris parmi les anciens Inspecteurs et anciens Commissaires, ce qui assure la continuité.

Par ailleurs, l'ordonnance de 1817 et celle du 16 Septembre 1882 qui la complète laissent subsister les principes de la Loi du 28 Nivose An III, laquelle ne sera abrogée que par la Loi du 24 Juillet 1873 sur l'organisation de l'Armée et celle du 16 Mars 1882 sur l'Administration de l'Armée.

A sa création, le nouveau corps comprend deux cent cinquante Intendants Militaires et dix élèves. Le recrutement ultérieur doit se faire au concours, les candidats devant justifier de deux mille francs de rente, mais dès 1822 le recrutement redevient militaire et plus démocratique.

Les Intendants agissent en qualité de délégués directs du Ministre. Ils dirigent l'ensemble des services : subsistances, habillement, hôpitaux et contrôlent les actes administratifs des services nouveaux, Artillerie, Génie et Poudres.

Les Intendants généraux (1) assurent en outre le contrôle supérieur de tous les services de l'Armée.

Le fait que le corps exécute des missions de contrôle conduit à l'indépendance de l'administration vis-à-vis du commandement. Or, en tant que pourvoyeur, l'Intendant ne peut satisfaire les besoins que d'après les ordres du commandement : l'ordonnance du 3 Mai 1832 sur le service en campagne précise bien qu'au général appartient "l'ordre de pourvoir et de distribuer". L'Intendant ayant la charge de mettre en oeuvre "les moyens de pourvoir, la vérification du paiement et de la distribution". Si cette subordination au commandement est prévue en temps de guerre, elle n'existe pas en temps de paix.

(1) - Grade créé sous le Second Empire et assimilé à Général de Division.

Avant, la hiérarchie comprenait :

- les Intendants (assimilés à Général de Brigade)
- les Sous-Intendants (assimilés au grade de Colonel)
- les Adjoints (assimilés au grade de Chef de Bataillon).

L'Intendant étant délégué direct du Ministre pour le contrôle, le Général hésite à lui donner des ordres concernant la mission de pourvoir.

Les inconvénients du système n'apparaissent pas tout de suite car, si les services fonctionnent mal pendant l'expédition d'Espagne de 1823, ils donnent satisfaction au cours des campagnes de MOREE et d'ALGERIE.

Il en résulte que, jusqu'à 1870, Commandement et Intendance travaillent sans aucune liaison en temps de paix. Inhabitués à agir ensemble, ils ne sont pas du tout préparés aux exigences du temps de guerre.

Aussi, durant la campagne malheureuse de 1870 à 1871, les services administratifs sont tiraillés entre les ordres reçus de Paris et ceux élaborés par le Commandant d'Armée. Les ravitaillements s'effectuent mal. Il s'ensuit que le corps de l'Intendance est vivement attaqué après la guerre et qu'on lui impute une partie de la responsabilité de la défaite.

Il trouve heureusement des défenseurs (1), et après d'âpres discussions, les passions s'inclinent finalement devant la raison. Les lois du 24 Juillet 1873 sur l'organisation et la loi du 16 Mars 1882 sur l'administration de l'armée apportent des modifications aux attributions et aux règles de fonctionnement du service de l'Intendance. En matière administrative, la loi de 1873 pose deux principes, qui viennent porter remède aux incompatibilités constatées jusqu'alors :

-
- (1)- En Juin 1873, le Duc d'AUDIFFRET-PASQUIER, président de la Commission chargée d'élaborer une nouvelle organisation de l'Armée expliquait devant les commissions parlementaires réunies : "Quand vous entendrez parler de l'Intendance, quand on l'attaquera devant vous, comme on l'a tant attaquée, dites vous que nous devons au pays la vérité, et qu'une des premières choses qui doit sortir de cette enquête, c'est la justice rendue à des fonctionnaires injustement attaqués et dont les efforts sont méconnus. Il faut que nous disions au pays que la faute a été d'abord aux institutions et, dans une grande mesure, à certains chefs, non pas aux Intendants".

- Elle condamne le cumul entre les mains d'un même Service, des rôles de contrôleur et de pourvoyeur (1). Elle prévoit, en conséquence, la création d'un corps de contrôle indépendant.
- Elle prodame corrélativement la subordination des services au commandement.

Pour cela, elle précise dans son Article 14 : "Le Commandant du Corps d'Armée a sous son commandement tous les services et établissements militaires qui sont exclusivement affectés aux forces du corps d'armée" et l'Article 17 ajoute qu'il "a auprès de lui, et sous ses ordres, les fonctionnaires et agents chargés d'assurer la direction et la gestion des services administratifs et du service de santé".

La Loi de 1873 se bornait à poser les principes nouveaux de l'administration militaire. Neuf années de discussions furent nécessaires pour que soit votée "par lassitude, après des débats qui risqueraient de devenir interminables" (2) la Loi du 16 mars 1882.

Cette Loi consacre le principe de la subordination de l'administration au commandement. Elle rappelle que "le Ministre de la Guerre est le chef responsable de l'administration de l'Armée". Mais comme "on ne peut administrer que de près", le Ministre délègue ses pouvoirs aux généraux commandant les corps d'armée. La subordination de l'administration en temps de paix se limite à cet échelon : elle n'est pas prévue aux autres échelons inférieurs de la hiérarchie du commandement.

-
- (1)- A ce sujet, le Général CHARETON avait déclaré au moment de la discussion du projet de Loi à la tribune de la chambre : "Il y a dans l'organisation actuelle du corps de l'Intendance, deux fonctions distinctes, exclusives l'une de l'autre, et qui cependant s'y trouvent confondues. Ce sont, d'une part la direction des services et d'autre part leur contrôle. La première et la plus importante peut être de toutes les réformes à opérer est la séparation de ces deux éléments constitutifs de l'administration. L'Intendant, dont la responsabilité est purement morale, est donc appelé à contrôler une gestion qui fonctionne sous son autorité et sa direction, c'est-à-dire à se contrôler lui-même. C'est une situation contraire à tous les principes d'une administration rationnelle".
 - (2)- Intendant Général RIMBERT (cité au cours d'Administration Militaire de l'Ecole Supérieure de l'Intendance).

La loi divise en même temps l'administration de l'Armée en services autonomes, (Artillerie, Génie, Intendance, Santé, Poudres et Salpêtres) auquel incombe la mission de pourvoir. Dans chaque service, les actes de direction et les actes de gestion sont nettement séparés.

Enfin, elle crée le corps de contrôle annoncé par la Loi de 1873, qui ne relève que du Ministre, et ne prend part ni à la Direction, ni à la gestion.

Soixante cinq ans après sa création, le corps de l'Intendance perdait sa prééminence en matière d'administration militaire. Mais il ne faut pas s'arrêter aux apparences. Comme on l'a écrit (1) "Son action gagnait en efficacité ce qu'elle perdait en étendue". Par ailleurs, deux avis du Conseil d'Etat des 2 Avril et 23 Juillet 1884 (2), observent que "l'Intendance conserve toutes les attributions qui n'ont pas fait l'objet d'une suppression expresse", et que, par conséquent elle demeure titulaire d'une compétence administrative de Droit commun. Autrement dit, toutes les fois que le règlement n'a pas prévu l'autorité chargée d'accomplir une mesure administrative donnée, c'est l'Intendant Militaire qui est compétent.

D'autre part, depuis la Loi de 1882, l'évolution des techniques a étendu le domaine d'action du Service : mobilisation industrielle, mobilisation dans le domaine alimentaire, ravitaillement général, décontamination atomique etc...

Enfin, dans les premières années, tous les fonctionnaires nommés dans le nouveau corps de contrôle furent des Intendants Militaires.

Pour être complet il faut ajouter que la Loi du 16 Mars 1882 a été modifiée, en particulier, par la Loi du 19 Décembre 1934 qui fait obligation au commandement, de déléguer aux Intendants Militaires ses attributions de surveillance administrative. Pour exercer celle-ci, dit le nouvel article 23 "le Général commandant la région dispose de fonctionnaires de l'Intendance, chargés de la vérification des comptes en leur donnant à cet effet une délégation permanente".

(1) "L'Intendance Militaire" - (Bibliographie)

(2) B.O.E.M. Volume 64 - Organisation de l'Armée - Annexe 3 - Pages 305 et suivantes.

Toute cette législation, fruit de l'évolution de la doctrine administrative militaire au cours du XIXème siècle allait s'appliquer, après 1900, au nouveau corps de l'Intendance des troupes coloniales, issu du Commissariat de la Marine aux colonies. Le moment semble venu de déterminer comment, de la Restauration à la fin du siècle, s'est effectuée, cette transformation au fil des années.

+ + +
+ + +

2.- Les transformations du Commissariat de la Marine aux Colonies jusqu'à la fin du XIXème siècle.

Les colonies perdues les unes après les autres sous l'Empire, il ne demeure plus, en fait d'administration coloniale, que celle qui fonctionne à l'échelon ministériel à Paris, sous forme d'une section distincte au Ministère de la Marine, dite de "l'administration des colonies".

Le premier Traité de Paris, signé le 30 Mai 1814, rend à la France toutes ses possessions coloniales du 1er Janvier 1792, sauf TOBAGO, SAINT-ÉLUCIE, l'ILE de FRANCE, RODRIGUES et les SEYCHELLES. Elle récupère la GUADELOUPE rendue par la Suède et la GUYANE rendue par le Portugal, et conserve ses cinq comptoirs des Indes.

Mais, il ne reste plus de Marine pour les défendre. Napoléon laisse en héritage à Louis XVIII un seul vaisseau de haut bord en état de tenir la mer. Il en existe par ailleurs cinquante quatre désarmés.

Cependant, le grade de Commissaire est rétabli dès 1814, et, en 1815, l'Intendant des colonies reparaît avec le Gouverneur.

Bien vite, l'institution ne semble plus adaptée. Les Conseils supérieurs disparus dans la tourmente révolutionnaire, ne peuvent plus apaiser les difficultés qui vont s'élever entre Gouverneur et Intendant.

L'Intendant n'a plus de Conseil supérieur à présider. Les possibilités d'intervention de juge dans l'administration, le droit de remontrance, les arrêts de règlement, l'enregistrement des ordonnances, n'existent plus. Ce régime de séparation de pouvoirs fait apparaître la fonction d'Intendant anachronique et l'ordonnance du 13 Mars 1818 la supprime définitivement.

Désormais, le Gouverneur, "Commandant et Administrateur pour le Roi" cumule sur sa tête les fonctions de commandement et d'administration. Il dispose d'un Commissaire de la Marine à la fois ordonnateur et chargé des détails administratifs de la colonie. L'ordonnance du 22 Novembre 1819 crée un Comité consultatif de huit membres à la Martinique, la Guadeloupe, l'Ile Bourbon et la Guyane, chargé de donner son avis sur l'assiette de l'impôt, le budget local, et l'approbation du compte annuel des recettes et des dépenses.

Cette organisation se révèle à l'usage peu adaptée. Le Gouverneur manque de la pratique de l'administration et le Commissaire est surchargé par le nombre de ses services militaires et civils.

Le duc de VILLELE (1), premier ministre de Louis XVIII, décide la réunion d'une commission chargée de moderniser les structures (2).

De ses propositions, naissent les ordonnances organiques sur le gouvernement et l'administration des colonies du 21 Août 1825 pour l'Ile Bourbon, du 9 Février 1827 pour la Martinique et du 28 Août 1828 pour la Guadeloupe. Leurs dispositions seront étendues plus tard : en 1840 à l'Inde et le Sénégal, en 1844 à Saint-Pierre et Miquelon, en 1846 à Mayotte, en 1860 à la Nouvelle-Calédonie et à l'Océanie et en 1869 à la Cochinchine.

Le titre de gouverneur est rétabli. Celui-ci assume le commandement général des troupes de terre et de mer. Il est le Chef de l'administration de la colonie. "Dépositaire de l'autorité du Chef de l'Etat",

-
- (1)- Toulousain d'origine, VILLELE avait séjourné, durant la Révolution, dans plusieurs de nos colonies. A Bourbon, il s'était marié avec une créole, Mademoiselle DESBASSYNS de RICHEMONT. Aussi, s'intéressait-il de très près aux choses coloniales.
 - (2)- Cette commission, sous la présidence du Comte LAINE, homme politique, député, ancien ministre, comprend un maître des requêtes au Conseil d'Etat, le Baron PICHON, deux hommes politiques, MARTIGNAC et de CHABROL, un Avocat général à la cour de cassation, de VATIMESNIL, un haut fonctionnaire au Ministère de la Justice, de CROUSHEILES, mais aussi des Commissaires de la Marine : DESBASSYNS de RICHEMONT, parent de VILLELE, de LARAINTY, FILLEAU SAINT-HILAIRE et de LAMARDELLE.

il est responsable du maintien de la souveraineté de la Métropole. Il a sous ses ordres un Commandant militaire. En ce qui concerne l'administration, les fonctions, sous sa haute autorité, sont partagées entre :

- Un Directeur de l'Intérieur, chargé de l'administration intérieure, de la police générale, de l'administration des contributions directes et indirectes et de l'assiette de l'impôt,
- Un Procureur Général, aux attributions purement judiciaires,
- Enfin, un Ordonnateur, choisi dans le cadre des Commissions de la Marine, qui bénéficie d'une compétence de droit commun, en ce sens qu'il assume toutes les charges administratives non dévolues aux deux précédents.

Il coiffe l'administration de la Marine, de la Guerre et de la Comptabilité Générale, assure la direction des travaux, liquide et ordonnance les dépenses de tous les services civils et militaires.

Il dispose de Commissaires sous ses ordres, chacun à la tête d'un détail (Arsenal, Approvisionnements, Magasin général, Revues, Inscription Maritime, Fonds, Ordonnances et Comptabilité).

L'Ordonnateur demeure le second personnage de la colonie et assure l'intérim du Gouverneur en cas d'absence ou d'indisponibilité de ce dernier. Mais, il ne correspond plus directement avec le Ministre.

Dans les petites colonies, comme les Indes et le Sénégal, le Commissaire ordonnateur est en même temps Directeur de l'Intérieur. A MAYOTTE et NOSSI-BE, le même fonctionnaire du Commissariat est à la fois Ordonnateur, Directeur de l'Intérieur et Procureur Général.

Le corps du Commissariat de la Marine conserve une place prépondérante, car jusqu'en 1857, le Directeur de l'Intérieur est un Commissaire.

Le Contrôleur colonial, chargé d'inspecter au nom du Ministre les différents services, est également choisi parmi les Commissaires.

L'organisation nouvelle prévoit en outre :

- Un Conseil privé à qui incombe le contentieux administratif,
- Un Conseil général, doté de pouvoirs consultatifs et délibérants, chargé

de donner son avis sur les budgets et les comptes de la colonie, interprété des vœux de la population (1).

Ces structures et cette articulation mises en place par la Restauration devaient constituer la règle de l'administration coloniale jusque vers la fin du XIX^{ème} siècle. Les Commissaires y tenaient une place encore considérable. Sous les ordres du Gouverneur "Monsieur l'Ordonnateur" "concentrait entre ses mains" "tous les services administratifs et financiers civils et militaires, imposant à chacun l'ordre et la régularité, assurant entre eux une puissante cohésion" (2).

Dans ce cadre rigide, le corps des Commissaires de la marine aux colonies se spécialise de plus en plus et tend à devenir indépendant de la marine, avec un rôle distinct et bien défini (3). En 1879, le corps comprenait deux cent dix sept officiers réputés pour leurs connaissances administratives et juridiques.

-
- (1)-L'ordonnance du 21 Août 1825 innovait en matière de droit budgétaire colonial moderne.

La commission LAINE voulait donner au Conseil général le droit de "voter" les recettes et les dépenses du budget local. Mais, le Gouvernement craignit d'entrer trop rapidement dans la voie de l'autonomie coloniale.

L'ordonnance posait le principe de l'annualité budgétaire.

Elle détachait nettement le budget de la colonie, dénommé "Budget du service colonial ou intérieur" auquel étaient affectés les revenus locaux du Budget général de l'Etat qualifié "Budgets généraux qui seront soumis aux chambres". Le budget local d'une année devait être transmis en projet au Ministère de la Marine et des Colonies dès le mois/ de l'année précédente.
de Mai

Les comptes devaient être établis par l'Ordonnateur sitôt après la clôture de l'exercice, puis soumis à l'appréciation du Conseil privé et du Conseil Général, avant d'être arrêtés par le Gouverneur, ce dans les délais les plus rapides, afin d'éviter des confusions entre les exercices successifs.

- (2)-"Le service de l'Intendance aux colonies" (Bibliographie)

- (3)- La vocation coloniale de ces fonctionnaires les engage à dépasser leurs tâches administratives. Tel le Commissaire de la Marine aux Colonies RAFFENEL qui, de 1843 à 1846, reconnut le KHASSO et le BAMBOUK avec le Pharmacien HUART et le marchand Saint-Louisien POTIN-PATERSON. RAFFENEL parcourut tout d'abord le cours de la FALEME et créa le comptoir de SENEBOUDOU, traitant avec l'Almany local pour faire diriger sur nos comptoirs les caravanes qui traversaient son pays. En 1846, RAFFENEL, qui

Des raisons politiques et techniques devaient entraîner des réformes dans le Commissariat aux Colonies vers la fin du siècle.

Sur le plan politique, l'évènement marquant est le développement de notre Empire Colonial à la fin du Second Empire et sous la IIIème République. Les formules qui convenaient à nos anciennes possessions, dorénavant qualifiées de "petites colonies" ou "vieilles colonies" ne sont pas adaptées aux conditions de la conquête, de la défense, et de la garde de notre nouveau domaine colonial, très vaste, à faible densité de population. Nos possessions se soudent en grands blocs : Fédérations Indochinoises (1), de l'Afrique Equatoriale Française, (2) de l'Afrique Occidentale Française (3), et de Madagascar (4).

En même temps, il y a décentralisation par augmentation du nombre des conseils locaux et de leurs attributions.

Sur le plan technique, le développement territorial, économique et politique ne permet plus de confier aux mêmes fonctionnaires des attributions trop variées. Comme dans les autres activités, le progrès conduit à la division du travail et à la spécialisation.

Les Commissaires voient leur rôle de plus en plus restreint au domaine de l'administration militaire.

Un décret du 13 Novembre 1880 donne son autonomie au corps de Santé de la Marine aux Colonies.

Cette même année 1880 consacre officiellement la spécialisation de fait des Commissaires qui servent aux colonies. Le corps comprend désormais une "Section coloniale du Commissariat de la Marine".

Deux décrets des 13 Septembre et 3 Octobre 1882 font perdre à l'Ordonnateur ses attributions, à l'égard du Trésor, au profit du Directeur de l'Intérieur, et à l'égard du Budget, au profit du Trésorier Payeur de la colonie.

- fin renvoi (3) ... qui se proposait de gagner le Nil par le KAARTA et le SOKOTO fut retenu huit mois prisonnier dans le KAARTA. De retour à Saint-Louis, il rapporta de nombreux renseignements sur les Bambaras.

- (1) - Décrets des 17 Octobre et 12 Novembre 1887 -
- (2) - Décret du 15 Janvier 1910 -
- (3) - Décrets des 16 Juin 1885 et 18 Octobre 1904
- (4) - Décrets des 30 et 31 Juillet 1898.

Enfin, le Décret du 15 Septembre 1882 supprime l'ordonnateur lui-même et établit une nouvelle articulation des services administratifs de la colonie.

L'administration et la comptabilité des dépenses des services civils sont désormais du domaine du Directeur de l'Intérieur, et le Trésorier Payeur ne relève plus que des administrations de la Marine et des Finances.

Le Directeur de l'Intérieur assure l'intérim du Gouverneur absent ou empêché.

A la place de l'Ordonnateur, on crée un Chef des Services Administratifs, militaires et maritimes, poste tenu par le Commissaire le plus élevé en grade.

Chargé de la gestion des intérêts des troupes de la Marine à terre et de l'Inscription Maritime, ce fonctionnaire conserve la place de l'ancien Ordonnateur au Conseil Privé, également Conseil du Contentieux. Il continue à ne dépendre que du Gouverneur. Il est chargé de la censure des banques et des successions civiles.

Le champ d'action des membres de la "Section Coloniale du Commissariat de la Marine" placés sous les ordres du "Chef des Services Administratifs militaires et maritimes" se trouve donc réduit. Mais les charges demeurent considérables, d'autant que le nombre des Commissaires, assez restreint, les oblige à des séjours fréquents outre-mer qui ruinent leur santé et déciment le corps, affligé d'un taux de mortalité anormalement élevé.

En ces dernières années du XIX^{ème} siècle, l'évolution des esprits en matière coloniale va accélérer la transformation du Commissariat aux Colonies, qui de simple section détachée de la marine, va obtenir son autonomie par rapport au Commissariat de la Marine, en 1889, puis devenir, en 1900, "Commissariat des Troupes Coloniales", aux attributions comparables à celles de l'Intendance Métropolitaine et prendre, en 1906, le nom "d'Intendance des Troupes Coloniales".

Cette cascade de réformes au sein du Commissariat ne constitue que le reflet et l'un des aspects de la transformation de la notion de gestion et d'administration des colonies. Le "Vent de l'histoire", à

l'époque, est supposé devoir balayer le séculaire rattachement des choses coloniales au Ministère de la Marine pour reconnaître la nécessité d'un Ministère spécialisé pour les affaires d'outre-mer.

Les adversaires du rattachement à la Marine font remarquer que si la chose était valable au temps où le domaine colonial était encore restreint, elle devenait impensable à la suite de l'accroissement continu de celui-ci sous la Restauration, le Second Empire, et les premières années de la Troisième République.

Le développement d'une vie sociale propre, la démocratisation croissante à l'intérieur des colonies, faisaient apparaître anachroniques les procédures administratives strictes et exemptes de souplesse de la Marine.

L'opinion publique en France prend à cette époque conscience de la grandeur nouvelle qui résulte des récentes conquêtes coloniales. Elle acquiesce à l'idée d'un Ministère spécialisé pour les affaires d'outre-mer.

Cette idée n'était pas neuve. Déjà sous la Constituante, le rattachement des affaires coloniales à la Marine avait été maintenu, mais critiqué, et la création d'un Ministère chargé des colonies (1) avait fait l'objet de vives interventions à l'Assemblée.

Il fallut attendre le second Empire pour que l'idée reprenne son chemin. En 1791, les territoires équivalaient seulement à une douzaine

-
- (1)- Le projet d'un ministère spécial avait été discuté devant le Comité de Constitution et le Comité Colonial de l'Assemblée Constituante. Il fut vigoureusement défendu par GOUY d' ARCY et VALENTIN de CULLION, tous deux représentants de Saint-Domingue. Le second surtout attaqua la Marine avec fougue. "Il y a des points assez nombreux où le Ministre de la Marine est contre le Ministre des colonies. Un homme peut être très propre à la Marine et nullement à diriger les colonies. Il faut une tête organisée d'une manière très ordinaire pour être Ministre de la Marine, tandis que pour l'être des Colonies, il faut être un homme d'Etat. Ce Ministre doit tenir la balance entre les colonies et le commerce. Il faut qu'il connaisse bien la partie judiciaire, le commerce, l'administration, et il est extrêmement difficile à choisir". Mais, appelé en discussion devant l'Assemblée le 9 Avril 1791, le projet fut violemment critiqué par MOREAU de SAINT-MERY, député de la Martinique, et repoussé par les Constituants.

et demie de départements (selon MOREAU de SAINT-MERY). Mais, depuis l'Algérie avait été conquise sous Louis Philippe et, vers 1858, nous étendions notre influence à l'intérieur du Sénégal, de Madagascar, et l'expédition de Cochinchine et d'Annam était en cours. Le 24 Juin 1858, Napoléon III créait un "Ministère de l'Algérie et des Colonies", qui dura peu et fut supprimé dès le 24 Novembre 1860 (1).

Après 1870, la France, désirant reprendre sa place parmi les grandes puissances, se lance dans une politique d'expansion coloniale. Il apparait que cette politique ne peut être soutenue par la seule action des fonctionnaires de la "Direction des Colonies" et qu'il lui faut des défenseurs plus autorisés placés au sein même du Gouvernement. Aussi le 30 Janvier 1882, est créé un Secrétariat d'Etat aux Colonies dépendant du Ministère de la Marine. Après bien des vicissitudes (2), la loi du 20 Mars 1894 le remplace par un Ministère des Colonies.

-
- (1)- Ce ministère fut d'abord confié au Prince Napoléon, cousin de l'Empereur. Il comprenait un Secrétaire Général, une Direction de l'Intérieur, une Direction des Finances et une Direction des Affaires Militaires. Le Prince revendiqua le rattachement des troupes de la marine à son ministère, mais Napoléon III, suivant l'avis de son ministre de la Marine, l'Amiral HAMELIN, refusa.

Démissionnaire le 14 Janvier 1859, le prince Napoléon après un court intérim de ROUHER, fut remplacé le 24 Mars 1859 par le Comte de CHASSELOUP-LAUBAT.

- (2)- Le 14 Novembre 1881, la Direction des Colonies fut rattachée au Ministère du Commerce, pour être replacée sous l'autorité de la Marine le 30 Janvier 1882.

Le sous-secrétariat aux colonies créé à cette dernière date disparaît dès le 9 Août suivant.

De 1883 à 1894, le sous-secrétariat rétabli sera alternativement rattaché au commerce et à la marine. Les titulaires les plus marquants du portefeuille furent FELIX FAURE, ARMAND ROUSSEAU, EUGENE ETIENNE et DELCASSE.

Nommé le 17 Janvier 1893, DELCASSE, pour affirmer l'autonomie de son sous-secrétariat vis-à-vis de la Marine exigea un local séparé et obtint de s'installer au Pavillon de Flore. Un an plus tard, le sous-secrétariat devenait Ministère.

La séparation du Commissariat de la Marine en deux corps n'apparaît donc que comme une conséquence de la scission en deux départements distincts de la marine et des colonies (1). Et cependant, l'autonomie du corps des Commissaires aux Colonies précède chronologiquement la création du Ministère spécialisé, l'accessoire précédant parfois le principal, contre toute logique. Le Décret du 5 Octobre 1889 donne aux Commissaires le choix entre demeurer à la Marine ou opter pour le nouveau corps colonial. Le Décret du 28 Novembre 1889 prévoit que le recrutement de ce dernier s'effectuera dorénavant parmi les élèves de l'Ecole Coloniale (2), les polytechniciens, les licenciés en droit. Il autorise également un recrutement par voie de concours parmi certains personnels du Commissariat.

Quelques années plus tard, la Loi du 7 Juillet 1900, portant organisation des Troupes Coloniales (3) rattache les Commissaires à l'administration de la guerre. L'Article 11 de la Loi stipule que "les officiers du Commissariat colonial et du corps de Santé des Colonies demeurent placés sous le régime de la loi du 19 Mai 1834 sur l'état des officiers. Ils assurent les services administratifs et de santé des Troupes Coloniales".

Le Décret du 11 Juin 1901 portant règlement d'administration publique sur l'administration de ces troupes distingue le service de l'Artillerie, le service du Commissariat et le service de Santé. Le Chef des Services Administratifs et Militaires aux colonies change de titre et

-
- (1)- De la même manière et pour la même raison, à savoir que les affaires coloniales apparaissent enfin autonomes et non liées à la Marine, l'Inspection des Colonies, dès 1887, avait reçu une organisation particulière, distincte de celle de l'Inspection des services administratifs de la Marine.
 - (2) L'Ecole Coloniale avait été créée en 1886, pour donner une éducation française à des jeunes indigènes. En 1889, elle prenait sa forme moderne, avec l'ambition de former directement le haut personnel administratif des colonies.
 - (3)- B.O.E.M. Volume n°1 - Organisation générale des Troupes Coloniales pages 3 et suivantes.

devient Directeur du Commissariat. Il perd son autonomie et devient subordonné du Commandant supérieur des troupes, chef responsable de l'administration militaire (Article 4). Il ne siège plus au Conseil privé et du contentieux. Réduit à des attributions strictement militaires, le Commissariat Colonial adopte sensiblement les traits de l'Intendance Métropolitaine. Cependant, l'ancienne hiérarchie propre au Commissariat est conservée. Le corps continue à se recruter essentiellement parmi les élèves de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Coloniale, mais une place plus grande est faite aux officiers des Troupes Coloniales recrutés sur concours.

Les Commissaires disposent, pour les seconder, d'agents comptables et d'agents constitués avec les personnels des agents comptables et des agents du Commissariat.

A la fin du XIX^{ème} siècle, l'évolution est donc presque achevée puisque la Loi consacre la séparation définitive du Commissariat Colonial de l'Administration de la Marine, les troupes réservées au service outre-mer faisant désormais partie de l'Armée de Terre et que le domaine d'activité des Commissaires se borne aux tâches d'administration militaire, rangon du progrès et du développement des techniques. Appelé à agir au sein de l'Armée de Terre le corps tend à adopter de plus en plus les procédés de gestion réglementaires dans l'Intendance métropolitaine, créée en 1817. Certaines particularités du service aux colonies maintiennent cependant des procédures originales que l'évolution estampe progressivement. De 1900 à 1965, les conditions d'exécution du service s'identifieront de plus en plus dans les deux corps, dont la fusion en un corps unique interviendra le 1er Janvier 1966.

+ + +
+ +

III.- LES TENDANCES CONTEMPORAINES -

Le principe du rattachement des troupes coloniales au Ministère de la Guerre affirmé par la loi du 7 Juillet 1900 comportait de sérieux tempéraments. Les troupes destinées aux colonies devaient demeurer distinctes de celles de la Métropole. Leur emploi, leur entretien et leur

administration outre-mer continuaient à dépendre du Ministère des Colonies, alors qu'en Métropole, ils dépendaient du département de la Guerre comme les autres formations de l'Armée de Terre.

Désormais, les troupes coloniales adoptent une réglementation propre.

En matière financière, elles disposent d'un budget distinct, divisé en deux parties : "l'une formant une section spéciale du Budget du Ministère de la Guerre, comprenant toutes les dépenses afférentes aux Troupes Coloniales stationnées en France, en Algérie, ou en Tunisie, l'autre formant une section spéciale du Budget du Ministère des Colonies, comprenant toutes les dépenses à la charge, soit du Budget métropolitain, soit des Budgets locaux afférentes aux unités stationnées dans les colonies ou pays de protectorat autres que l'Algérie et la Tunisie, et aux ouvrages de défense desdites colonies ou pays de protectorat, soit que ces unités appartiennent aux Troupes Coloniales, soit qu'elles leurs soient temporairement adjointes par le Ministre de la Guerre pour faire le même service" (Article 2).

Ces dispositions mises à part, et compte tenu de certains modes particuliers d'administration adaptés aux circonstances du service outre-mer qui seront évoquées par la suite, le corps du Commissariat Colonial, intégré à l'Armée de Terre, doit appliquer les principes administratifs de l'Intendance Métropolitaine. La similitude des attributions se concrétise en 1906 par une Loi du 14 Avril, qui transforme le Commissariat Colonial en Intendance des Troupes Coloniales. Le Décret du 21 Juin 1906 portant règlement d'administration publique sur l'administration des Troupes Coloniales précise bien que les Directeurs des Services, dont celui de l'Intendance, "possèdent, en ce qui concerne les troupes et les établissements militaires aux colonies", et sous certaines réserves, "les mêmes attributions que celles qui sont conférées, en France, par la Loi du 16 mars 1882, aux Directeurs des Services correspondants des Troupes Métropolitaines".

L'organisation et les attributions du service ont fait l'objet d'une Instruction Provisoire du 1er Avril 1911 restée en vigueur jusqu'au

27 Décembre 1954, date à laquelle interviennent un Décret (1) et une Instruction (2) fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'Intendance des troupes coloniales dans les territoires relevant du Ministre de la France d'Outre-Mer.

En fait, la réglementation subit très peu de modifications durant une cinquantaine d'années.

Soit en Europe, soit Outre-Mer, les Intendants des Troupes Coloniales rempliront leur mission avec honneur, en même temps que leurs camarades métropolitains, au cours des campagnes coloniales du début du siècle, durant la guerre de 1914-1918, celle du Maroc, celle de 1939-1945 où nombre d'entre eux, en service à l'extérieur au moment de la défaite, seront parmi les pionniers administratifs de la renaissance de l'armée française qui doit réoccuper nos possessions coloniales et débarquer sur le sol métropolitain au moment de la Libération. Ils seront efficacement présents durant la campagne d'Indochine et celle d'Algérie.

En conséquence de l'évolution de notre politique outre-mer et l'armée coloniale changeant de dénomination, le corps prend, en 1958, l'appellation d'"Intendance Militaire des Troupes d'Outre-Mer" et, en 1960, celle d'"Intendance Militaire des Troupes de Marine". Le nom de Troupes de Marine vise simplement à revenir à la tradition, car elles demeurent au sein de l'Armée de Terre, en application de la Loi du 7 Juillet 1900, toujours en vigueur.

La contiguïté de notre dispositif hors d'Europe, l'analogie des fonctions et les missions accomplies en commun et dans les mêmes conditions incline à envisager la fusion des deux corps de l'Intendance Métropolitaine et de l'Intendance des Troupes de Marine, que réalise la Loi 65-476 du 24 Juin 1965, en décidant ladite fusion pour compter du 1er Janvier 1966.

(1)- Décret n° 54-1303 du 27-11-54 (B.O.E.M. n° 690-0) -

(2)- Instruction d'application n° 25-299/AM/P/ORG/INT/MP/DC/DSS du 24-12-1954 (B.O.E.M. n° 690-0).

Toutefois, l'organisation, les attributions, et le fonctionnement du service de l'Intendance continuent outre-mer à s'effectuer selon la réglementation jusqu'alors en vigueur, en particulier le Décret du 27 Décembre 1954 et son Instruction d'application, sauf adaptations dans les zones où les Troupes Françaises stationnent sur le territoire des Etats depuis peu indépendants. De même, les missions nouvelles du service nées de l'indépendance de ces Etats continuent comme par le passé. Elles seront assurées, durant plusieurs années au moins, par les Intendants provenant des Troupes de Marine. L'intérêt demeure, par suite, toujours actuel d'étudier les activités classiques ou liées aux circonstances ainsi que les règles d'administration militaire outre-mer. Ces activités comportent des modalités d'organisation administrative, de technique budgétaire, financière et comptable (1) propres à intéresser aussi bien le juriste que l' "honnête homme". Les développements qui vont suivre s'efforceront d'en brosser la composante et la synthèse, en dégagant ce que les règles appliquées outre-mer apportent d'original à l'administration des troupes utilisées loin du territoire national et plus généralement à la doctrine administrative militaire.

(1)- deniers et matières.

II ème PARTIE

LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE DE L'INTENDANCE
DES TROUPES DE MARINE.

LE CADRE D'ACTIVITE DE L'INTENDANCE DES TROUPES DE MARINE

Deux tendances contradictoires se remarquent dans les textes réglementaires qui ont fixé les conditions de fonctionnement et le domaine d'activité de l'Intendance des Troupes de Marine : d'une part, le besoin de spécialisation, d'autre part, le désir de simplification de l'exécution du service.

La spécialisation dans l'administration n'est que la conséquence de la spécialisation des Troupes administrées. L'Armée coloniale présente des caractères propres, des méthodes d'action, et des structures très différentes de ceux de sa soeur l'Armée métropolitaine. Dispersée de par le monde, donc réunissant des effectifs réduits dans chaque territoire, elle vit en temps de paix et combat en temps de guerre en s'adaptant au milieu, au climat, au sol, aux hommes et aux choses. Les conditions de ravitaillement et d'administration de telles unités présentent, en conséquence, une originalité marquée. Il apparaît d'évidence nécessaire de faire connaissance avec l'organisation générale des Troupes de Marine, afin de comprendre le particularisme d'action du service qui les administre.

Nous verrons que la spécialisation se retrouve bien dans l'organisation même du service de l'Intendance des Troupes de Marine, mais que celle-ci tend à devenir moins nette, puisque ses organes d'administration centrale propres ont disparu les uns après les autres. Par contre, l'organisation outre-mer, quoique très évolutive, a conservé nombre de ses caractères particuliers, par suite de l'existence de deux facteurs permanents : l'éloignement de la Métropole et la dispersion des formations soutenues.

L'éloignement explique la déconcentration administrative et financière dont ont bénéficié jusqu'à ce jour les administrations militaires outre-mer, l'institution du Directeur de l'Intendance ordonnateur secondaire unique, l'implantation généralisée d'Intendances Territoriales dites "de plein exercice", c'est-à-dire appelées à exercer en même temps toutes les attributions du Service.

La dispersion des unités explique l'initiative laissée aux Intendants territoriaux, l'existence d'une réglementation propre au service outre-mer, les particularismes de fonctionnement des demandes de crédits ou de matériels.

La deuxième idée est celle de simplification. Elle tend à contrebattre l'idée de spécialisation. Les particularismes de gestion des forces militaires outre-mer compliquent l'administration. Dans la mesure du possible, l'alignement sur les normes de l'administration militaire telle qu'elle se pratique en Métropole a été à toute époque recherché. Dans cet esprit, le Commissariat colonial s'est transformé en Intendance coloniale avec des missions en tous points analogues à celles de l'Intendance Métropolitaine. Surtout, les principes administratifs fondamentaux adoptés se rapprochent le plus possible de ceux appliqués dans les Troupes métropolitaines. On constate que l'ensemble de l'Armée française est administré selon les principes définis par la Loi du 16 mars 1882 sur l'Administration de l'Armée : subordination de l'administration au commandement, autonomie des grands services l'un par rapport à l'autre, séparation entre les fonctions de direction et les fonctions de gestion, contrôle indépendant. Après l'étude de l'articulation du service, la logique conduira donc à préciser les grandes lignes de cette Loi et de son application à la réglementation des Troupes de Marine.

La simplification se retrouvera ensuite dans le principe de formation commune des personnels : Intendants, Officiers, Sous-Officiers de l'Intendance Métropolitaine et de l'Intendance des Troupes de Marine.

Elle justifiera enfin les efforts poursuivis depuis un certain nombre d'années pour appliquer dans les formations du service implantées outre-mer, les principes d'organisation du travail mis au point dans les Intendances de Métropole et d'Afrique du Nord.

L'ambiance et l'esprit de l'Intendance des Troupes de Marine, une fois déterminés, il conviendra d'étudier les attributions classiques du service définies par la réglementation : attributions financières, attributions administratives, rôle dans l'économie des territoires de stationnement, attributions attachées à la qualité de fonctionnaire de l'Intendance.

Un chapitre particulier sera consacré au contrôle exercé par ces derniers sur l'action administrative du Corps de Troupe, par le moyen de la vérification des comptes et de la surveillance administrative.

II ITRE I

L'ORGANISATION du SERVICE

C H A P I T R E Ier.

L'ORGANISATION GENERALE DES TROUPES DE MARINE

Les Troupes de Marine ont été organisées dans leur forme moderne, sous le nom de Troupes Coloniales, par la Loi du 7 Juillet 1900. Celles-ci se flattaient déjà d'une longue et glorieuse histoire, et la Loi consacre une originalité affirmée par une courageuse et patiente action sur tous les points du globe. Le XXème siècle, qui devait bouleverser l'ordre des choses, a pu faire paraître ses dispositions dépassées. Elle n'en demeure pas moins aujourd'hui encore la charte de l'Armée d'outre-mer.

Aussi, après avoir évoqué le processus historique qui justifie la Loi de 1900 et examiné ses principales dispositions, sa portée actuelle en fonction de l'évolution intervenue depuis une soixantaine d'années sera précisée.

+ + +
+ + +

I.- LES ORIGINES DE LA SPECIALISATION DES UNITES EN SERVICE OUTRE-MER.

L'idée de créer des Troupes spécialisées pour les colonies procède du principe élémentaire selon lequel les terres occupées ou conquises, doivent être conservées et défendues (1).

Elle tient compte également des conditions particulières d'existence dans les débuts de toute colonisation. Outre le service normal qui incombe en France à l'Armée métropolitaine, les unités coloniales

(1)- MONTESQUIEU a écrit à ce sujet : "Le désavantage des Colonies qui perdent la liberté du commerce est visiblement compensé par la protection de la métropole qui les défend par ses armes ou les maintient par ses lois".

participent au développement du territoire en effectuant des travaux d'intérêt général : construction de routes, de ponts, de canaux etc... Elles assurent en même temps le bon ordre et la police dans une société rude de découvreurs et de défricheurs assez indisciplinés socialement.

Mais à partir de quelle époque pourra-t-on parler de "Troupes Coloniales" ? La réponse semble d'autant plus difficile que des formations militaires très différentes de nature, souvent mêlées, participent au service dans les colonies : troupes levées et entretenues par les Compagnies privilégiées, troupes réglées du Roi et milices locales.

Les premières appelées à disparaître seront les Troupes des Compagnies puisqu'elles ne survivront pas à ces dernières.

Pour remplacer "la France en son ancienne splendeur", RICHELIEU ambitionne de créer de "Nouvelles Frances" à partir des quelques territoires occupés par les premiers soldats d'outre-mer. Dans ce but, il veut créer une forte marine, mais en raison du mauvais état des Finances de la maison de France, il doit renoncer à mettre sur pied une armée pour la défense de nos colonies. Il s'inspire des méthodes en honneur chez nos rivaux les Hollandais. Ces derniers ont imaginé de confier leur politique coloniale à des personnes morales auxquelles, en contre partie des risques encourus, on reconnaît certains attributs de la souveraineté.

Les terres et îles conquises sont données à des "Compagnies de Commerce" "en toute propriété, seigneurie et justice", à charge de rendre foi et hommage au Roi.

En particulier, la royauté accorde par délégation aux Compagnies le droit de déclarer la paix ou la guerre dans les pays où s'étendent leur action, de lever des troupes, afin de pourvoir à la garde et à la défense des possessions coloniales. Bien que ces troupes soient payées par les Compagnies le Roi se réserve un droit de regard et la nomination du Gouverneur doit recevoir l'agrément du Roi.

Le système des Compagnies de colonisation ne donne pas satisfaction. Des intérêts mercantiles à courte vue sacrifient trop souvent les intérêts nationaux. Les Compagnies administrent leurs unités militaires en les payant le moins possible. Pourtant, l'instruction, la discipline

et l'administration laissent fortement à désirer. Aussi à l'époque de COLBERT les colonies passent les unes après les autres sous l'autorité directe de la couronne (1). Dès lors, les troupes des Compagnies cèdent la place aux troupes réglées du Roi. Des corps d'Infanterie et d'Artillerie de l'Armée de Terre, mais relevant du Secrétariat d'Etat à la Marine, sont envoyés de Métropole pour assurer la défense des colonies.

Les Troupes royales ont d'ailleurs depuis longtemps fait leur apparition aux Colonies. Aux XVII et XVIIIème siècles, elles interviennent de deux façons différentes : certaines unités suivent le destin du vaisseau sur lequel elles ont embarqué, d'autres, plus sédentaires, sont affectées à la défense des colonies.

Les premières nées appartiennent à la première catégorie. RICHELIEU crée, en 1622, les premières "Compagnies Ordinaires de la mer". Il en existe cent, destinées à embarquer sur les vaisseaux et toujours prêtes à mettre pied à terre, lorsqu'elles ne sont pas chargées du service ordinaire dans les ports.

L'ordonnance du 16 Décembre 1690 les remplace par quatre vingts "Compagnies Franches de la Marine".

RICHELIEU crée en outre des Régiments chargés du service dans les ports (2). Ces corps seront appelés plus tard à détacher des soldats dans nos possessions lorsque l'administration royale directe se substituera à celle des Compagnies privilégiées.

Les Compagnies Franches de la Marine sont incorporées en 1762 aux Troupes Métropolitaines, la garde des colonies étant désormais assurée par les Régiments du Roi.

-
- (1)- Selon des délais plus ou moins longs, certaines Compagnies survivant jusqu'aux dernières années de l'Ancien Régime. Mais les Compagnies, en apparence privées, sont des créatures du gouvernement qui leur procure des actionnaires en usant de pression officielle.
- (2)- Ainsi naissent le Régiment de la Marine en 1626, le Régiment du Havre, celui des Isles, celui des Galères en 1636, le Régiment des Vaisseaux en 1638.

Avec COLBERT, l'ordonnance du 20 Décembre 1669 crée deux Régiments à vingt Compagnies pour le service exclusif des vaisseaux : le Royal-Marine et le Régiment de l'Amiral.

En 1769, est créé le "Corps Royal d'Artillerie et d'Infanterie de Marine", remplacé en 1772 par le "Corps Royal de la Marine"(1). Ses éléments servent dans les ports et fournissent des corps de débarquement pour les expéditions coloniales. Mais, en 1786 (2), il cède la place à un "Corps Royal de Canonniers Matelots" qui sert à nouveau à bord des vaisseaux, abandonnant les activités dans les ports de la Métropole aux unités de l'Armée de Terre.

Dans nos colonies, ce sont des régiments métropolitains qui, appelés à renforcer les Compagnies Franches et les Milices, viennent y tenir garnison pour une longue période (3). Ces formations présentent déjà certains caractères propres aux troupes coloniales : outre leur mission de défense, elles participent étroitement au développement économique en construisant, en défrichant, et en procédant aux premières cultures. On facilite le reclassement des soldats en les démobilisant sur place pour les installer comme colons.

Chroniquement, troupes soldées par les Compagnies et Troupes du Roi apparaîtront insuffisantes en égard à la précarité de l'occupation et à l'existence, ou d'un arrière-pays hostile, ou de bandes d'irréguliers, esclaves déserteurs entre autres.

Les Milices Locales constituent une force d'appoint qui peut également revendiquer une part de la paternité de nos modernes unités terrestres d'outre-mer. Leur origine remonte aux premiers colons qui, en s'organisant défensivement, créent avant même l'arrivée des Troupes des Compagnies ou celles du Roi, une organisation à structure militaire " Les aventuriers qui avaient conquis (les terres nouvelles) regardaient

-
- (1)- Remplacé à son tour, en 1772, par un "Corps Royal d'Infanterie de Marine" à cent cinquante compagnies de grenadiers ou de fusiliers, pour redevenir en 1780 "Corps Royal de la Marine".
 - (2)- En 1784, avait été créé un "Corps Royal de l'Artillerie des Colonies".
 - (3)- Certains de ces Régiments sont demeurés célèbres : Régiment de CARIGNAN-SALIERES au Canada, Régiment de KARRER à la Louisiane, Régiment d'HALLWYL aux Antilles, Régiment de LALLY aux Indes.

comme un privilège le droit de se défendre eux-mêmes; et les descendants de ces hommes intrépides se crurent assez forts pour garder leurs possessions" (1).

Les unités s'articulent en quartiers et en paroisses. Les officiers sont généralement choisis parmi les colons. La troupe comprend une majorité d'engagés (2) et de noirs des plantations (3).

A partir du règne de Louis XV, les milices commencent à jouer le rôle de troupes auxiliaires, en renfort des troupes régulières. En temps de guerre ou pour les revues, les milices font corps et manoeuvrent avec les Compagnies détachées de la Marine ou les troupes réglées. (4)

Avec CHOISEUL, les milices deviennent payées, habillées et armées par le Roi. Elles perdent, avec leur originalité, un peu de leur enthousiasme.

La Révolution supprime tous les corps spéciaux. Mais les milices sont recrées dès Novembre 1792, sous le nom de gardes nationales. Elles disparaissent définitivement au cours du XIX ème siècle. Mais jusqu'aux dernières années de la présence française dans les territoires devenus indépendants, on trouvait sous le nom de milices des corps autochtones, tels que garde civile, garde régionale, garde cercles, sous les ordres des administrateurs.

Ainsi, jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, les unités militaires aux Colonies sont variées et de statuts différents. Mais, une certaine homogénéité existe dans les personnels, car, au sein des Troupes des Compagnies et dans les Milices, se retrouvent les anciens soldats du Roi, ayant servi outre-mer, soit qu'ils reprennent du service, soit qu'ils aient été démobilisés sur place.

-
- (1)- BEAUDZA- "La Formation de l'Armée Coloniale" Chapitre III - Page 2.
 - (2)- Les "engagés" étaient des volontaires recrutés pour mettre en valeur nos nouvelles conquêtes. L'engagement se contractait généralement pour trois ans.
 - (3)- Le recensement des populations s'effectue par Compagnies, à l'aide des "rolles" des Milices. Les Compagnies entières doivent se rassembler une fois ou deux par an, en Janvier et en Juillet. Les revues sont périodiquement passées par les Commissaires de la Marine, dans les formes prescrites par les ordonnances royales sur les Milices.
 - (4)- A la suite de contestations entre officiers des troupes royales et

+ + +

Avec la Révolution et l'Empire, de grands changements interviennent dans l'emploi des troupes aux colonies (1). Nous perdons ces dernières les unes après les autres; en même temps, les notions de discipline et de hiérarchie faiblissent dans toutes les unités. Certains soldats font cause commune avec les esclaves révoltés et sont licenciés. Les autres, ramenés en Bretagne, sont versés dans des régiments coloniaux qui, jusqu'en 1815, prennent part à toutes les guerres de l'Empire.

La Restauration marque le début de la grande époque des Troupes de Marine. Nos anciennes colonies rendues en 1814 et en 1815, il appartient de les tenir à nouveau militairement. On forme des Bataillons Coloniaux stationnés en France et destinés à supporter d'autres unités, servant outre-mer, dénommés Légions ou Bataillons des Colonies. On revient au système du corps unique chargé d'assurer le service des arsenaux, la garde des ports et celle de nos diverses possessions.

Une ordonnance du 13 Novembre 1822 crée un Régiment d'Artillerie et deux Régiments d'Infanterie de Marine.

Enfin, le 14 Mai 1831 une autre ordonnance donne à la France son armée coloniale définitive et spécialisée. Elle crée deux Régiments (1er 2ème Régiments de la Marine), destinés à pourvoir au service ordinaire des garnisons coloniales avec un dépôt à LANDERNEAU. Quant à l'Artillerie de Marine, elle sert de nouveau aux colonies depuis 1825. En 1838, un troisième Régiment est créé (2). La relève s'exécute tous les quatre ans, par Compagnie (3).

fin renvoi (4) .. officiers des milices, une ordonnance royale du 29 Avril 1705 stipule qu'en cas de réunion, les "troupes entretenues" auront toujours la droite (BEAUDZA. page 86)-

- (1)- Un décret des 19-20 Juillet 1791 fait passer toutes les troupes des colonies sous l'administration de la Guerre.
- (2)- Chaque Régiment compte trente Compagnies. L'effectif total atteint onze mille hommes.

L'Infanterie de Marine s'efface partiellement en 1848, car, dans nos colonies "on garde nationalise" Mais, Napoléon III "remet en selle les Troupes de la Marine pour lesquelles il conservera une tendre sollicitude"(Histoire et Epopée des Troupes Coloniales P.81)

- (3)- En 1875, un décret organise à TOULON le Dépôt des Isolés de la Marine

En 1889, on forme huit régiments stationnés en Métropole, groupés en quatre Brigades.

"Malgré leurs efforts, les Marsouins et Bigors (1) de la jeune République ne peuvent faire face à l'immense tâche de colonisation qu'ils se donnent eux-mêmes, en dehors des missions que leur confie le gouvernement" (2).

D'une part, il faut faire appel aux Troupes métropolitaines pour le service outre-mer. D'autre part, on recrute parmi les bonnes volontés des militaires autochtones (3).

Le développement de notre domaine colonial conduit à la création d'un Sous Secrétariat d'Etat aux Colonies, en 1890, bientôt remplacé par un Ministère des Colonies, en 1894.

Aussi, ce ne sont plus deux, mais trois ministères qui interviennent à cette époque dans la constitution, la réglementation et l'emploi des Troupes Spécialisées dans le Service Outre-Mer :

Le Ministère de la Marine, de qui relèvent les Troupes, les administre en France.

Le Ministère de la Guerre complète les effectifs en France et procure des renforts dans les colonies.

Le Ministère des Colonies a la responsabilité de l'emploi et de l'administration des Troupes durant leur séjour dans les possessions d'outre-mer.

Chaque Ministère milite pour assumer seul la charge de la défense. Aussi, dix sept projets de loi relatifs à la question se succèdent sur le Bureau de la Chambre des Députés de 1881 à 1900.

fin renvoi-(3)... organe de liaison entre les Régiments en Service en FRANCE et les Corps en garnison aux Colonies.

- (1) On surnomme "Marsouins" les soldats de l'Infanterie de Marine et "Bigors" les soldats de l'Artillerie de Marine.
- (2) - Histoire et Epopée des Troupes Coloniales page 87.
- (3) - Au Sénégal, le Général FAIDHERBE crée les unités de Tirailleurs et Spahis Sénégalais. En Extrême-Orient, un Régiment de Tirailleurs Annamites est créé en 1879, puis deux Régiments de Tirailleurs Tonkinois en 1884. Pour nos autres possessions, citons les cipayes de l'Inde, la Garde Nationale de NOUMEA, les engagés Antillais.-

La tendance "Marine" invoque le passé pour justifier la thèse de la défense de notre domaine colonial étroitement liée à notre défense maritime.

La tendance "Guerre" considère que les Troupes Coloniales ne forment qu'une fraction de l'Armée Nationale, et, doivent, par suite, être rattachées comme le reste de l'Armée au Ministère de la Guerre.

La tendance "Colonies", enfin estime que la création d'un Département ministériel spécialisé implique que les troupes appelées à assurer la défense des territoires administrés par le Ministère des Colonies soient rattachées à ce dernier, lequel assure déjà leur entretien, sur son budget, lorsqu'elles stationnent outre-mer.

La solution du Ministère de la Guerre triomphe, mais avec certains aménagements. La Loi du 7 Juillet 1900 consacre les nouvelles dispositions. Depuis près de trois quarts de siècle, ce texte régit les Troupes Coloniales, devenues à nouveau Troupes de Marine. Bien que les conditions d'emploi de l'Armée hors de nos frontières terrestres aient fortement évolué, les principes de la Loi continuent à dominer l'emploi, l'organisation et l'administration des unités coloniales en service outre-mer. Ce texte législatif est donc intéressant à connaître.

+ + +
+ + +

II.- LA LOI DU 7 JUILLET 1900 PORTANT ORGANISATION DES TROUPES COLONIALES

Après des débats prolongés au sein du Parlement, la Loi votée le 7 Juillet 1900 donne aux Troupes Coloniales, une organisation où dominent deux principes : tendance à l'unification et tendance à l'autonomie.

La tendance à l'unification apparaît dans la réunion en un même corps, de toutes les troupes et de tous les contingents européens ou autochtones appelés à assurer la défense des colonies.

Rattachées au Ministère de la Guerre (Art.1er), elles sont gérées par une Direction Spéciale (1) chargée de l'examen de toutes les

(1)- La Direction des Troupes Coloniales a été organisée par deux décrets en date du 21 Janvier 1901, mais supprimée au 31 Décembre 1966.

questions ayant trait à leur administration et à leur emploi. Elles sont stationnées, partie en France, Algérie ou Tunisie, partie dans nos colonies.

Quant à l'autonomie, elle se manifeste dans la distinction très nette qui est faite entre les Troupes Métropolitaines et les Troupes Coloniales. Ces dernières "ont un régime propre et un budget distinct divisé en deux parties" (Art.2) : l'une forme une Section Spéciale du Ministère de la Guerre, pour les dépenses des unités stationnées en France ou en Afrique du Nord, l'autre une Section Spéciale du Budget du Ministère des Colonies, comprenant toutes les dépenses à la charge "soit du Budget métropolitain, soit des Budgets locaux" afférentes aux unités stationnées dans les colonies.

Enfin, les Troupes Coloniales demeurent sous le commandement de leurs officiers.

Leur autonomie comporte quelques tempéraments : elles coopèrent à la Défense de la Métropole, elles peuvent être renforcées aux colonies par des unités empruntées à l'Armée Métropolitaine, les officiers généraux peuvent être pourvus d'emplois et de commandements dans l'Armée Métropolitaine.

Les Troupes Coloniales possèdent leurs propres services administratifs (1).

"Les officiers du Commissariat Colonial et du Corps de Santé des Colonies demeurent placés sous le régime de la Loi du 19 Mai 1834 sur l'état des officiers. Ils assurent les services administratifs de santé des Troupes Coloniales".

Une Loi du 14 Avril 1906 autorise la transformation du Commissariat des Troupes Coloniales en Intendance des Troupes Coloniales et un Décret du 21 Juin 1906 portant règlement d'administration publique règle l'administration des Troupes Coloniales.

(1) - A l'origine, Commissariat Colonial et Service de Santé -

Le Décret du 11 Juin 1901 accordera trois services aux Troupes Coloniales :
Artillerie - Commissariat et Santé.

A noter enfin que la Loi du 7 Juillet 1900 stipule que, "dans chaque colonie, le Gouverneur a sous sa haute autorité le Commandant Supérieur des Troupes qui est responsable vis-à-vis de lui de la préparation des opérations militaires, de leur conduite, et de tout ce qui est relatif à la défense de la colonie".

+ +
+ +

III.- L'EVOLUTION DEPUIS LA LOI DE 1900 -

Les structures de l'Armée Coloniale définies par la Loi de 1900 ont subi une évolution différente dans le temps et dans l'espace.

Dans le temps, on peut distinguer deux périodes : de 1900 à 1959, date de la disparition du Ministère des Colonies, devenu Ministère de la France d'Outre-Mer, les réformes demeurent secondaires. A partir de 1959, par suite des événements politiques, et de l'accession à l'indépendance de plusieurs de nos colonies, l'organisation de l'Armée Coloniale se transforme rapidement, tout en s'efforçant de sauvegarder les principes de la Loi de 1900.

Dans l'espace, l'évolution se constate surtout pour les Troupes Coloniales stationnées en Métropole et en Afrique du Nord jusqu'à la date précitée de 1959. A partir de là, elle affecte également, mais de manière très différente, les structures des forces stationnées outre-mer.

En Métropole, un Décret du 11 Janvier 1901 (1) constituait les Troupes Coloniales en Métropole en un Corps d'Armée Colonial autonome réparti sur l'ensemble du territoire. Le Général qui le commandait disposait d'un Directeur de l'Intendance et d'un Directeur du Service de Santé.

La Loi sur l'organisation générale de l'Armée du 13 Juillet 1927 ne change rien aux principes de 1900 (2), mais elle substitue au Corps d'Armée Colonial, indépendant des régions militaires, des "commandements

(1)- Pris en application de la Loi du 7 Juillet 1900

(2)- Les Troupes Coloniales en Métropole et en Algérie conservaient une administration propre, leurs services propres, leur section spéciale du budget de la guerre.

autonomes" qui relèvent de l'autorité du Général Commandant la Région de stationnement. Elle crée un Commandement Supérieur des Troupes Coloniales en Métropole.

Le Décret-Loi du 17 Juin 1938 qui supprime ce dernier crée une Inspection Générale des Troupes Coloniales. La Direction de l'Intendance des Troupes Coloniales en Métropole disparaît.

Après 1940, l'autonomie s'efface progressivement en Métropole par le fait des événements. L'Inspection Générale est supprimée en 1940. Faute de direction, les Intendances Coloniales en Métropole, dissoutes les unes après les autres, sont remplacées dans leur mission par des Intendances Métropolitaines. Par la force des choses, les unités coloniales rattachées adoptent les règles administratives métropolitaines (1).

Actuellement, les Troupes de Marine en Métropole sont entièrement administrées par les organes du Ministère des Armées (2).

Dans nos colonies, l'organisation élaborée à partir de la Loi de 1900 a subi assez peu de changements jusqu'en 1959. Depuis, la transformation de l'Union Française et l'accession à l'indépendance de nos anciens territoires ultramarins ont modifié le problème et accéléré l'évolution.

Le Décret du 26 Mai 1903 réunit les divers territoires en "Groupes de Défense" : groupes de l'Indochine, de l'A.O.F., des Antilles, de l'Afrique Orientale Française, du Pacifique. Après la seconde guerre mondiale, et après la perte de l'Indochine en 1954, les groupes en 1959 se présentent au nombre de six : A.O.F.-TOGO, A.E.F.-CAMEROUN, Afrique Orientale Française, Antilles-Guyane, Côte Française des Somalis, Pacifique.

Dans chaque groupe, un Commandant Supérieur a sous ses ordres toutes les forces terrestres, les services et établissements. Cet officier général ou supérieur est, dans son groupe, chef de l'administration militaire par extension à notre domaine d'outre-mer du principe de la

-
- (1)- Allant plus loin, une simple note du 25 Juillet 1951 de la Direction du Contrôle supprime les articles du Budget de la Guerre spéciaux aux Troupes Coloniales.
- (2)- Y compris la gestion des personnels et l'instruction des militaires de carrière qui relevaient de la Direction des Troupes de Marine jusqu'à la dissolution de celle-ci le 31 Décembre 1966.

subordination au commandement prévu par la loi du 16 Mars 1882 sur l'administration de l'Armée.

Un Conseil de Défense, réuni sous la présidence du Gouverneur, a pour mission de proposer toutes mesures propres à assurer ou à renforcer la défense du groupe (1).

La défense des colonies se complète dans certains ports par l'organisation du point d'appui de la flotte : Dakar, Diego-Suarez, Fort-de-France et Cap Saint-Jacques.

Enfin, l'évolution de la notion de défense entraîne la création, par deux décrets en date du 5 Juillet 1951, de zones de défense coiffées par des zones stratégiques (2).

Une transformation radicale des structures depuis 1958 résulte de l'évolution de la Communauté et de l'accession au rang d'Etats indépendants d'une bonne partie de nos possessions outre-mer.

La mission des forces armées françaises dans ces pays s'en trouve modifiée. Si, dans les Territoires et Départements d'Outre-Mer, elle reste le maintien de l'ordre, la défense intérieure et la défense extérieure, dans les nouveaux états elle se limite à une défense extérieure commune précisée pour chacun par des Accords de Défense.

L'organisation du commandement et des troupes varie également. Dans les D.O.M. et T.O.M. (3), il existe comme auparavant un Commandant Supérieur responsable de l'administration militaire.

-
- (1)- Comprend le Commandant Supérieur, l'officier le plus élevé en grade après celui-ci, l'Officier Commandant l'Artillerie, le Chef d'Etat-Major. A noter que le Conseil de Défense est obligatoirement ou facultativement assisté des Chefs de Service ayant voix consultative ou délibérative dans les conditions prévues par le décret d'institution.
 - (2)- Zone stratégique de l'Afrique Centrale, groupant les zones de défense de l'A.O.F.-TOGO et de l'A.E.F.-CAMEROUN,
 - Zone stratégique de l'Océan Indien, groupant les zones de défense de Madagascar et dépendances et de la Côte Française des Somalis,
 - Zone stratégique du Pacifique.
 - (3)- Départements d'Outre-Mer et Territoires d'Outre-Mer.

Dans les Etats, les zones d'outre-mer constituent quatre grands commandements distincts (1).

Récemment, cette organisation a elle-même subi de profondes modifications, sauf en ce qui concerne les D.O.M. et T.O.M.

Les Zones d'Outre-Mer ont fait place, à la suite d'une déflation massive des effectifs français stationnés dans les Etats d'Afrique nouvellement indépendants, à des "Bases".

De sorte qu'aujourd'hui, le dispositif militaire outre-mer peut se schématiser comme suit :

- un Commandement Supérieur aux Antilles, au Pacifique, à la Côte Française des Somalis,
- un Commandement Supérieur Interarmées dans les trois Bases ayant remplacé les anciennes Zones d'Outre-Mer, à savoir :
 - un Commandant Supérieur, Officier Général de la Marine, pour le Point d'Appui de DAKAR, avec pouvoirs administratifs d'un Commandant de Région étendus aux garnisons qui subsistent de l'ancienne Z.O.M. N° 4, à savoir : Port-Bouët et Niamey ;
 - Un Commandant Supérieur, Officier Général de l'Armée de Terre, pour la Base de l'Océan Indien avec son poste de commandement à IVATO, près de TANANARIVE (2) ;
 - un Commandant Supérieur, Officier Supérieur de l'Armée de l'Air pour l'escadre protégée d'Afrique Centrale, basée à FORT-LAMY.

La disparition du Ministère de la France d'Outre-Mer depuis 1959 a eu pour conséquence la suppression de la Section du Budget de ce

-
- (1)- Zone d'Outre-Mer N° 1 (Sénégal, Guinée, Mauritanie, Soudan)
- Sénégal et Mauritanie seulement à partir de 1959-1960.
- Zone d'Outre-Mer N° 2 (Etats de l'ex-A.E.F. et CAMEROUN).
 - Zone d'Outre-Mer N° 3 (Madagascar, la Réunion, Comores, terres australes et antartiques).
 - Zone d'Outre-Mer N° 4 (Côte d'Ivoire, Dahomey, Niger, Togo).
- (2)- Cet Officier Général a autorité sur les troupes stationnées à La Réunion.

Ministère concernant les dépenses militaires des Troupes de Marine en service à l'extérieur. Ces dépenses ont formé une Section Spéciale du Budget de la Guerre et, à l'occasion du Budget 1966, une fusion complète des chapitres a été réalisée. Actuellement, la nomenclature budgétaire est la même pour les Troupes en Métropole et pour les Troupes stationnées outre-mer.

+ + +
+ + +

La Loi de 1900 a donc subi de graves atteintes : l'articulation du commandement a été bouleversée, avec l'accession à l'indépendance des Etats Africains et de la disparition des fonctions de gouverneur. L'organisation outre-mer et l'organisation en métropole des Troupes Coloniales tendent à s'identifier à celle des Troupes Métropolitaines. Les services propres à l'Armée Coloniale n'existent plus. Le budget distinct appartient à l'histoire. Mais on peut dire que toutes ces règles sont d'exception, la Loi de 1900 restant valable et de droit commun. Il demeure que, comme pour la plupart des Lois, elle se vide peu à peu de son contenu au fil des années tout en restant en théorie, puisque non abrogée, la règle fondamentale de l'organisation des Troupes de la Marine.

Bien que de plus en plus proches de l'Armée Métropolitaine par leur organisation, les Troupes de Marine en sont toujours distinctes et spécialisées. Leurs effectifs, quatre fois inférieurs à ceux de l'Armée Métropolitaine jusqu'à ces derniers temps, tendent à s'amenuiser. Mais, dans les Armées modernes, l'importance d'un Corps se mesure autant à sa spécialisation qu'à ses effectifs. Dans les opérations outre-mer, le nombre importe peu, car il s'agit d'une guerre très spéciale et conduite selon des méthodes adaptées au pays, au sol, au climat, aux habitants. Dans ce domaine, un tel Corps apparaît irremplaçable. Sur le théâtre d'opérations européen, il a pris une part active et glorieuse à nos victoires. En 1914-1918, 215.000 ressortissants (1) des territoires outre-mer sont venus de leur lointain pays pour participer à la défense commune (2).

(1)- Dont 7.400 commis et ouvriers d'administration coloniaux.

(2)- A ce nombre, il faut ajouter 90.000 travailleurs coloniaux venus en France travailler dans les industries de guerre.

Au 11 Novembre 1918, il existait aux armées 121 bataillons d'autochtones Sénégalais, Indochinois, Malgaches, Somalis, du Pacifique (1). Au total, l'Armée Coloniale, lors de l'armistice, comptait, avec les unités blanches, 170 bataillons (2) et environ 160 batteries d'Artillerie.

Au début des hostilités en 1939, nous pouvions aligner 154 bataillons d'Infanterie Coloniale et 220 batteries d'Artillerie Coloniale. Après la défaite, les unités françaises en service outre-mer formeront, avec les unités métropolitaines stationnées en Afrique du Nord, le noyau de l'Armée de Libération.

Connaissant les Troupes de Marine, leur histoire, leur place et leur mission au sein de l'Armée Française, il est possible maintenant d'étudier les structures et les moyens d'action du grand service administratif qui les a supporté jusqu'en 1966 : le Service de l'Intendance des Troupes de Marine.

(1)- dont 94 Bataillons combattants .

(2)- Plus 56 Bataillons à l'Armée d'Orient.

CHAPITRE II

LES STRUCTURES DE L'INTENDANCE DES TROUPES DE MARINE

Depuis l'application au 1er Janvier 1966 de la Loi n° 65-476 du 24 Juin 1965 portant fusion de l'Intendance des Troupes de Marine et de l'Intendance Métropolitaine en un Corps unique de l'Intendance de l'Armée de Terre, on pourrait estimer superflu d'examiner la composition et l'organisation d'un Service officiellement disparu. Cette étude présente néanmoins un intérêt certain pour deux raisons :

D'une part, l'originalité de l'organisation en Métropole et Outre-Mer entre 1900 et 1966 forme un trait d'union entre le passé traditionnel et le futur immédiat et explique la survivance de principes d'administration et de méthodes propres à l'Outre-Mer.

D'autre part, cette survivance permet, en retraçant la physiologie classique du service, de prendre conscience des conditions d'organisation actuelles des Intendances implantées dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer et les Bases d'Afrique.

La Loi du 24 Juin 1965 n'ayant, en fait, changé ni les hommes, ni les choses, au moins provisoirement, il convient de mieux connaître le personnel qui composait l'Intendance des Troupes de Marine et la position de ce Service dans l'espace et dans l'organisation militaire.

+ +
+ +

I.- LES PERSONNELS DE L'INTENDANCE DES TROUPES DE MARINE -

Conformément aux principes de la Loi de 1882, l'Intendance des Troupes de Marine comprenait des personnels de direction, les Intendants Militaires, des personnels chargés de la gestion et de l'exécution, les officiers d'administration, secondés par du personnel sous-officiers, les Commis et Ouvriers Militaires des Troupes de Marine (C.O.M.I.T.D.M.)

Depuis la mise en vigueur de la Loi du 7 Juillet 1900, divers Décrets avaient fixé l'organisation du Service (1), mais celle de ces dernières années était définie par le Décret du 6 Avril 1930 (2), dont l'Article premier stipulait :

" Le Corps de l'Intendance Militaire des Troupes Coloniales a
" les attributions de l'Intendance des Troupes Métropolitaines (3) et en
" outre, aux colonies, l'ordonnancement des dépenses des autres services
" militaires...

... La fonction donne aux officiers de l'Intendance quel que
" soit leur grade, toute autorité pour l'exercice des attributions qui
" leur sont conférées".

La hiérarchie des fonctionnaires de l'Intendance du Corps
" dont les grades correspondent à ceux de la hiérarchie militaire", est ana-
logue à celle de l'Intendance Métropolitaine (4).

Le personnel des officiers d'administration, qui jouit du bénéfice de la Loi du 19 Mai 1834 sur l'état des officiers, est réparti en deux catégories :

- Officiers d'Administration des Bureaux,
- Officiers d'Administration des Magasins.

-
- (1)- Décret du 21 Juin 1906, portant règlement d'administration publique sur l'organisation du Corps de l'Intendance Militaire des Troupes Coloniales, Décret du 8 Septembre 1906 fixant les effectifs de ce Corps, Décret du 16 Janvier 1907 portant organisation de la Section de Commis et Ouvriers Militaires d'Administration des Troupes Coloniales, Décret du 26 Juin 1928 portant organisation des Troupes Coloniales et fixant les cadres et effectifs de ces Troupes.
- (2)- Modifié par le Décret du 26 Janvier 1940.
- (3)- A remarquer l'identité complète des deux Services marquée par le Décret.
- (4)- Soit :
- Intendant Militaire Adjoint des Troupes Coloniales...Capitaine.
 - Intendant Militaire de 3^o Cl. des Troupes Coloniales... Chef de Bataillon.
 - Intendant Militaire de 2^o Cl. des Troupes Coloniales... Lieutenant-Colonel.
 - Intendant Militaire de 1^o Cl. des Troupes Coloniales... Colonel.
 - Intendant Général de 2^o Cl. des Troupes Coloniales..... Général de Brigade.
 - Intendant Général de 1^o Cl. des Troupes Coloniales..... Général de Division..

Cette spécialisation diffère de celle admise pour leurs homologues métropolitains, qui comprend :

- des Officiers d'Administration des Bureaux,
- des Officiers d'Administration du Service des Subsistances,
- des Officiers d'Administration du Service de l'Habillement.

Les Officiers du Service de l'Intendance ont une hiérarchie propre jusqu'à Lieutenant-Colonel dont les grades correspondent à ceux de la hiérarchie militaire (1).

L'ordonnance du 7 Janvier 1959 ayant créé un cadre spécial des Troupes de Marine avec une branche "Intendance", les Officiers d'Administration versés dans ce nouveau cadre, qui bénéficie d'une hiérarchie allant jusqu'à Général de Brigade, peuvent prétendre aux grades de Colonel et Général.

En ce qui concerne le personnel non-officier, les Commis et Ouvriers Militaires de l'Intendance des Troupes de Marine forment un Corps de sous-officiers de statut général (2). Le personnel Troupe est constitué par des militaires de l'Infanterie ou de l'Artillerie de Marine, détachés de leur corps, et mis à la disposition de l'Intendance.

Les sous-officiers, selon leur spécialisation, se répartissent en deux catégories :

- La catégorie "Bureaux" qui comprend des secrétaires-correspondanciers et des comptables vérificateurs,
- La catégorie "Exploitation" qui se divise en deux branches :

Une branche "techniques générales", avec des Gérants d'Annexe et des Comptables-Magasiniers,

-
- (1)- soit :
- Sous-Lieutenant d'Administration..... Sous-Lieutenant
 - Lieutenant d'Administration..... Lieutenant
 - Capitaine d'Administration..... Capitaine
 - Commandant d'Administration..... Chef de Bataillon
 - Lieutenant-Colonel d'Administration..... Lieutenant-Colonel
- (2)- Ou de statut transitoire, pour les ressortissants d'outre-mer : avec l'accession à l'indépendance des Etats, cette dernière catégorie a disparu.

Une branche "techniques particulières" : boulangers, frigoristes, tonneliers, cuisiniers etc... (1).

La similitude des hiérarchies et des fonctions des personnels de l'Intendance des Troupes de Marine et de l'Intendance Métropolitaine a permis aisément la fusion décidée par la Loi du 24 Juin 1965. Un Décret d'application de cette Loi (2) a versé dans l'Intendance Militaire de l'Armée de Terre, le nouveau Corps qui absorbe les deux précédents :

- Les fonctionnaires de l'Intendance (Intendants Généraux et Intendants Militaires) de l'Intendance Métropolitaine et de l'Intendance des Troupes de Marine.

- Les Officiers d'Administration des Troupes Métropolitaines et ceux des Troupes de Marine (3).

- Les Sous-Officiers de l'Intendance Métropolitaine et les Sous-Officiers de l'Intendance des Troupes de Marine (4).

(1)- En outre, depuis une Circulaire du 4 Mai 1950, les ouvriers tailleurs et cordonniers (Maîtres-ouvriers, ayant rang de sous-officiers, ou ouvriers spécialistes assimilés à Caporal, Caporal-Chef, ou Sergent) sont rattachés administrativement aux Commis et Ouvriers Militaires du Service.

(2)- Décret N° 65-831 du 27 Septembre 1965 (J.O.R.F. 1965 - Page 8696).

(3)- La difficulté résultant des qualifications différentes des officiers d'administration des deux corps fusionnés par la Loi a été résolue par le Décret de la façon suivante :

"Article 3 - Les officiers d'administration sont répartis en trois catégories dénommées respectivement "Bureaux", "Subsistances" et "Habillement".

Ces officiers peuvent être employés dans les postes de l'une ou l'autre de ces catégories ou même être chargés de fonctions relevant des autres catégories.

A la date du 1er Janvier 1966, les officiers d'administration provenant de l'Intendance des Troupes de Marine et appartenant à la catégorie "Magasins" seront versés dans la catégorie "Subsistances" ou la catégorie "Habillement" en fonction des besoins, et "suivant les spécialités acquises par ces personnels ou compte tenu de leurs aptitudes particulières".

(4)- Y compris les Maîtres-Ouvriers tailleurs et cordonniers de l'Intendance Métropolitaine et de l'Intendance des Troupes de Marine et les Sergents ouvriers spécialistes tailleurs et cordonniers de l'Intendance des Troupes de Marine.

- Les hommes de troupe de l'Intendance Métropolitaine (1).

A l'heure actuelle, deux dispositions survivent à la fusion au profit des personnels de l'Intendance des Troupes de Marine.

La première concerne le Service à l'extérieur. Durant une période de cinq années (2), les Intendants Militaires et Officiers d'Administration provenant des Troupes de Marine ont vocation à servir en priorité outre-mer, sur volontariat. Ce n'est qu'à défaut de volontaires qu'il est fait appel à des fonctionnaires ou officiers provenant de l'Intendance Métropolitaine.

La seconde disposition maintient pour tous les militaires des deux corps, le port de l'uniforme du Service dont ils dépendaient jusqu'au 1er Janvier 1968. Après cette date, les personnels issus des Troupes de Marine porteront sur la manche droite de la nouvelle tenue une ancre de Marine rappelant leur origine (3).

+ + +

II.- L'ORGANISATION CLASSIQUE DU SERVICE DE L'INTENDANCE DES TROUPES DE MARINE ET L'EVOLUTION RECENTE.

La Loi du 7 Juillet 1900 distinguait deux modes de fonctionnement différents des Troupes Coloniales, l'une propre à la Métropole et à l'Afrique du Nord, l'autre réservé aux colonies et territoires dépendants.

Le particularisme en France, de plus en plus atténué avec les années, n'existe pratiquement plus.

En ce qui concerne le Service Outre-Mer, l'évolution, amorcée dans le même sens, a conservé toutefois un caractère très original. On a pu distinguer une distorsion très nette entre les problèmes d'organisation à l'échelon central, semblables à ceux de Métropole et ceux concernant la vie des troupes françaises dans les territoires éloignés.

Il convient donc d'examiner, dans l'ordre, l'organisation de l'Intendance des Troupes de Marine en Métropole, celle de l'administration

-
- (1)- Ainsi que les ouvriers spécialistes Tailleurs et Cordonniers non sous-officiers de l'Intendance des Troupes de Marine.
 - (2)- Après le 1er Janvier 1966.
 - (3)- Circulaire Ministérielle n° 38/7/INT du 28 Mars 1966.

centrale spécialisée dans les questions d'outre-mer, l'organisation dans les territoires, en terminant par quelques réflexions sur l'évolution récente.

1°)- L'organisation en Métropole :

Le Décret du 11 Janvier 1901 créait le Corps d'Armée Colonial en Métropole, réparti sur l'ensemble du territoire français, et non groupé dans une région déterminée. Le Général qui le commandait, responsable de son administration, disposait de deux Directeurs de Service : Un Directeur de l'Intendance et un Directeur du Service de Santé.

La Loi organique du 13 Juillet 1927 sur l'organisation de l'Armée substitue au Corps d'Armée Colonial des "Commandements autonomes" relevant du Commandant de Région de stationnement, mais crée un Commandement Supérieur des Troupes Coloniales en Métropole. L'Officier Général qui le commande dispose pour l'administration d'un Intendant Général Directeur. Les responsabilités en matière d'administration étant partagées entre le Commandant Supérieur et les Commandants de Région, les attributions administratives sont réparties entre le Directeur du Service de l'Intendance des Troupes Coloniales et le Directeur Régional de l'Intendance des Troupes Métropolitaines (1).

Le Décret-Loi du 17 Juin 1938 supprimant le Commandant Supérieur des Troupes Coloniales en Métropole, le Directeur de l'Intendance disparaît du même coup.

Par la suite, les Intendances Coloniales en Métropole sont supprimées les unes après les autres, les dernières au 1er Janvier 1949. Toutes les formations coloniales stationnées en France sont dorénavant administrées par les Intendances Métropolitaines.

(1)- Instruction n° 1524-1/8 du 30 Avril 1929 (BOEM n° 1 Troupes Coloniales-Organisation Générale) Cette instruction réserve :

- au Directeur de l'Intendance des Troupes Coloniales : la solde, l'administration intérieure des Corps de Troupe, les revues, les masses, les frais de déplacement, les approvisionnements de toute nature dont les Corps des Troupes Coloniales sont détenteurs, le Service Spécial de l'Habillement dans les Troupes Coloniales;
- au Directeur de l'Intendance Métropolitaine de la région de stationnement: les services généraux du Territoire, les transports, vivres et fourrages, chauffage et éclairage, habillement, campement, couchage et ameublement, vérification des comptes des Centres de Mobilisation des Troupes Coloniales.

Depuis le 2 Avril 1927, d'ailleurs, un Décret relatif à la coordination de l'action de certains services de l'Armée Métropolitaine et de l'Armée Coloniale, constatant que le Service de l'Intendance Métropolitaine a souvent "à faire face, avec un personnel parfois réduit, à des obligations que les circonstances économiques et les conditions actuelles de la vie militaire rendent si souvent particulièrement lourdes", et que le Service correspondant "des Troupes Coloniales a aussi à faire face à des obligations très lourdes, par suite, notamment de la pénurie des effectifs", a prévu, dans son article 4, que "les fonctionnaires de l'Intendance et les officiers d'administration des Troupes Coloniales qui seraient en excédant des besoins propres des Troupes Coloniales stationnées dans la Métropole, pourront, pendant leur séjour dans la Métropole et en dehors de leur temps de congé réglementaire, être employés dans les services correspondants des Troupes Métropolitaines. Ils ont qualité pour accomplir vis-à-vis de ces troupes tous actes administratifs de leur fonction. Leur affectation sera faite d'accord entre les Directions intéressées".

"En aucun cas, les fonctionnaires et officiers ainsi détachés dans les Services métropolitains ne pourront être distraits du Service colonial ; ils devront, en conséquence, être immédiatement remis à la disposition des Troupes Coloniales dès notification de leur affectation aux colonies".

Ces dispositions importantes ont permis, jusqu'à ces dernières années, une osmose entre les personnels des deux corps de l'Intendance et facilité ainsi à diverses reprises la fusion du 1er Janvier 1966, les intéressés ayant eu l'occasion au cours de leur carrière de travailler ensemble.

. + +
+ + +

2°)- L'organisation centrale "outre-mer" :

Durant de longues années, ce qu'il est convenu d'appeler "la période classique", l'articulation s'est caractérisée par le rattachement au Ministère de la France d'Outre-Mer, tandis que les troupes coloniales en France se trouvaient au Ministère de la Guerre.

Les Forces Militaires Outre-Mer gérées par le budget des Colonies, puis de la France d'Outre-Mer, dépendaient d'une Direction spécialisée de ce Ministère, la Direction des Affaires Militaires (DAM).

Cette Direction possédait pratiquement toutes les attributions qui, au Département de la Guerre, faisaient l'objet d'une répartition entre différentes directions (1). Cette organisation simplifiait le travail administratif du fait que toutes les questions soulevées outre-mer se trouvaient réglées à l'échelon central au stade de cet organisme unique, source d'efficacité accrue.

Outre un Cabinet et un Bureau de Coordination, elle s'articulait entre une Sous-Direction des Matériels et Bâtiments, une Sous-Direction Santé, un Bureau "Gendarmerie" et une Sous-Direction Intendance.

La dernière, qui nous intéresse, se subdivisait en trois Bureaux :

- 1er Bureau : Subsistances, Habillement.
- 2ème Bureau : Solde, Administration et Contentieux.
- 3ème Bureau : Gestion des crédits, préparation et exécution du budget.
- Un Bureau d'Etudes Générales et Réglementation (2).

(1)- Le Ministre de la France d'Outre-Mer était Chef supérieur de l'Administration Militaire Outre-Mer.

(2)- La Sous-Direction "Intendance" disposait en Métropole de deux organes d'exécution :

- 1'Intendance de la France d'Outre-Mer à MARSEILLE comportant un

Il existe, pour les Forces Françaises stationnées en Métropole et Outre-Mer, un organe d'inspection à compétence générale : l'inspection des Troupes de Marine. Jusqu'au 31 Décembre 1965, le Général Inspecteur disposait, en ce qui concerne le Service de l'Intendance, d'un Intendant Général, Inspecteur technique. Le poste a été supprimé définitivement à cette date.

Le même jour, la Direction spécialisée pour l'administration outre-mer (1) a été également supprimée. Cependant, une survivance de cet organisme se retrouve, depuis le 4 Janvier 1966, sous l'appellation de Groupe de Liaison pour l'Outre-Mer (G.L.O.M.), placé auprès du Général, conseiller pour l'Outre-Mer du Chef d'Etat-Major de l'Armée de Terre (2).

Actuellement, les Forces Françaises stationnées Outre-Mer dépendent du point de vue budgétaire, comme en Métropole, des diverses Directions du Ministère des Armées : Direction Centrale de l'Intendance, Direction Centrale du Matériel, du Génie, Direction des Affaires Juridiques et Contentieuses, Direction Centrale du Service de Santé des Armées ...

La nomenclature budgétaire est unique. Les Directions de l'Intendance Outre-Mer s'adressent aux mêmes Bureaux de Paris que les Directeurs régionaux de Métropole.

3°)- L'organisation locale "outre-mer" jusqu'à ces dernières années.

Alors que l'originalité administrative des Troupes de Marine n'a pu se maintenir en Métropole, que les organes centraux sont devenus communs, l'organisation du Service de l'Intendance a conservé outre-mer la plupart de ses particularités de fonctionnement, lesquelles ont survécu à l'existence même de l'Intendance Militaire des Troupes de Marine.

fin renvoi 2 ... magasin dans cette ville et une annexe à BORDEAUX aux lieux d'embarquement des marchandises à destination de l'Outre-Mer.

- une Intendance d'Administration Générale à PARIS.

Les deux organismes ont été dissous le 30 Juin 1964.

- (1)- qui était devenue Direction des Services d'Outre-Mer, dépendant du Ministère des Armées.
- (2)- Un Intendant Militaire provenant du Corps de l'Intendance des Troupes de Marine y remplissait les fonctions de Conseiller Technique pour les questions Intendance jusqu'au début de 1967.

Les textes de base sont le Décret du 27 Décembre 1954 (1) et son Instruction d'Application prise le même jour (2). Avant 1954, l'Intendance Coloniale était régie par une simple Instruction Ministérielle Provisoire du Ministre des Colonies du 1er Août 1911 (3). Ce texte empruntait ses principales dispositions au décret de 1890 qui régissait l'Intendance des Troupes Métropolitaines.

L'organisation adoptée s'adapte tout naturellement à l'organisation générale des troupes. Dans chaque zone, territoire ou département d'outre-mer, on trouve un Directeur de l'Intendance, une Direction, des Intendances spécialisées et des Intendances de plein exercice en nombre variable, des Etablissements centraux et territoriaux dépendant directement d'une Intendance.

Le Directeur de l'Intendance, Intendant Général ou Intendant Militaire, se trouve placé sous les ordres immédiats du Commandant Supérieur ou Commandant de zone. Il réside dans la même place que ce dernier.

Sa Direction comprend, outre un Cabinet, quatre Bureaux (4).

Les Intendances Spécialisées sont des Intendances d'Administration Générale et Pensions, des Subsistances, de l'Habillement, de Corps de Troupe.

-
- (1)- Décret n° 54-1303 du 27 Décembre 1954 (B.O.E.M. Vol.690-0)-
(2)- Instruction n° 25.299/AM.P.ORG/INT/MB/DC/DSS du 27 Décembre 1954 (BOEM.Vol.690-0)
(3)- Le maintien durant quarante trois ans d'un texte provisoire peut sembler anormal. De fait, l'inconvénient de cet état de choses était apparu, en 1963, à l'occasion d'une instance contentieuse portée devant le Tribunal de Première Instance de DAKAR.
Cette juridiction et, après elle, la Cour d'Appel, avaient refusé à l'Intendant Militaire le droit de représenter l'Etat devant elles, excipant que ce droit ne pouvait être fondé que sur un Décret, et non sur une Instruction Ministérielle Provisoire, au surplus très ancienne.
(4)- 1er Bureau : Vivres, Fourrages, Habillement, Campement, Couchage, Ameublement, Eclairage, Chauffage et Ventilation, Comptabilité-matières, Affaires domaniales, Marchés, Organisation et Fonctionnement des établissements.
2ème Bureau : Solde, Revues, Personnels du Service, Frais de Déplacements, Transports, Successions.
3ème Bureau : Fonds, Ordonnancement, Dépenses engagées, Centralisation des comptes financiers.
4ème Bureau : Personnels civils, Contentieux, Pensions, Délégations de solde, Réquisitions.

Les Intendances de plein exercice ou à compétence générale sont appelées à exercer toutes les attributions du service : ravitaillement (1), attributions administratives et financières, vérification et surveillance administrative des corps de troupe, et vérification des dépenses de certains services, solde, frais de déplacements et transports, administration des personnels sans troupe et des isolés, gestion des successions, service du contentieux, pensions militaires.

Les Etablissements du Service se répartissent en magasins administratifs, soit magasins centraux, soit magasins territoriaux, des annexes et des dépôts de vivres.

Très schématiquement, jusque vers 1965, les structures d'ensemble du Service se présentaient comme suit :

- En Zone d'Outre-Mer n°1 (ex-Groupe de l'A.O.F.-TOGO), une Direction de l'Intendance à DAKAR, une Intendance Subsistances-Habillement, une Intendance des Corps de Troupe et une Intendance d'Administration Générale, des Intendances de plein exercice à SAINT-LOUIS, KATI, NIAMEY, CONAKRY, ABIDJAN, BOBO-DIOULASSO, COTONOU.

Une Zone d'Outre-Mer n° 4 avait été créée et détachée de cet ensemble en 1962, pour englober les Etats dits "de l'Entente", centrée sur ABIDJAN: elle comportait une Direction de l'Intendance indépendante de celle de DAKAR.

- En Zone d'Outre-Mer n° 2(ex-Groupe de l'A.E.F), une Direction de l'Intendance à BRAZZAVILLE, une Intendance de plein exercice à BRAZZAVILLE-YAOUNDE, BANGUI et FORT-LAMY.
- A MADAGASCAR (ex-Groupe de l'Océan Indien), une Direction de l'Intendance à TANANARIVE avec une Intendance Subsistances-Habillement, une Intendance des Corps de Troupe, et des Intendances de plein exercice à FIANARANTSOA, TAMATAVE et DIEGO-SUAREZ.
- En NOUVELLE-CALEDONIE (NOUMEA): une Intendance formant en même temps Direction.
- En COTE FRANCAISE DES SOMALIS (DJIBOUTI): une Intendance formant en même temps Direction.
- Aux ANTILLES-GUYANE (FORT-de-FRANCE): une Intendance formant en même temps Direction.

(1)- A ce titre, elles disposent de magasins et parfois d'ateliers d'habillement, de cordonnerie, ameublement ou d'économats, et de nombreuses Annexes.

Cette organisation a fonctionné rationnellement jusque vers 1959-1960. A cette époque, l'évolution dans les possessions françaises d'Afrique et l'accession à l'indépendance d'un certain nombre d'entre elles, ont modifié le dispositif des Forces Françaises dans ces territoires, quant à leurs effectifs, leur nature et leur mission. L'organisation des Services s'est adaptée aux avatars du commandement.

4°) - La réorganisation récente et les problèmes qu'elle pose.

La déflation des effectifs des Troupes de Marine dans les Etats africains et malgache, consécutive aux bouleversements politiques profonds nés de l'indépendance de ces pays a conduit à une revision complète des conceptions logistiques.

Il en est résulté une cassure nette entre l'organisation classique de l'Intendance Outre-Mer, toujours valable dans les Départements et Territoires, sauf quelques modifications mineures de structure, et celle inaugurée en Afrique, où les Groupes sont devenus successivement des Zones d'Outre-Mer, puis des Bases d'Outre-Mer d'une conception entièrement nouvelle.

Aujourd'hui, le dispositif administratif et logistique des Forces Terrestres stationnées outre-mer peut se résumer de la façon suivante, d'une part, dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer, d'autre part, dans les Bases, avec une mention du cas particulier de la Réunion et des Comores.

L'Armée Française dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer se répartit en trois groupes :

- A la Côte Française des Somalis, territoire d'outre-mer, placé sous l'autorité d'un Gouverneur, l'ensemble des forces relève d'un Général Commandant Supérieur Interarmées (1).

Les Services sont représentés par une Direction du S.M.B. et une Direction de l'Intendance (1). Le Directeur de celle-ci assume en même temps les fonctions d'un Chef de Service disposant d'un magasin.

- Dans le Groupe Antilles-Guyane, qui comprend les trois départements de la Martinique, de la Guadeloupe, et de la Guyane, placés chacun sous l'autorité d'un Préfet, l'ensemble des Forces est également placé sous les ordres d'un Général Commandant Supérieur Interarmées basé à Fort-de-France.

(1) - Stationné à DJIBOUTI.

Outre la Direction du S.M.B., on trouve une Direction de l'Intendance, dirigée par un Intendant Général de 2^e Classe et une Intendance par Département, avec chacune son Magasin Territorial (1).

- Le Groupe du Pacifique englobe deux territoires d'outre-mer : la Nouvelle-Calédonie et Dépendances, sous l'autorité d'un Haut-Commissaire, et la Polynésie française sous l'autorité d'un Gouverneur. L'ensemble des Forces Armées relève d'un Amiral Commandant Supérieur. Mais, les formations de l'Armée de Terre, sont placées sous l'autorité d'un Général Commandant Supérieur des Forces Terrestres qui réside, comme le premier à NOUMEA.

Dans ce Groupe également, existent une Direction du S.M.B. et une Direction de l'Intendance (2).

A remarquer que, dans ces groupes, les Services des Forces Terrestres supportent la charge administrative d'organismes extérieurs. Aux Antilles, il s'agit du Service Militaire Adapté (S.M.A), qui relève de l'administration des Départements et Territoires d'Outre-Mer, ainsi qu'un détachement de l'Armée de l'Air. Dans les trois groupes, la gendarmerie, dont les effectifs sont proportionnellement plus élevés que ceux des autres armes, est rattachée aux Services des Forces Terrestres.

Le Directeur de l'Intendance à DJIBOUTI, FORT-de-FRANCE et NOUMEA est ordonnateur secondaire unique pour l'ensemble des dépenses des Forces Terrestres.

Mais, l'originalité administrative se manifeste surtout dans les Bases d'Outre-Mer, également au nombre de trois : POINT d'APPUI de DAKAR, AFRIQUE CENTRALE et OCEAN INDIEN SUD (3).

-
- (1)- Le magasin de CAYENNE comporte une Annexe à Saint-Jean-du-Maroni.
 - (2)- Le Directeur est en même temps Chef de Service de l'Intendance de NOUMEA et a sous ses ordres une Intendance basée à PAPEETE. A chacune de ces deux Intendances correspond un Magasin Territorial.
 - (3)- La circonscription de l'Intendance de DAKAR comprend la garnison de DAKAR et en outre deux garnisons demeurées après la disparition de l'ancienne ZOM n°4, à savoir : PORT-BOUET et NIAMEY. Les garnisons d'ATLAR, en Mauritanie, et de THIES, au Sénégal, ont été supprimées le 1er Janvier 1966.
La circonscription de l'Intendance de FORT-LAMY comprend les garnisons de FORT-LAMY, DOUALA et LIBREVILLE.
Celle de l'Intendance de MADAGASCAR comprend les garnisons de IVATO (près de Tananarive) DIEGO-SUAREZ et ANT SIRABE.

Chacune se trouve placée sous l'autorité d'un Commandant Supérieur Interarmées, Amiral à DAKAR, Officier Supérieur de l'Armée de l'Air en Afrique Centrale, Officier Général de l'Armée de Terre pour le Sud de l'Océan Indien dont les attributions sont celles de Commandant de Région Terrestre, Maritime et Aérienne.

Le fonctionnement logistique de ces Bases présente des innovations qui affectent l'organisation normale des services.

D'une part, par suite de la réduction de ceux-ci, la responsabilité du maintien en condition des matériels et des installations incombe en totalité aux Corps de Troupe.

D'autre part, l'aide mutuelle interarmées est recherchée et prescrite dans tous les domaines.

Compte tenu de ces données, il a été créé dans chacune des Bases une Direction de l'Intendance, un Etablissement d'Approvisionnements Multi-Services (E.A.M.S.) et une Section Légère de Réparations (S.L.R.). Seul, le Service de l'Intendance conserve son autonomie. Il cumule les attributions normales d'une Direction et celles d'une Intendance de plein exercice en matière administrative financière et, en partie, en matière d'approvisionnements.

L'aspect interarmées se manifeste dans le fait que, depuis le 1er Janvier 1966, pour des raisons de simplification, il n'existe plus qu'un ordonnateur secondaire unique, dans chaque Base pour les trois armées : le Commissaire de la Marine à DAKAR, le Commissaire de l'Air à FORT-LAMY et l'Intendant Militaire des Forces Terrestres à MADAGASCAR (2).

Le soutien matériel de chaque Base est assuré par un dépôt commun aux trois services, l'Etablissement d'Approvisionnements Multi-Services. Son Chef, Directeur du S.M.B., joue le rôle de simple Chef d'Etablissement quant au fonctionnement des activités "Intendance" et "Santé". L'E.A.M.S., qui assure la fonction ravitaillement tel qu'elle était exercée antérieurement par les établissements propres aux trois Services traditionnels, peut comporter des Annexes.

-
- (1)- Décrets n° 65-646 - n° 65-647 et n° 65-648 du 28 Juillet 1965 fixant respectivement les attributions des Commandants Supérieurs de l'Escale d'Afrique Centrale, du Point d'Appui de DAKAR et du Sud de l'Océan Indien (J.O.R.F. n° 178 du 4 Août 1965 pages 6904 et 6905).
 - (2)- Il n'existe, en principe, pas d'ordonnateurs subdélégataires, sauf le Commissaire de la Marine à DIEGO-SUAREZ et l'Intendant Militaire à FORT-LAMY.

La Section "Intendance", dirigée par un officier subalterne d'administration, joue en fait le rôle de magasin régional des Subsistances et des Matériels.

Dans les trois Bases, l'Intendant est ordonnateur en matières de tous les matériels ressortissant au Service.

La Direction représente à elle seule le Service de l'Intendance à DAKAR et à FORT-LAMY. A MADAGASCAR, depuis le 1er Juillet 1966, a été créée une Intendance subordonnée à la Direction. En outre, l'Intendance de la Réunion dont la circonscription s'étend aux Comores qui formait jusque là Direction, lui a été rattachée (1).

+ + +
+ + +

Aujourd'hui, l'organisation du Service de l'Intendance Outre-Mer, diffère profondément, comme il vient d'être dit, selon qu'il s'agit des Groupes chargés de la défense des vieilles colonies ou des Bases nouvelles. Dans le premier cas, les textes généraux qui règlementent l'action du Service sont appliqués quasi-intégralement. Mais, dans les Bases, l'Etat-Major de l'Armée de Terre, bouleversant les données traditionnelles, a innové de façon telle que les textes consacrés par l'usage préalablement mis en veilleuse ont cédé le pas à une réglementation nouvelle, qui s'échafaude actuellement, et qui accorde droit de cité à des notions peu usitées, telles que l'existence de Commandements Interarmées, l'aide mutuelle Interarmées, la mise en commun des ressources, la création d'organismes communs aux Services pourvoyeurs.

Les rapports du Commandement et des Services risquent de s'en trouver modifiés.

Ces éléments nouveaux motivent les développements du chapitre qui va suivre, chapitre consacré à ces relations et à la mise en application outre-mer des principes de la Loi du 16 mars 1882 sur l'Administration de l'Armée.

(1)- La Réunion a le statut de Département d'Outre-Mer avec, à sa tête, un Préfet; les Comores, celui de Territoire d'Outre-Mer, sous l'autorité d'un Haut-Commissaire. Il n'existe à La Réunion que des éléments des Forces Terrestres et de la Gendarmerie, et, aux Comores, que de la Gendarmerie.

C H A P I T R E I I I

LES RAPPORTS DU COMMANDEMENT ET DE L'ADMINISTRATION
ET L'APPLICATION OUTRE-MER DE LA LOI DU 16 MARS 1882

La fusion de l'Intendance des Troupes de Marine et de l'Intendance Métropolitaine réalisée le 1er Janvier 1966 n'a pas pour autant fait disparaître les règles d'administration des troupes en service outre-mer. Il a été affirmé que, du moins provisoirement, la réglementation applicable à cette fraction de l'Armée détachée sous d'autres cieux demeurerait inchangée. Il apparaît donc d'un intérêt actuel de noter que des textes de base, comme le Décret portant règlement d'administration publique sur l'administration des Troupes Coloniales du 21 Juin 1906 ou le Décret n° 54-1303 du 27 Décembre 1954 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Service de l'Intendance Outre-Mer s'appliquent encore aujourd'hui, sauf certaines adaptations pratiques propres à l'évolution des structures militaires locales. Or, ces textes se réfèrent fondamentalement à la Loi qui depuis plus de quatre-vingt ans, énonce les bases de l'administration de l'Armée de Terre Française.

C'est ainsi que le rapport de présentation du Décret de 1906 affirme que sa rédaction a été conduite "en s'inspirant de l'intérêt qu'il y aurait à ce que les Troupes Coloniales fussent dotées de principes d'administration et d'un personnel d'application de ces principes se rapprochant le plus possible de ceux qui existent dans les Troupes métropolitaines", ces deux catégories de troupes relevant aujourd'hui de la même autorité.

"Dans cet ordre d'idées", le Décret en cause se "rapproche, autant que le permet l'organisation de ces troupes en France et aux Colonies des règles posées par la Loi du 16 Mars 1882 sur l'Administration de l'Armée."

Et l'Instruction d'application (1) du Décret de 1954 rappelle que celui-ci "est basé sur les principes fixés par la Loi du 16 Mars 1882 et reproduits dans le règlement d'administration publique du 21 Juin 1906,

(1)- Instruction n° 25.299 AM/P.ORG/INT/MB/DC/DSS du 27 Décembre 1954 (BOEM 690-0)

mais adaptés cependant, par le Décret du 30 Décembre 1912 (1) à l'organisation militaire et financière des territoires d'outre-mer.

Bien que votée après des années de discussion, critiquée tout au long de son existence, menacée périodiquement de disparaître à la suite du dépôt au Parlement de divers projets de loi dont aucun à ce jour n'a abouti, la Loi de 1882, demeure la charte de notre administration militaire. Son application en Métropole ne soulève pas de problèmes nouveaux. Par contre les bouleversements dans notre dispositif outre-mer, la création de commandements interarmées tout particulièrement, font apparaître certaines de ses prescriptions insuffisantes. Ainsi après avoir défini ses dispositions fondamentales, en premier lieu le principe de la subordination de l'administration au commandement, qui apparaît comme l'idée conductrice, puis les principes de l'autonomie des Services et du contrôle indépendant ainsi que les conditions de leur application outre-mer, l'accent sera mis sur les problèmes nouveaux posés par les réformes récentes des structures des Forces Armées Françaises implantées dans les Départements, Territoires ou Bases d'Afrique.

+ + +

I.- LE PRINCIPE DE LA SUBORDINATION DE L'ADMINISTRATION AU COMMANDEMENT

1°)- Les antécédents historiques.

Il n'a pas fallu moins de cinq siècles pour que la subordination de l'administration au commandement soit admise et rationnellement organisée par la Loi. L'histoire rapidement évoquée des administrateurs militaires, aussi bien à l'intérieur de nos frontières que dans nos possessions lointaines, a montré que les Rois et les grands Ministres de l'Ancien Régime tenaient à donner leur confiance à des fonctionnaires entièrement indépendants des chefs militaires. Justifiable à l'époque, cette conduite s'est révélée de plus en plus inadaptée.

Il faut se reporter aux origines des Commissaires des Guerres : à partir du XIV^{ème} siècle, l'Armée devient permanente et le Roi désire contrôler les effectifs entretenus par les Capitaines avec lesquels il traite

(1)- Décret sur le Régime Financier des Colonies.

"à l'entreprise". La liberté d'action des Commissaires pour passer les revues, compter les hommes, et distinguer le vrai soldat du passe volant, exige que ces personnages demeurent absolument indépendants des Chefs militaires.

Mais les défauts du système de l'entretien "à forfait" des troupes conduisent le souverain à se substituer de plus en plus au Capitaine pour fournir au soldat ce qui lui est nécessaire. Dans ce but, il crée une organisation qu'il confie aux Commissaires des Guerres, naturellement jugée aptes à mener à bien cette tâche nouvelle.

Les Commissaires vont nécessairement se trouver, pour contrôler au nom du Roi, indépendants du commandement. Mais, pour ravitailler les troupes, pourvoir aux besoins matériels, il leur faudra prendre place au sein de l'Armée et s'incorporer dans la structure hiérarchique militaire. D'où la contradiction fondamentale qui ne sera pas résolue durant plusieurs siècles : comme contrôleur, le Commissaire devrait être indépendant du commandement; comme pourvoyeur, il lui faudrait être subordonné à celui-ci.

Ce problème d'organisation administrative inquiète fort peu les Rois de France et leurs ministres, car il se trouve masqué par un problème politique brûlant : le maintien de la noblesse dans l'obéissance. Il leur apparaît raisonnable de faire contrôler l'action des chefs militaires, qui appartiennent justement à la noblesse, par des personnes de confiance, gardiens des deniers de l'Etat et auxiliaires fidèles du pouvoir central. Pour ces raisons, le Commissaire est choisi dans la bourgeoisie et placé dans une indépendance totale vis-à-vis du Commandement.

A la fin du XVIII^{ème} siècle, un assouplissement au principe se remarque. La lutte contre les féodaux est terminée. D'autre part, la vénalité des charges disparaissant, le Roi pourvoit complètement et directement à l'entretien des Troupes. L'action de ravitailler gagne ce que l'action de contrôler perd.

Dans la pratique, le Commissaire des guerres tend à échapper à l'autorité de l'Intendant de province et à se rapprocher du commandement. Il devient lui-même militaire, et en 1788, on le subordonne aux généraux de division pour sa "situation militaire", mais non "pour l'exécution du service administratif". L'évolution est moins nette dans nos colonies :

l'éloignement de la métropole cristallise la charge de l'Intendant du Territoire et celle du Commissaire de la Marine subordonné.

La Révolution, encore pour des raisons politiques, revient à l'indépendance absolue du commandement et de l'administration : elle se défie du "Général" et donne au Commissaire des attributions très étendues comme Contrôleur, Directeur de Service et Magistrat. Le Général dispose cependant d'un certain "droit de réquisition" pour contraindre le Commissaire à subvenir aux besoins de ses troupes.

Napoléon tente de spécialiser les fonctions de contrôleur et de ravitailleur en scindant le corps en deux : l'Inspection aux revues et le Commissariat des Guerres.

La Restauration revient aux conceptions de l'Ancien Régime. Mais, cette fois, c'est la noblesse ou la bourgeoisie réactionnaire qui fournissent l'administrateur appelé à surveiller le chef militaire "suspecté d'être bonapartiste ou républicain".

Le corps de l'Intendance militaire qui, le 29 Juillet 1817, succède à l'Inspection aux revues et au Commissariat des Guerres est placé dans une indépendance complète des chefs militaires. Les Intendants Militaires ont la "délégation directe du Ministre pour tout ce qui concerne l'administration, la promulgation des lois et règlements, la réception des drapeaux, le serment des troupes, les fonctions de Ministère public auprès des Tribunaux de revision."

Cette indépendance du commandement en temps de paix doit toutefois disparaître en temps de guerre. Les ordonnances du 18 Septembre 1822 et du 3 Mai 1832 prévoient les conditions de la subordination des Fonctionnaires de l'Intendance vis-à-vis des Officiers généraux.

Mais l'héritage du passé, la tendance des généraux à se consacrer aux questions purement militaires, ne préparait pas au passage du temps de paix au temps de guerre. Il était admis que "l'administration est vouée, par sa nature propre, à l'impopularité : il ne faut pas que cette impopularité puisse effleurer le chef qui mène l'armée à la bataille"(1).

(1)- Le Maréchal CANROBERT, devenu Sénateur, s'écriait, en 1881, du haut de la Tribune du Sénat : " En faisant du Commandant de Corps d'Armée un administrateur, on le fait descendre du piédestal où il a besoin d'être maintenu. Il ne faut pas que le soldat qui a à se plaindre de l'Administration puisse se plaindre de son Général" (Général d'Armée Blanc "Les rapports du Commandement et de l'Intendance" -Revue de l'Intendance n° 43-3° Trimestre 1957).

Juste avant que ne se déclenche la guerre de 1870, l'Intendance, qui demeure investie de la double mission de contrôler au nom du Ministre et de pourvoir aux besoins des troupes, reste prise entre deux exigences contradictoires pour régler sa situation vis-à-vis du commandement.

Quant au Général, il se trouve placé dans une situation telle qu'il finit par se désintéresser de l'administration, par indifférence ou par crainte de paraître ignorant (1).

Si cette situation bien qu'illogique peut paraître acceptable en temps de paix, elle ne convient plus du tout en temps de guerre. Comme l'a dit le Général CHARETON (2) "le dédain de l'administration est à la guerre le mépris de la vie des hommes et ceux qui sont destinés à manier les masses ont besoin de joindre le génie de l'administrateur au génie du capitaine".

De toute façon, si l'on admet que la guerre se prépare dès le temps de paix, on en déduit que le système en vigueur avant 1870 est déplorable. Le Général et l'Intendant n'ont pas l'habitude de travailler ensemble et s'ignorent. Les services, isolés dans leur action, ne sauront évidemment pas orienter leurs efforts en coordination avec les actes du Commandement.

Le défaut du système apparaît dès les débuts de la campagne malheureuse de 1870 et une grande partie de la défaite sera imputée, à tort, à l'Intendance.

Le désastre de nos armes oblige, dès l'Armistice, à repenser le problème de l'Administration militaire, et peu après, la Loi du 24 Juillet 1873 sur l'organisation de l'Armée pose, dans son article 14, le principe de la subordination de l'administration au commandement. Elle prévoit qu'une Loi spéciale "règlera les attributions" "des divers fonctionnaires et agents des services" et "pourvoiera à l'établissement d'un contrôle indépendant".

-
- (1) - Le Général CHARETON, dans le rapport sur le projet de Loi relatif à l'organisation générale de l'Armée, remarquait : "Jusqu'à ce jour, il faut bien le reconnaître, le Commandement s'est beaucoup trop désintéressé de l'administration qui a fini par devenir une véritable autorité latérale, dominant quelquefois celle du Commandement de toute la puissance des besoins matériels de l'homme."
- (2) - Rapport cité au renvoi précédent.

Il faudra encore neuf années de travaux approfondis, de discussions et de débats passionnés avant que ne soit votée, "par lassitude", la Loi du 16 Mars 1882.

+ + +

2.- Les conditions d'application du principe.

Cette Loi consacre définitivement le principe de la subordination de l'administration, condamnant les errements du passé, à la suite de sages remarques faites par le rapporteur du projet de Loi, Monsieur LÉON BOUCHARD, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes, qui s'était exprimé en ces termes à propos des revers de 1870, "On remarqua le défaut de concert entre l'administration et le commandement : on vit deux organisations fonctionner d'une façon parallèle, sans régler ni mettre d'accord leurs mouvements : le Général plus préoccupé de la direction de ses troupes que des moyens de pourvoir à leurs besoins matériels qu'il considérerait comme du domaine de l'Intendance; l'Intendant livré à lui-même, à ses inspirations, opérant souvent à l'aventure, cumulant sur sa tête un fardeau écrasant de fonctions et de devoirs, s'épuisant en efforts inutiles et n'aboutissant qu' à faire un service insuffisant et à mécontenter tout le monde. Cette séparation de l'administration et du commandement, cette coexistence de deux volontés, indépendantes l'une de l'autre, qui se paralysent et s'annulent, le dualisme, pour employer l'expression consacrée, fut condamné. On décida qu'il devait être proscrit de l'organisation militaire"

La Loi nouvelle " associe le commandement à l'administration ". Si "le Ministre de la Guerre est le chef responsable de l'Administration de l'Armée" (Article 1), l'échelon de droit commun de la subordination est le Corps d'Armée. "Dans chaque Région, le Commandant du Corps d'Armée a, sous son commandement, le territoire, les forces de l'armée active, de la réserve, de l'armée territoriale et de sa réserve, ainsi que tous les services et établissements affectés à ces forces. Il est, sous l'autorité supérieure du Ministre, le chef responsable de l'administration dans son Corps d'Armée : les Directeurs des Services sont sous ses ordres immédiats..." (Article 9).

En conséquence, le Général Commandant le Corps d'Armée doit : "prévoir et exposer au Ministre, en temps opportun les besoins du Corps d'Armée, donner, quand il y a lieu l'ordre de pourvoir et de distribuer, suivant les besoins et les ressources, conformément aux règlements et dans la limite des allocations accordées par le Ministre, veiller à ce que les troupes du Corps d'Armée soient pourvues de tout ce qui leur est alloué par le règlement et les décisions ministérielles, s'assurer que les approvisionnements des magasins du Corps d'Armée soient au complet déterminé par le Ministre, en bon état d'entretien et disponibles pour l'entrée en service, de tenir la main à ce que les Lois et Réglements soient exactement appliqués dans tous les services" (Article 10).

La subordination est nettement codifiée, le législateur ayant eue la préoccupation, et d'assurer le bon fonctionnement technique des services et la sauvegarde des intérêts du Trésor, en même temps que de garantir l'exécution des ordres donnés par le Commandement.

L'existence de Directeurs de Services se justifie par le fait qu'on ne peut exiger du Commandant de Corps d'Armée de devenir un technicien de l'administration. L'ordre de pourvoir et de distribuer étant le fait du Général, les moyens de pourvoir et la justification du paiement et de la distribution incombent aux Directeurs de Service.

Cette séparation de fonctions limite le principe de la subordination. D'une part, le fonctionnement interne des services nécessite une surveillance que seul peut exercer un spécialiste, le Directeur de Service. Dans la pratique, chaque organe des services sera placé sous la direction technique de l'organe immédiatement supérieur. Il existe ainsi une "hiérarchie technique" parallèle à la "hiérarchie du commandement".

D'autre part, la fonction d'ordonnancement est confiée au Directeur de Service et non au Général. Plusieurs raisons, exposées dans le rapport BOUCHARD justifient cette mesure.

L'ordonnancement suppose une technicité que ne possède pas le commandant du Corps d'Armée. Il "est une attribution qui exige des qualités spéciales, et notamment la connaissance des règlements et la pratique de la comptabilité". Le Général pourrait se faire assister de

spécialistes. Mais, il "a mieux à faire qu'à se pénétrer de la tenue des écritures et des mille détails des circulaires administratives financières. Or, c'est précisément l'observation exacte de ces règles et de ces prescriptions de détail qui forme une des garanties de la fortune publique. Le Général ne saurait y tenir la main, parce qu'il n'aurait ni l'éducation, ni le temps de le faire. Il se ferait assister, il est vrai, par des hommes spéciaux, auxquels il confierait l'exercice du droit d'ordonnancement. Mais, il supporterait alors le poids des fautes qu'ils pourraient commettre, et se trouverait personnellement compromis, vis-à-vis du Ministre, pour des détails financiers et des actes qui réellement ne seraient pas les siens et dont cependant il serait responsable".

Et le Conseiller BOUCHARD ajoute "Le Général est avant tout un Chef militaire, un Commandant des troupes, Sa principale sollicitude doit être d'assurer à ses soldats le bien-être, la bonne tenue. Il est à ce titre le représentant le plus élevé des consommateurs. Or, l'intérêt des consommateurs n'est pas le même que celui du budget. Donner l'ordonnancement au Général, c'est remettre la clé du magasin entre les mains de celui qui consomme, c'est ouvrir le Trésor à celui qui dépense, c'est livrer le budget à celui qui a souvent intérêt à en dépasser les limites" (1).

Enfin, le prestige du commandement s'accommoderait mal de se débattre dans des opérations financières, de "descendre à des détails qui peuvent être plus utilement confiés à un fonctionnaire spécial d'un ordre hiérarchique inférieur" (Avis du Général CHARETON, cité dans le Rapport BOUCHARD).

Il y aura donc vis-à-vis du Ministre deux responsabilités distinctes : celle du Commandant de Corps d'Armée pour l'initiative des mesures générales, celle des Directeurs de Services pour la fonction financière, le régulier emploi des crédits, et l'ordonnancement des dépenses.

A noter enfin que les prescriptions du commandement devant être conformes aux règlements, les Directeurs de Services peuvent refuser

(1)- B.O.E.M. -Volume 400 - L'Administration Générale de l'Armée - Page 59.

d'obtempérer aux ordres irréguliers, sauf procédure de l'ordre écrit, qui consiste pour le Général à donner ses "ordres par écrit, sous sa responsabilité, même pécuniaire, et en rendre compte directement au Ministre". Le Directeur de Service doit, après observations, exécuter, mais il transmet de son côté une copie au Ministre.

La Loi de 1882 a donc envisagé une subordination "tempérée", car celle-ci s'arrête à l'échelon de Corps d'Armée en temps de paix, et se limite à une direction et une surveillance générales, les opérations techniques effectuées par les chefs de service leur donnant une responsabilité directe vis-à-vis du Ministre.

L'Instruction sur les attributions et le fonctionnement du Service de l'Intendance Outre-Mer (1) a confirmé l'application absolue dans les possessions ou bases françaises éloignées et précisé "Le Service de l'Intendance est, comme les autres Services, subordonné au commandement; les attributions du Service de l'Intendance dans les territoires d'outre-mer se rapprochent donc le plus possible de celles fixées par le Décret du 10 Février 1890 pour le Service de l'Intendance dans la Métropole. Les fonctionnaires de l'Intendance doivent leur concours plein et entier au commandement et tous leurs efforts doivent tendre au but par lui poursuivi, mais ils n'en ont pas moins le devoir impérieux d'arriver à ce résultat par les moyens les plus économiques, en suivant les procédures qui constituent les garanties indispensables pour le Trésor public".

Dans la pratique, la subordination de l'administration se présente selon les mêmes critères qu'en Métropole. Une particularité peut seulement être remarquée entre les échelons de la subordination. L'existence d'un Haut-Commissaire ou Gouverneur, représentant du pouvoir central, ajoutait un échelon supplémentaire et la hiérarchie ascendante administrative de Métropole : Directeur de Service, Commandant de Région, Ministre faisait

(1) -Instruction n° 25.299/AM/P-ORG-INT/MB/DC-DSS du 27 Décembre 1954 pour l'application du Décret n° 54-130 du 27 Décembre 1954 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Service de l'Intendance des Troupes de Marine dans les Territoires relevant du Ministre de la France d'Outre-Mer (B.O.E.M. n° 690-0 page 16 et suivantes).

Place outre-mer à la hiérarchie, Directeur de Service, Commandant Supérieur, Haut-Commissaire ou Gouverneur, Ministre. Cette articulation est devenue exceptionnelle, sauf dans les territoires d'outre-mer qui subsistent, ainsi que dans les départements d'outre-mer, où le Préfet délégué du Gouvernement, possède certains pouvoirs en matière de défense. Dans les Bases d'Afrique, les pouvoirs des Hauts-Commissaires disparus ont été transférés en partie au Ministre et en partie aux Généraux Délégués pour la Défense.

+ +
+ +

II. - LE PRINCIPE DE L'AUTONOMIE DES SERVICES ADMINISTRATIFS.

1°). Le contenu du principe -

La règle de la subordination de l'administration au commandement, qui domine toute l'administration militaire depuis la fin du XIX^{ème} siècle, n'est pas la seule formulée par la Loi du 16 Mars 1882. Celle-ci a en outre donné à l'Armée ses structures modernes en édictant deux autres principes :

Le premier divise l'Administration de l'Armée en grands services administratifs autonomes auquel incombe la mission de pourvoir.

Le second affirme la nécessité d'un contrôle, qui ne prend part, ni à la direction, ni à la gestion, et qui ne relève que du Ministre.

La séparation en grands services administratifs autonomes procède de l'idée moderne de division du travail et de technicité. La création de chaque Service de l'Armée se justifie par l'existence d'un groupe déterminé de besoins à satisfaire. Cette satisfaction suppose des ressources budgétaires. Les services qui pourvoient aux besoins les plus considérables absorbent la plus grande partie des ressources, se font affecter les crédits nécessaires à leur acquisition, et assurent le règlement des dépenses qui en résultent. Ces services, dont les fonctionnaires consomment les crédits, et qui ont reçu à cet effet délégation du Ministre pour ordonnancer, c'est-à-dire donner à un payeur l'ordre d'ouvrir sa caisse pour désintéresser les créanciers de l'Etat, sont dits "Services Administratifs".

Ils sont autonomes, car chacun a sa mission et son existence propres, indépendantes de celles des services voisins, et il n'existe aucune

suprématie d'un Service sur l'autre (1). Le Commandement règle leurs rapports, soit entre eux, soit avec les troupes.

Cette solution logique apparaît en même temps très souple. Si, par suite du développement de la science et des techniques, qui modifie sans cesse les modes d'action des armées, un besoin nouveau apparaît, le Ministre peut, soit charger un service déjà existant d'y satisfaire, soit créer un service nouveau.

La Loi de 1882 prévoyait cinq grands services administratifs : Artillerie, Génie, Intendance, Santé, Poudres et Salpêtres.

Depuis, cette liste s'est modifiée. En particulier, les attributions du Service de l'Artillerie ont été réparties entre : le Service des Fabrications d'Armement (2) et le Service du Matériel (3), celles concernant les Transmissions, détenues jusqu'en 1940 par le Service du Génie, ont été dévolues au Service des Transmissions (4). Le Service des Essences des Armées a été détaché en 1940 du Service des Poudres (5).

Le Décret déjà cité du 21 Juin 1906 sur l'Administration des Troupes Coloniales énonçant, par application de la Loi de 1882, le principe de la séparation des fonctions, a doté les Troupes de Marine de trois Services Administratifs (6) : l'Intendance, le Service de l'Artillerie devenu par la suite Service du Matériel et des Bâtiments (S.M.B.) et le Service de Santé (7).

-
- (1)- La Loi de 1882 maintenait une exception pour le Service de Santé, dont les crédits continuaient à être ordonnancés par l'Intendance. Mais, la Loi du 1er Juillet 1889 a donné son autonomie à ce Service.
 - (2)- crée par la Loi du 3 Juillet 1935.
 - (3)- prévu dans les dispositions de l'Acte, dit Loi du 25 Août 1940, portant constitution de corps et de cadres civils au Département de la guerre.
 - (4)- le Décret n° 52-1190 du 24 Octobre 1952 a donné à ce Service l'autonomie administrative.
 - (5)- L'ordonnance du 17 mars 1945 l'a constitué en service autonome.
 - (6)- L'article 2 du Décret du 21 Juin 1906 dispose : "Aux colonies, les Troupes Coloniales ont des personnels spéciaux pour diriger et assurer : le Service de l'Artillerie, le Service de l'Intendance, le Service de Santé".
 - (7)- L'Instruction n° 54-1303 du 27 Décembre 1954 sur le Service de l'Intendance Outre-Mer déjà citée, se référant à la Loi de 1882, rappelle que " les Services sont autonomes. Les Directeurs de ces Services ont l'entière responsabilité de l'emploi de leurs dotations budgétaires et de l'opportunité des dépenses qu'ils engagent".

De nombreuses modifications sont venues affecter cette organisation. Les Troupes de Marine en France ne disposent plus d'aucun organe propre et sont soutenues par les Services Métropolitains, comme il a déjà été remarqué.

Le Service de Santé des Troupes de Marine est devenu en 1962 une simple Section du Service de Santé des Armées. Les Services de l'Intendance des Troupes de Marine et des Troupes Métropolitaines ont fusionné le 1er Janvier 1966. Les cadres du Service des Matériels et Bâtiments se trouvent, depuis le 1er Janvier 1967, intégrés au Cadre Spécial unique comprenant les personnels venus des Troupes Métropolitaines et ceux venus des Troupes de Marine.

La règle de l'absence de suprématie d'un Service sur l'autre posée par la Loi de 1882 s'est heurtée aux dispositions de nombreux textes législatifs antérieurs réservant à l'Intendance des attributions d'ordre général qui lui incombait normalement du fait de sa vocation administrative universelle.

Le Conseil d'Etat consulté a donné la solution dans ses avis en date des 2 Avril et 23 Juillet 1884 (1): "La section des finances, des postes et télégraphes, de la guerre, de la marine et des colonies, sur le renvoi qui lui a été fait par le Ministre de la Guerre" distingue l'action du Service et celle des Intendants Militaires.

Considérant que la Loi en cause énumère les attributions expressément ôtées au Service de l'Intendance, la Haute-Assemblée conclut, à contrario, que cette Loi n'a pas entendu "retirer (à ce corps) agissant en vertu de la délégation ministérielle aucune des missions que lui attribuait la législation antérieure en vue de la satisfaction de l'ensemble des besoins de l'homme de guerre; qu'en effet ces besoins subsistent, avant comme après la Loi du 16 Mars 1882, et que la-dite loi n'a pas édicté une répartition des attributions corrélatives de l'Intendance telles qu'elles sont rappelées dans les textes législatifs susvisés; qu'ainsi, et malgré l'omission qui en est faite dans le Décret du 16 Janvier 1883, on doit admettre que l'Intendance est en possession des attributions administratives qui lui sont conférées par les Lois et Réglements antérieurs... "

(1)-B.O.E.M. Volume 64 - Annexe n° 3 page 305 et suivantes.

Elle remarque en outre que "les fonctionnaires de l'Intendance possédaient en quelque sorte individuellement un grand nombre d'attributions spéciales qui, par leur ensemble et par les traits communs qu'elles présentent, constituaient aux-dits fonctionnaires de l'Intendance, en dehors de toute délégation de l'autorité ministérielle, un rôle sui généré pour lequel ils étaient particulièrement préparés par leur origine, à savoir celle de juristes conseillers de l'administration militaire et d'officiers publics chargés de donner l'authenticité à des actes intéressant l'armée ou ceux qui la composent..."

Cet avis explique la situation privilégiée de l'Intendance et de son corps de direction dans l'ensemble de l'administration de l'Armée, telle qu'elle va être décrite par la suite, et ce en dépit de la stricte rédaction de la Loi de 1882. Il illustre le rôle normalisateur joué par le Conseil d'Etat donneur d'avis en matière de sauvegarde des attributions indispensables à l'exécution de la mission des corps de fonctionnaires lorsque le législateur n'a pu envisager suffisamment les conséquences lointaines de ses prescriptions.

2°) La séparation de la Direction et de la Gestion.

De la Loi de 1882, date la mise au point de la distinction entre la Direction et la Gestion au sein des services administratifs (1). Cette décomposition des tâches est à l'image de celle qui existe dans toute entreprise. A la Direction incombe de prévoir les besoins, de chercher et concevoir, d'organiser et choisir les moyens de pourvoir à ces besoins. La Gestion a la charge de " réunir, recevoir, transformer, conserver et distribuer tous les objets nécessaires à l'entretien de l'Armée et à la

(1) -Article 3 de la Loi "Le principe général de l'organisation des Services.... est la séparation en :

- Direction
- Gestion ou exécution
- Contrôle.

La Direction ne participe pas aux actes de la Gestion qui lui est soumise. Le contrôle ne prend part ni à la Direction, ni à la Gestion, et ne relève que du Ministre."

défense du pays, ainsi qu'à justifier de l'emploi des deniers et matières"(1).

Les capacités à demander aux corps de Direction et au corps de Gestion sont différentes :

Les membres des corps de Direction doivent connaître l'organisation générale de l'Armée, posséder la culture juridique leur permettant de passer les marchés au nom de l'Etat, être familiarisés avec les questions économiques qui touchent à leurs activités, posséder les connaissances techniques générales indispensables. Ils doivent être en tout des administrateurs.

Les corps d'Exécution, au contraire, doivent se maintenir dans les fonctions techniques et comptables. Le terme "Officier d'Administration" convient assez mal. Un auteur a proposé de les appeler plus logiquement "Officiers de gestion" (2).

L'impératif de spécialisation ne motive pas, à lui seul, la séparation en Direction et Gestion. Il faut y ajouter deux autres raisons : l'une historique, l'autre pratique.

Historiquement, les Corps d'exécution n'ont pas toujours été militaires. Longtemps, leur mission a été accomplie par des entrepreneurs civils. Le système a toujours donné de mauvais résultats en campagne et conduit à remplacer l'entreprise aux Armées par la gestion directe, confiée à des Agents de l'Etat, d'abord civils, puis, avec le temps, militarisés (3).

Enfin, le dernier motif de séparer la Direction de la Gestion vise à placer l'administration au dessus de tout soupçon. Cette organisation rend les fraudes et les malversations pratiquement impossibles, car la séparation est absolue; les membres du corps de Direction ne détiennent ni deniers, ni matières appartenant à l'Etat, et les gestionnaires sont responsables en qualité et en quantité de tout ce qu'ils détiennent.

Ces dispositions de la Loi de 1882 sont reprises intégralement dans la réglementation des Troupes de Marine.

-
- (1)- Rapport BOUCHARD (BOEM-Volume 400 - l'Administration Générale de l'Armée.P.41)
 - (2)- Intendant Militaire LAPORTE- Mobilisation économique et Intendance Militaire P.31.
 - (3)- L'entreprise peut encore coexister avec la gestion directe, en temps de paix, pour certaines prestations de service.

L'Instruction du 27 Décembre 1954 (1) s'exprime de manière particulièrement nette dans son Article 2 :

"Les Intendants Militaires assurent Outre-Mer les fonctions de Direction".

"Les Officiers d'Administration exécutent le Service" et confirme les termes du Décret du 21 Juin 1906 (1).

"La Direction ne participe pas aux actes de la gestion qui lui est soumise. Les Directeurs exercent une surveillance permanente sur toutes les opérations du personnel de leur service".

3°).- Les répercussions d'ordre financier.

La séparation de l'administration de l'armée en grands services autonomes a conduit à modifier les conditions de l'ordonnancement des dépenses du budget militaire. Avant 1882, le Ministre de la Guerre ne pouvait déléguer son droit d'ordonnancer qu'aux seuls fonctionnaires de l'Intendance. Par suite de l'application du principe de la spécialisation et de l'indépendance des services, la Loi de 1882 donne aux Directeurs des Services la qualité d'ordonnateurs secondaires (2). Les fonctionnaires de l'Intendance ne demeurent plus ordonnateurs que pour leur propre service et pour les dépenses des corps de troupe.

Mais, en temps de guerre, les règles sont différentes. L'Intendant d'Armée devient ordonnateur secondaire unique, "Ministre des Finances" (3) du Général en Chef, et doit "subvenir aux besoins au moyen des crédits que le Ministre de la Guerre lui délègue pour tous les services". De sorte que les autres Directeurs de Services et les Intendants des Corps d'Armée deviennent simples ordonnateurs subdélégués.

(1) - Voir Infra.

(2) - Le Commandant de Région étant chef de l'administration, l'ordonnancement aurait dû logiquement lui être confié. Mais, le Général CHARETON, dans son Rapport sur le projet de Loi relatif à l'organisation générale de l'Armée (Loi de 1873) et, après lui, Monsieur BOUCHARD, dans son Rapport sur le projet de Loi relatif à l'Administration de l'Armée (Loi de 1882) ont exposé les raisons motivant la délégation du pouvoir d'ordonnancer aux Directeurs de Service et non au Général comme il a été précisé.

(3) - Expression employée dans le Rapport BOUCHARD (B.O.E.M. - Volume 400 page 68).

Les conditions particulières de l'administration des formations de l'Armée Française stationnées outre-mer ont conduit à copier la procédure du temps de guerre.

Aussi, le décret du 21 Juin 1906 stipule-t-il que le "Directeur de l'Intendance est chargé de l'ordonnancement de tous les services" et l'Instruction du 27 Décembre 1954 reprend une autre formule "Dans chaque groupe, le Directeur de l'Intendance est ordonnateur secondaire de toutes les dépenses militaires". Les avantages de cette mesure seront précisés lors de l'examen des attributions du Service de l'Intendance des Troupes de Marine.

Il suffit de noter pour l'instant que ces dispositions réglementaires classiques sont actuellement battues en brèche dans les Bases d'Afrique, où vient d'être créé un ordonnateur secondaire unique pour les trois Armées : Terre, Marine et Air. Si l'Intendant Militaire des Forces Terrestres remplit les fonctions pour la base de l'Océan Indien, l'ordonnateur unique à DAKAR est un Commissaire de la Marine et à FORT-LAMY un Commissaire de l'Air (1).

+ + +
+ + +

III.- L'INDEPENDANCE DU CONTROLE.

Aux deux principes de la subordination de l'administration au commandement et de l'autonomie des services administratifs, la Loi du 16 Mars 1882 ajoute un troisième : la création d'un contrôle indépendant (2).

Cette solution a résolu enfin le dilemme resté sans réponse satisfaisante, depuis la création des armées permanentes : elle confie à des personnels différents la mission de contrôler au nom du Ministre d'une part, et la mission de pourvoir aux besoins des troupes, d'autre part.

Elle conditionne la possibilité de mettre en pratique le premier principe : une fois le contrôle confié à un corps spécialisé, rien ne s'oppose à ce que les Services pourvoyeurs, l'Intendance en particulier

(1) - Arrêté interministériel du 23 Mars 1965 précité (J.O.R.F. n° 69 page 2351).

(2) - Article 25 de la Loi.

soient subordonnés au commandement à l'échelon régional.

Le Corps de Contrôle, totalement indépendant, ne relève que du Ministre, ce qui ne présente aucun inconvénient, puisqu'il ne participe pas à l'action : il se borne à constater, se renseigner, et rendre compte au Ministre (1).

Il s'agit d'un contrôle sur un plan très général : constatation du bon emploi des crédits budgétaires, surveillance de l'action des Directeurs de Service, sauvegarde de l'unité de doctrine administrative, information du Ministre sur la marche de l'administration.

Afin de disposer de toute leur liberté d'action, les membres du Corps de Contrôle possèdent une hiérarchie propre, indépendante de celle du reste de l'Armée. Ils sont recrutés sur concours parmi les officiers des Armes ou Services ou parmi les Fonctionnaires de l'Intendance, d'un grade au moins égal à celui de Capitaine. Ils "jouissent des bénéfices de la Loi du 19 Mai 1834 sur l'état des officiers" (2).

Outre-Mer, le contrôle s'exerce selon les données de la Loi de 1882, mais avec des personnels différents :

Il est en effet confié au Corps de l'Inspection de la France d'Outre-Mer (3), dont les attributions couvrent l'ensemble de l'administration d'outre-mer civile aussi bien que militaire. L'Article 10 de l'Instruction du 27 Décembre 1954 précise que " les Fonctionnaires du Corps de l'Inspection de la France d'Outre-Mer exercent sur le service de l'Intendance comme sur les autres services militaires le contrôle prévu par l'Article 54 de la Loi de Finances du 25 Février 1901".

(1)- Le rapport BOUCHARD décrit son action de la façon suivante : " Il n'intervient pas dans la marche des services : il ne déplace aucune responsabilité; il ne substitue pas son autorité à celle des administrateurs et des comptables dans aucun des actes de la direction et de la gestion. Son contrôle est comme une sorte de miroir où les faits viennent se refléter tels qu'ils sont, où la vérité doit apparaître avec netteté pour guider le Ministre dans les résolutions qu'il doit prendre."

(2)- Article 42 de la Loi du 16 Mars 1882.

(3)- Appelé aujourd'hui Inspection des Affaires d'Outre-Mer.

Leurs attributions sont en tous points analogues à celles des Contrôleurs de l'Administration des Armées. Les Inspecteurs ont pour mission de surveiller l'exécution des lois, règlements et décisions, et de sauvegarder les droits du Trésor et ceux des personnes.

Ils consignent leurs observations dans des rapports, communiqués aux Directeurs des Services vérifiés et au Commandant Supérieur des Troupes pour être revêtus de leurs explications. Ces rapports particuliers sont récapitulés dans un rapport d'ensemble du chef de mission, qui propose toutes les mesures destinées à redresser les erreurs constatées et à réaliser les améliorations possibles dans le fonctionnement de l'administration. Ces rapports, remis au Ministre, sont étudiés par les Services compétents de l'administration centrale des Armées qui leur donnent la suite qu'ils peuvent comporter.

Etant donné l'évolution de notre domaine extérieur, l'Inspection des Affaires d'Outre-Mer est un corps en extinction actuellement. Là où les Troupes de Marine servent sur des sols devenus étrangers, on peut penser que les membres du Contrôle des Armées seront appelés seuls à intervenir désormais.

+ + +
+ +

IV.- LES PRINCIPES DE LA LOI DE 1882 DANS LE CONTEXTE OUTRE-MER ACTUEL.

Notre réglementation outre-mer doit, dans tous les domaines, s'adapter aux conjonctures nouvelles. La Loi du 16 Mars 1882 et les textes d'administration des Troupes de Marine qui s'y réfèrent, toujours valables parce qu'inchangés, ne s'accordent plus complètement avec les faits et leur application doit se nuancer. Cet état de choses se constate tout particulièrement dans les nouvelles Bases implantées dans les Etats Africains et Malgache, où la situation originale des Troupes de Marine, dont l'activité s'exerce dans des terres devenues étrangères, a conduit à des solutions pratiques de compromis qui respectent les principes de l'administration de l'Armée, mais innove dans leurs conditions d'application.

Un fait nouveau, qui se rencontre aussi bien dans les Bases que dans les Territoires d'Outre-Mer ou Départements, est l'organisation

interarmées. A sa tête, se trouve un Commandant Supérieur, officier général ou supérieur de l'une des trois Armées, assisté d'un Etat-Major Interarmées. Ce Commandant Supérieur possède les attributions d'un Commandant de Région terrestre, maritime et aérienne. A ce titre, il est Chef de l'Administration. Mais la Loi de 1882 ne s'applique pas aux trois armées. Elle est commune à l'Armée de Terre et à l'Armée de l'Air, cette dernière ayant adopté les textes fondamentaux qui régissent l'administration de l'Armée de Terre. Mais, la Marine dispose de sa réglementation propre, constituée par un simple Décret et ses modificatifs, et non par une Loi. Ce Décret, en date du 22 Avril 1927 (1), énonce toutefois des principes d'administration analogues résumés dans le rapport de présentation :

"L'Administration est subordonnée au commandement et couverte
" par les ordres requis par les nécessités militaires..."

"Les Services sont autonomes, c'est-à-dire que chacun administre
" le personnel, le matériel et les crédits nécessaires à son fonctionnement."

"Le Service du contrôle ne participe ni à la Direction, ni à la
" l'exécution... Il est indépendant du commandement et relève directement du
" Ministre."

Cette identité de règles semble résoudre le problème de l'organisation interarmées. Certaines difficultés apparaissent en réalité du fait que chaque Armée conserve son commandement propre : Commandant des Forces Terrestres, Commandant des Forces Maritimes, Commandant des Forces Aériennes, l'un des trois étant désigné comme Commandant Supérieur, seul Chef de l'administration du territoire ou de la base.

Il apparaît tout naturel que le dit Commandant Supérieur délègue à ses deux adjoints qui sont Commandants des Forces de leur Armée la partie de ses attributions qui se rapporte au domaine de chaque Armée en cause. Mais, en matière administrative, la Loi de 1882 arrête la subordination de l'administration à l'échelon Commandant de Région. Il en résulte que le

(1)- Inséré au Bulletin Officiel de la Marine - Année 1927 - 2ème Edition refondue 1948 - page 53. Ce texte a remplacé les Décrets du 31 Janvier 1902 et du 18 Décembre 1909.

Commandant Supérieur, pour les décisions à caractère administratif, doit déléguer ses pouvoirs aux Directeurs des Services de chaque Armée et non pas aux Commandants des Forces, ce qui choque sur le plan de l'autorité et de la hiérarchie militaire.

Une autre particularité de la nouvelle organisation dans les Bases réside dans l'existence d'un ordonnateur secondaire unique interarmées. Cette mesure a nécessité sur le plan pratique des adaptations réalisées en tournant certaines difficultés. Mais, dans l'optique de la Loi de 1882, la vérification des comptes et la délégation de surveillance administrative appartiennent en toute logique à celui qui dispense les crédits et garantit la bonne exécution des recettes et des dépenses. Aussi, les Directeurs de l'Intendance outre-mer étaient, conformément à la réglementation de 1954, ordonnateurs secondaires uniques et par suite vérificateurs des comptes et titulaires de délégations obligatoires ou facultatives de surveillance administrative. La création d'un ordonnateur interarmées pouvait laisser croire que les Intendants ou Commissaires des deux autres Armées devaient lui transférer leurs pouvoirs dans les domaines considérés. Or, l'organisation nouvelle mettait les Directeurs de Services homologues sur un plan d'égalité. La question a été tranchée par une Note de la Direction des Services d'Outre-Mer (1), laquelle avant sa disparition au 31 Décembre 1965, a confirmé que la centralisation de l'ordonnancement à l'échelon interarmées n'avait été conçue que dans un but de pratique comptable, que les prérogatives des Directeurs de l'Intendance ou du Commissariat qui perdaient leur qualité d'ordonnateurs demeuraient intactes en matière de vérification des comptes et de surveillance administrative.

Enfin, le principe de l'autonomie des Services prévu par la Loi de 1882 a subi outre-mer certaines atteintes.

(1) - Circulaire Ministérielle n° 9383/DSOM/INT/3-D3 du 10 Décembre 1965. Ces dispositions ont été reprises dans l'Instruction Provisoire n° 1817/EMAT/CAR/OM/EG du 29 Avril 1966 sur les attributions des Commandants des Forces Terrestres, des Chefs de Corps et le Service en Afrique Noire et à Madagascar.

La nouvelle organisation des Bases en Afrique y contribue. Chaque Service ne dispose plus de ses établissements propres. Il en existe un seul par Base, dit "Etablissement d'Approvisionnements Multi-Services" (E.A.M.S) qui travaille au profit des trois services représentés outre-mer : Intendance, S.M.B. et Santé, dirigé par un Officier Supérieur à compétence S.M.B. qui cumule à la fois les fonctions de Directeur local du S.M.B. et de Chef d'Etablissement Multi-Services. Cet Officier assume donc à la fois des fonctions de direction et des fonctions de gestion, ce que voulait éviter la Loi de 1882. En particulier, vis-à-vis de l'Intendant Militaire, Directeur de l'Intendance, le Chef de l'E.A.M.S doit présenter des liens de subordination identiques à ceux d'un gestionnaire classique, ce que ne semblent pas admettre sans restrictions les textes qui traitent de la nouvelle organisation.

Dans le même ordre d'idées, la mission de "pourvoir" qui implique les actions d'entretenir et réparer incombe, selon la Loi de 1882, aux grands services administratifs. Or, les règles nouvelles appliquées dans les trois bases prévoient que, si la fonction administrative et financière appartient à l'Intendant Militaire et la fonction approvisionnement à l'Etablissement d'Approvisionnements Multi-Services, la fonction de maintien en condition relève du Corps de Troupe. Dans la pratique, cette mesure, au moins en ce qui concerne le Service de l'Intendance, apparaît irréalisable en fait. Le Corps de Troupe n'a ni la compétence, ni le désir de veiller au maintien en condition des matériels et laisse ce soin à l'Intendance, elle-même privée de moyens d'action par les dispositions des nouveaux textes. La raison de cette situation insolite réside dans le fait qu'il avait été envisagé, au moment de l'étude des structures à mettre en place dans les nouvelles Bases, de ne pas y maintenir d'éléments des Services, les corps étant alors soutenus sur le plan logistique à partir de la Métropole. Cette solution n'ayant pas prévalu, le maintien en condition à la charge du Corps apparaît à l'heure actuelle irrationnel.

Comme il est permis de se rendre compte, l'évolution récente semble vouloir briser, outre-mer, le cadre de la Loi de 1882. Le problème se pose de savoir s'il faut considérer la Loi comme "vieillesse" et inadaptée; ou s'il faut, compte tenu de ses principes de sage administration, s'efforcer d'y faire entrer les dispositions nouvelles et les harmoniser avec ses prescriptions entendues à la lettre. Juridiquement, la Loi doit être appliquée sans "variantements" possibles. Mais l'histoire montre qu'elle peut s'adapter à l'évolution, si elle est interprétée sans en déformer le sens. Dans le cas présent, les impératifs de la conjoncture outre-mer ont donné naissance à des structures aux contours inusités. Les règles fondamentales de l'administration militaire demeurent toutefois respectées dans leur ensemble, car l'expérience montre que les solutions de circonstance sont de courte durée et que, à plus ou moins longue échéance, la raison et la nécessité rapprochent à nouveau la réalité et la règle de droit.

CHAPITRE IV

LES PERSONNELS DE L'INTENDANCE DES TROUPES DE MARINE

La fusion du Service de l'Intendance des Troupes de Marine et du Service de l'Intendance Métropolitaine réalisée le 1er Janvier 1966 a en même temps supprimé la spécialisation qui caractérisait les personnels composant le premier corps.

Si l'on tient compte de l'oeuvre accomplie pendant plus d'un demi siècle sur tous les points du globe par les héritiers des Commissaires coloniaux et de leurs subordonnés, il paraît justifié que revivent dans les lignes qui vont suivre les personnels du service de l'Intendance ; Intendants Militaires, Officiers d'Administration, Sous-Officiers et Hommes de Troupe, Commis et Ouvriers Militaires d'Administration des Troupes Coloniales, puis Troupes d'Outre-Mer, enfin Troupes de Marine.

Par ailleurs, cette étude se révèle utile puisque, disparu en droit, le corps se survit en fait, par suite de la décision de désigner provisoirement, pour le service outre-mer, les seuls personnels provenant de l'Intendance des Troupes de Marine dans les conditions déjà précisées.

Il faut enfin penser que, durant de nombreuses années, les militaires de tous grades issus de l'Intendance des Troupes de Marine sont appelés à servir au sein de la nouvelle Intendance de l'Armée de Terre, que leur comportement, leur style d'action, leurs traditions, supposent marquer de leur empreinte et de leur personnalité propres le nouveau corps.

Pour ces raisons, un chapitre sera consacré aux personnels de l'Intendance des Troupes de Marine, examinant en premier lieu la composition du Service, puis les caractères propres à chaque corps de fonctionnaires, officiers, ou sous-officiers et hommes de troupe et les conditions de leur recrutement et de leur emploi.

+ + +
+ + +

I.- LES DIFFERENTS PERSONNELS DE L'INTENDANCE MILITAIRE DES TROUPES DE MARINE.

A l'image du Service de l'Intendance Métropolitaine, l'Intendance des Troupes de Marine se décomposait en un cadre de direction, constitué par le corps des Intendants Militaires, et des personnels d'encadrement et d'exécution : Officiers d'Administration, Officiers du Cadre Spécial des Troupes de Marine Section "Intendance", Officiers techniciens, Sous-Officiers et Hommes de Troupe, Commis et Ouvriers Militaires d'Administration des Troupes de Marine (C.O.M.T.D.M.) et personnels civils.

Le Corps de l'Intendance Militaire des Troupes Coloniales a été créé par la Loi du 14 Avril 1906 (1) par transformation du corps du Commissariat des Troupes Coloniales. "La fonction donne aux officiers de l'Intendance, quel que soit leur grade, toute autorité pour l'exercice des attributions qui leur sont conférées" (2).

Les Intendants avaient une hiérarchie propre dont les grades correspondaient à ceux de la hiérarchie militaire, d'Intendant Militaire adjoint des Troupes Coloniales (Capitaine) à Intendant Général de 1ère Classe des Troupes Coloniales (Général de Division). L'avancement avait lieu uniquement au choix dans tous les grades, sauf en ce qui concerne la nomination au grade d'Intendant de 3ème Classe, qui intervenait en principe, deux ans après celle d'Intendant Adjoint.

A noter une différence avec l'Intendance Métropolitaine en ce qui concerne l'emploi des Intendants Adjoints. Ceux-ci "sont employés exclusivement, en temps de paix à des travaux dans les Bureaux des Intendants et ne peuvent, en aucune circonstance, exercer en titre les fonctions

(1)- B.O.E.M. Volume n°1 Troupes Coloniales - Organisation Générale page 180.

(2)- Décret du 6 Avril 1930 relatif à l'Organisation du Service de l'Intendance des Troupes Coloniales (B.O.E.M. Volume N°1 page 185).

Cette formule est à rapprocher de l'Article 31 de la Loi du 16 Mars 1882 : "La fonction donne aux membres de l'Intendance Militaire, quel que soit leur grade, toute autorité pour l'exercice des attributions qui leur sont conférées."

de Chefs de Service (1). En temps de guerre seulement, ils peuvent disposer des mêmes pouvoirs que les Intendants (2).

Comme le Service Outre-Mer est assimilé, dans une certaine mesure, compte tenu des circonstances exceptionnelles de son exécution ; éloignement, difficultés de communications etc... au temps de guerre, les Intendants Adjointes des Troupes de Marine se sont vu fréquemment confier au sortir de l'Ecole Supérieure de l'Intendance, des postes de Chef de Service dans une Intendance de plein exercice d'un territoire. Ils se sont habituellement acquittés de leurs fonctions à la satisfaction générale .-

Les Officiers d'administration de l'Intendance des Troupes de Marine se classaient en deux catégories : "Bureaux" et "Magasins", alors que leurs homologues métropolitains appartenaient à l'une des trois spécialités : "Bureaux" "Subsistances" et "Habillement". La fusion des deux corps a admis pour tous la seconde classification.

L'avancement des fonctionnaires et Officiers d'administration de l'Intendance des Troupes de Marine présentait une exigence supplémentaire aux conditions d'avancement des Intendants et Officiers métropolitains : nul ne pouvait être promu au choix s'il n'avait accompli dans son grade ou dans le grade immédiatement inférieur un séjour de deux ans au moins hors de la Métropole. La raréfaction du nombre des postes outre-Mer jointe au fait que tous les cadres de l'Intendance de l'Armée de Terre participeront à la relève interdit de penser qu'une mesure analogue puisse être instituée pour le nouveau corps.

A la mobilisation, le Corps des Intendants Militaires est complété par des fonctionnaires du cadre auxiliaire (3), celui des Officiers

-
- (1)- Loi du 16 Mars 1882-Article 31(B.O.E.M. Volume 400 page 20).
 - (2)- Ces prescriptions n'ont pas toujours été appliquées depuis la dernière guerre. Des Intendants Métropolitains ont été désignés comme Chefs de Service. Il leur est alors délivré une "Lettre de service" qui leur permet d'exercer les fonctions d'ordonnateur.
 - (3)- Ce corps comprend des Intendants Militaires de 1ère, 2ème et 3ème Classes des Intendants Adjointes de réserve, et des Attachés de 1ère Classe(Lieute-

d'administration par un cadre de réserve (1). Il n'existait pas de cadres correspondants dans l'Intendance des Troupes de Marine. Intendants et Officiers versés dans les réserves en quittant le cadre actif, étaient intégrés dans les corps uniques du cadre auxiliaire et des officiers de réserve de l'Intendance.

Les personnels officiers de l'Intendance, depuis quelques années, comprennent, outre les officiers d'administration, des officiers de deux cadres d'exécution : le cadre spécial et le cadre des officiers techniciens.

L'ordonnance du 7 Janvier 1959 a créé le cadre spécial qui comprend une section d'administration générale et des sections spécialisées, dont une Section "Intendance", celle-ci formée d'anciens officiers d'administration et d'officiers provenant des Armes. Les officiers de la Section Intendance des Troupes de Marine appartenaient au cadre spécial des Troupes de Marine. Mais, ce dernier cadre a fusionné avec son homologue métropolitain au 1er Janvier 1967.

La Loi du 23 Décembre 1964 a créé les divers cadres d'officiers techniciens, dont un concerne l'Intendance et est géré directement par le Service. Les premières nominations, soit sur titres, soit par concours, sont intervenues au moment de la fusion des Intendances de sorte qu'il n'y a jamais eu en fait de spécialisation "Troupes de Marine" au sein du nouveau corps d'officiers techniciens.

fin renvoi(3)... nant) et de 2ème Classe (sous-Lieutenant).

Il est recruté de trois manières : soit au concours, ouvert annuellement aux officiers de réserve de toutes armes et services, soit par incorporation des anciens fonctionnaires du cadre actif, soit par admission de certains sous-Lieutenants ou aspirants du contingent ayant réussi à un concours particulier.

- (1)- Ce cadre est constitué par les anciens officiers d'administration d'active, les officiers et sous-officiers de réserve des différentes armes ayant subi avec succès un concours, les officiers d'administration de réserve du contingent ayant effectué le stage à l'Ecole Militaire d'Administration de MONTPELLIER.

Comme leurs camarades des Troupes Métropolitaines, les sous-officiers et caporaux-chefs d'administration des Troupes de Marine avaient la même hiérarchie que dans les armes et les autres services. Ils étaient répartis selon des "échelles de solde" dans des conditions particulières à leur service, mais d'après les principes généraux régissant les autres sous-officiers.

Leur formation technique, analogue et conduite dans les mêmes conditions que celle de leurs homologues métropolitains, les divisait en deux catégories : la catégorie "Bureaux", qui comprenait les secrétaires-comptables, vérificateurs, mécanographes etc... et la catégorie "Exploitation", qui englobait les gérants d'annexes et les spécialistes des diverses branches du Service (1).

Les personnels "Troupe" comprenaient outre-mer des militaires français liés par contrat, venus de la Section Mixte des Commis et Ouvriers Militaires d'Administration des Troupes de Marine, stationnée en France, des militaires français détachés des formations d'Infanterie ou d'Artillerie de Marine du territoire, et jusqu'à ces dernières années, des éléments autochtones recrutés sur place (2).

Enfin, le Service de l'Intendance emploie outre-mer, dans ses divers organismes, de nombreux personnels civils, auxiliaires ou contractuels français ou autochtones. Ils se répartissent en deux grandes catégories : les employés et les ouvriers. Les ouvriers se divisent en ouvriers permanents, liés à l'administration par un contrat de longue durée, payés sur un chapitre de " Personnels "

-
- (1)- Techniques générales : Gérant d'Annexe et Comptable Magasinier et
- Techniques particulières : Boulangers, Tonneliers, Frigoriste etc...
- (- Les ouvriers tailleurs et cordonniers, dont la hiérarchie s'étend de Caporal à Sergent-Major, étaient, depuis une circulaire du 4 Mai 1950, rattachés aux Commis et Ouvriers de l'Intendance des Troupes de Marine. Ils ont été fusionnés avec les ouvriers tailleurs et cordonniers de l'Intendance Métropolitaine.
- (2)- REFERENCE: Décret du 6 Avril 1930 relatif à l'Organisation du Service de l'Intendance Coloniale (B.O.E.M. Volume n°1 - Troupes Coloniales page 193).-

du budget des Armées, et les ouvriers saisonniers, embauchés pour un travail déterminé et pour une période de très courte durée, payés sur les chapitres de "Matériels".

Ainsi familiarisés avec tous les personnels constituant l'ensemble de l'Intendance Militaire des Troupes de Marine, il apparaît utile, examiné sous un angle social et technique, de déterminer quelles étaient les conditions de leur recrutement, tout particulièrement en ce qui concerne les Intendants Militaires et les Officiers sous leurs ordres.

+ + +

II.- LE CORPS DES INTENDANTS MILITAIRES DES TROUPES DE MARINE.

" Au fond de l'esplanade du Champ de Mars, soulignant d'un seul trait les derniers plans d'une des plus belles perspectives de Paris, s'allonge nette de ligne, et même un peu sévère à force de sobre élégance, l'immense façade de l'Ecole Militaire. Derrière ce vieux fronton, derrière ces murs patinés, l'Armée a réuni, comme dans une Université, ses grandes écoles d'Enseignement Militaire Supérieur.

" Là, en plein coeur de Paris, mais dans la paix et le silence, sont rassemblés nos centres d'études militaires les plus importants : Collège de Défense de l'O.T.A.N., Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale et d'Economie de Guerre, Centre des Hautes Etudes Militaires, Cours Supérieur Interarmées, Ecole Supérieure de Guerre, Ecole de Guerre Navale, Centre d'Entraînement Supérieur Aérien, Ecole d'Etat-Major, Centre d'Enseignement Supérieur Militaire et Technique etc... c'est là que vit l'Ecole Supérieure de l'Intendance".

Ainsi s'exprime la préface d'une brochure destinée à faire connaître aux jeunes officiers les perspectives offertes par la carrière d'Intendant Militaire.

La formation des fonctionnaires de l'Intendance s'inscrit dans le cadre des conditions de leur recrutement, du concours, et de la nature des études.

1°)- Les conditions de recrutement et le concours d'entrée.

A l'approche de la trentaine, l'officier peut être appelé à faire un choix, selon ses dispositions naturelles : soit se perfectionner dans la technique militaire pure en préparant le concours de l'Ecole de Guerre, avec le passage intermédiaire et obligatoire par l'Ecole d'Etat-Major, soit apprendre le métier, nouveau pour lui, qui doit lui réserver les satisfactions originales du métier d'administrateur militaire.

Dans les deux cas, il aura à subir avec succès les épreuves d'un concours, toutes également difficiles.

Le recrutement par le procédé du concours est la règle dans l'administration française en matière d'emplois publics, le recrutement sur titres ne subsistant plus, en principe, que pour la constitution initiale d'un nouveau cadre ou la nomination à certains emplois supérieurs (1).

Le concours d'admission à l'Ecole Supérieure de l'Intendance et les études postérieures présentent des originalités intéressantes, tant dans les conditions d'accès que dans le déroulement du stage à l'Ecole. Le jeune officier doit en effet devenir en deux ans un Intendant Militaire, c'est-à-dire, comme le rappelle la brochure précitée : "à la fois un administrateur et un réalisateur, juriste et technicien, homme d'étude et homme d'action, ordonnateur des deniers publics et ravitailleur de l'Armée... devant posséder une formation très solide et une instruction technique très large."

"Afin d'être en mesure de dominer les problèmes qu'il est appelé à traiter, il lui est nécessaire d'avoir une culture générale très étendue".

La carrière d'Intendant Militaire présente la particularité de ne commencer qu'après un minimum de dix années de vie militaire (2).

(1)- De LAUBADERE - Manuel de Droit Administratif - 5^e Edition - Page 263.

(2)- Le recrutement s'effectue en effet parmi les Capitaines des Armes ou des Services justifiant d'au moins sept ans dans le grade d'officier et aptes à faire campagne.

Ce mode de sélection est particulier à l'Armée de Terre. Dans la Marine et dans l'Armée de l'Air, les Commissaires se recrutent à la base, parmi les jeunes étudiants titulaires de la Licence en Droit admis à un concours (1).

Les deux systèmes offrent des avantages et des inconvénients. Le recrutement à la base permet une sélection plus homogène : tous les candidats se trouvent au même niveau intellectuel, avec la même instruction dans la même discipline. Ils acquièrent plus jeunes la technicité de l'emploi puisqu'ils servent dans un corps d'administrateurs militaires dès leurs débuts. Ce système convient particulièrement à la Marine, les Commissaires étant destinés à embarquer sitôt promus officiers à la sortie de l'Ecole du Commissariat.

Mais, cette entrée de plein pied dans la carrière donne un corps très distinct des autres corps d'officiers de la Marine ou de l'Air. Dans l'Armée de Terre, les Intendants débutants ont déjà vécu au moins dix années de vie militaire. Devenus administrateurs vérificateurs, ils ont comme interlocuteurs leurs anciens camarades des Armes. Ils doivent normalement mieux comprendre leurs soucis et leurs problèmes. Les conditions apparaissent à priori favorables à une collaboration et à des rapports confiants et constructifs.

La seule critique faite au principe de sélection des Intendants Militaires se rapporte à l'instruction générale. Alors que les candidats aux Ecoles du Commissariat de l'Air et de la Marine sont licenciés en Droit, il suffit pour se présenter au concours de l'Ecole Supérieure de l'Intendance, d'être Capitaine et réunir un minimum d'années dans le grade d'officier (2). L'objection ne tient pas si l'on remarque que le succès au concours suppose une culture étendue, du niveau de la Licence en Droit. En outre, bien que non indispensable pour se présenter aux épreuves, un certain nombre de candidats, de 30 à 60 % selon les années,

-
- (1)- Concours séparés pour le Commissariat de la Marine et pour le Commissariat de l'Air.
- (2)- Jusqu'à maintenant tout au moins. Nous verrons par la suite que le système de recrutement doit subir des réformes.

est titulaire d'une Licence, en Droit généralement, et parfois de Lettres ou de Sciences; à défaut, quelques uns justifient de la Capacité en Droit.

Les nouvelles conditions du concours vont d'ailleurs tendre, dans les années qui viennent, à généraliser la possession de la Licence en Droit au sein du corps des Intendants Militaires (1).

Le concours d'entrée à l'Ecole se déroulait traditionnellement au début du mois de Juin de chaque année. Il doit maintenant débiter deux ou trois mois plus tard afin de permettre aux candidats de se présenter aux diverses épreuves de licence de la session d'été.

Il comporte trois épreuves écrites et trois épreuves orales (2).

La rigueur de la sélection pure au concours subit deux tempéraments qui permettent d'introduire des notions discrètes de choix et de cooptation. D'une part, nul ne peut concourir que sur autorisation du Ministre des Armées ; ne peuvent donc en fait faire acte de candidature que des officiers bien notés. D'autre part, les résultats chiffrés des épreuves sont assortis d'une note d'aptitude générale donnée sur avis du Jury d'admission.

-
- (1)- L'Ecole Supérieure de l'Intendance assume la charge, depuis un certain nombre d'années, de la préparation des candidats. Elle leur fournit gratuitement les documents nécessaires à leurs études. Elle leur envoie des plans de travail, des sujets d'épreuves et des corrigés-types. Elle assure la correction des travaux qui lui sont adressés et fournit en retour par écrit ses appréciations et ses conseils.
- (2)- L'écrit se compose, d'une épreuve de culture générale, avec documentation, d'une durée de sept heures, qui se présente dans les mêmes conditions et sous la même forme que celle du concours de l'Ecole Supérieure de Guerre, une épreuve de connaissances juridiques et économiques, ou de connaissances scientifiques, selon l'option choisie, d'une durée de six heures, sans documentation du niveau de la Licence en Droit et du Certificat de Physique, Chimie, Mathématiques, et enfin d'une épreuve de langue vivante (Anglais, Allemand, Arabe ou Russe).

Les épreuves orales comprennent un exposé après préparation portant sur une question tirée du programme des connaissances exigées, le commentaire d'un texte de caractère général, après préparation, suivi d'une conversation avec le Jury, enfin une interrogation, après préparation, sur l'une des langues vivantes prévues au programme.

Le niveau de ce concours peut donc se situer sur le même plan que celui de l'Ecole de Guerre, mais avec une orientation très marquée vers la technique et la culture juridique, scientifique et administrative.

Ces critères sont ceux que l'on constate normalement dans tous les grands concours de l'Etat. Le facteur chance ou malchance qui joue dans les examens se trouve tempéré par cet héritage du système de la cooptation que constitue la note d'aptitude générale. Loin d'être sources d'injustice, ces dispositions tendent à garantir la qualité du recrutement.

2°)- Les études et la formation des Intendants.

Les candidats admis entrent à l'Ecole Supérieure de l'Intendance dans le courant du mois de Septembre (1).

L'arrêté du 17 Mai 1952 a rattaché officiellement l'Ecole de l'Intendance à l'Enseignement Militaire Supérieur. Si la qualité du concours équivaut à celle du concours de l'Ecole Supérieure de Guerre, il en est de même de l'enseignement reçu à l'Ecole.

Durant deux années, les stagiaires partagent leur temps entre des cours magistraux, des conférences, des cours en faculté, des examens pratiques, des visites et voyages d'études.

Les cours portent sur les techniques propres au service de l'Intendance : logistique, administration militaire, subsistances, habillement, froid industriel etc... Jusqu'à ces dernières années, les candidats dits "Coloniaux" étaient astreints à des cours supplémentaires sur l'Administration propre aux Troupes de Marine.

Les conférences faites par des membres du Conseil d'Etat ou de la Cour des Comptes, des professeurs de l'Université, de hauts fonctionnaires des Ministères ou des personnalités parisiennes appartenant au monde du Droit, des Lettres, ou des Arts, permettent aux stagiaires de prendre la mesure des grands problèmes nationaux, mondiaux, ou sociaux, et de se tenir informés des grandes questions d'actualité susceptibles d'interférer dans l'exécution de leur mission future.

(1)- Cette Ecole, créée en 1926, s'installa tout d'abord à l'Hôtel des Invalides et travailla en liaison étroite avec l'Ecole de Guerre. Avant 1926, les Capitaines, recrutés au concours, effectuaient un stage dans divers organismes de la place de PARIS.

Les exercices pratiques nombreux leur font toucher concrètement du doigt les conditions d'exécution et les méthodes d'action de leur nouvelle carrière.

Les élèves participent à des manoeuvres ou exercices sur la carte ou sur le terrain avec les stagiaires de l'Ecole d'Etat-Major et de l'Ecole de Guerre. Ils assistent à des démonstrations et à la mise en oeuvre des nouveaux matériels de l'Armée.

Ils effectuent en groupe des voyages d'études, en province et même à l'étranger. A cette occasion, ils peuvent prendre des contacts avec les Services homologues des armées alliées ou amies et améliorer leurs connaissances de synthèse des activités de l'Intendance en général.

Ils ont enfin l'occasion de visiter de nombreux établissements militaires ou civils, des usines, de grands organismes administratifs, judiciaires (1), ou techniques (2). Ces visites leur permettent de se familiariser avec les méthodes administratives, de mieux connaître la diversité et la complexité des problèmes sociaux, de fréquenter les agents de direction et d'exécution du secteur productif, et de compléter leur documentation relative aux méthodes d'organisation et de simplification du travail.

Un tel éventail d'activités développe en volume et en qualité les connaissances professionnelles et générales indispensables à de futurs Intendants. Il les enrichit intellectuellement. Les deux années d'Ecole constituent une halte de réflexion au cours d'une carrière d'officier et leur permettent de situer la place de l'Armée dans la Nation, de mesurer son action dans le cadre de l'activité nationale en tant que grand service public, et de prendre la mesure des missions et des devoirs du Service de l'Intendance au sein de cette gigantesque "entreprise".

-
- (1)- Classiquement, le stage comprend une visite commentée au Conseil d'Etat et à la Cour des Comptes, de la Bibliothèque Nationale etc...
 - (2)- Triages S.N.C.F, grandes installations frigorifiques, filatures et tissages etc...

Jusqu'en 1965, il existait deux sections dans chaque promotion de l'Ecole Supérieure de l'Intendance : une Section Métropolitaine et une Section Troupes de Marine. Les épreuves du concours étaient communes, mais chaque Section avait son classement particulier. Les stagiaires des Troupes de Marine recevaient une instruction complémentaire, nous l'avons vu, de législation et administration militaire outre-mer. Ils subissaient, en conséquence, une épreuve supplémentaire aux examens de sortie.

Ces disparités doivent définitivement disparaître avec la fusion des deux Corps. Logiquement, les cours spéciaux devraient être maintenus et au bénéfice de tous les stagiaires, tant que la réglementation propre aux Troupes de Marine subsistera.

+ + +
+ + +

III.- LES OFFICIERS D'ADMINISTRATION ET LES AUTRES PERSONNELS DU SERVICE

1°)- Le recrutement et la formation des Officiers d'Administration.

Jusque vers le milieu du XIXème siècle, le cadre d'exécution du Service de l'Intendance, comme celui du Commissariat de la Marine aux Colonies était uniquement civil.

Créée en 1885, au Fort de Vincennes, l'Ecole d'Administration Militaire visait à former, à ses débuts, des spécialistes des Subsistances. Peu après, un cours d'Habillement s'ouvrait au magasin général du Quai d'Orsay. En 1872, ces deux Sections, ainsi que le Cours du Service de Santé qui fonctionnait à METZ, furent réunis à VINCENNES.

A partir de 1905, furent en outre admis les élèves officiers du Service d'Etat-Major, de l'Artillerie et du Génie.

En 1925, l'Ecole prit le titre d'Ecole Militaire d'Administration et se fixa à MONTPELLIER en 1946.

Outre les officiers d'administration d'active, des Intendances Métropolitaine et d'Outre-Mer jusqu'à ces derniers temps, du Corps unique de l'Intendance de l'Armée de Terre désormais, l'Ecole forme les officiers du cadre des adjoints de Chancellerie, les adjoints administratifs des Corps de Troupe, les officiers d'administration du Service de Santé, ainsi que les officiers de réserve du Service de l'Intendance.

Les officiers d'administration proviennent à raison des quatre cinquièmes de l'Ecole d'Administration, de un cinquième par promotion d'Adjudants ou Adjudants-chefs du Service (1).

Le concours d'entrée à l'Ecole, dit "Concours unique des Services" est organisé chaque année pour le recrutement des officiers d'administration et des adjoints administratifs et techniques de tous les autres services de l'Armée de Terre, parmi les sous-officiers d'active des Armes et Services, comptant deux ans de grade, âgés de 35 ans au plus, aptes à faire campagne et détenteurs du Certificat Interarmes et du Brevet d'Arme ou de Spécialité du Premier degré (2).

Le concours est également ouvert aux officiers de réserve en situation d'activité, comptant au minimum deux années de service dans le grade d'officier, aspirant, ou sous-officier.

La culture demandée se situe au niveau de la Première partie du Baccalauréat de l'enseignement du second degré.

Qu'ils appartiennent à une Arme ou à un Service, les stagiaires peuvent, en principe, choisir librement à la sortie le service ou le cadre qui leur convient.

Les élèves admis à l'Ecole suivent tout d'abord un stage de formation générale d'une durée de onze mois (3).

Durant ce stage, l'instruction reçue vise essentiellement à développer les qualités morales de chef, à perfectionner l'instruction générale, à inculquer des méthodes de travail et le goût de l'étude rationnelle. Ils acquièrent en outre les connaissances juridiques, administratives, et techniques exigées pour l'exercice de leurs fonctions dans le Service ou le Cadre auxquels ils appartiennent. Leur instruction militaire est dans le même temps poursuivie, afin de les mettre en mesure d'assurer

-
- (1)- Pour les Troupes de Marine, ces dispositions se trouvaient dans le Décret relatif à l'Organisation du Service de l'Intendance des Troupes Coloniales du 6 Avril 1930 (B.O.E.M. n°1 - Troupes Coloniales - Organisation Générale - Page 185 et suivantes.)
 - (2)- L'Ecole Militaire d'Administration assure une préparation au concours par correspondance : les élèves inscrits reçoivent des Directives de Travail sous forme de cahiers et produisent périodiquement des travaux qui leur sont renvoyés après correction.
 - (3)- à l'exception des sous-officiers des transmissions qui rejoignent après trois mois l'Ecole d'Application des Transmissions de MONTARGIS.

avec efficacité la défense des unités de campagne dont ils sont appelés à avoir le commandement.

L'enseignement est dispensé, soit par des Officiers Professeurs, soit par des Professeurs des Lycées et Facultés de Montpellier, et par des membres du Bureau et des personnalités civiles de la région.

A l'issue de ce stage de formation générale, les élèves reçus sont nommés au grade de sous-Lieutenant d'active. Ils suivent alors un stage d'application de quatre ou six mois, selon les cas, au cours duquel ils se perfectionnent dans le Service qu'ils ont choisi ("Bureaux" ou "Magasins" pour le Service de l'Intendance des Troupes de Marine jusqu'à 1966).

Ceux d'entre eux qui démontrent des aptitudes particulières peuvent être appelés, au cours de leur carrière, à effectuer des stages de spécialisation technique : Froid industriel, Technique de la conserve, Art et Industrie textile, Industrie du Vêtement, par exemple.

Un nombre restreint d'officiers d'administration a été admis dans la Section "Intendance" du Cadre Spécial, ce qui peut procurer à certains un avantage. La hiérarchie du Cadre Spécial va en effet jusqu'à Colonel et même Général de Brigade, tandis que celle des Officiers d'Administration s'arrête au grade de Lieutenant-Colonel.

Le cadre des officiers techniciens commence seulement à se former.

2°)- Les Sous-Officiers et Hommes de Troupe .

La formation des sous-officiers C.O.M.A (1) ne présente pas de caractéristiques particulières. Qu'ils appartiennent à l'Intendance Métropolitaine ou à l'Intendance des Troupes de Marine, ils devaient, pour augmenter de grade, passer le Certificat Interarmes, puis les Brevets de Spécialité n°s 1 et 2. Ces brevets étaient décernés sur examen à l'issue d'un stage au Centre d'Instruction de Brétigny-sur-Orge. Récemment,

(1)- Commis et Ouvriers Militaires d'Administration.

les missions du Centre de Brétigny ont été transférées à l'Ecole d'Administration de MONTPELLIER, seule appelée à perfectionner désormais les sous-officiers issus des Intendances Métropolitaines et des Troupes de Marine.

Un certain nombre de spécialistes est également formé parmi les hommes de troupe.

3°) - Les Personnels Civils.

La situation des personnels civils outre-mer offre quelques particularités qui méritent d'être signalées rapidement.

Ceux-ci se répartissent en auxiliaires autochtones, contractuels européens ou autochtones et saisonniers.

Les personnels auxiliaires autochtones, employés ou ouvriers, bénéficient d'un statut imité de celui de certains fonctionnaires locaux de l'époque de l'administration française. Après l'indépendance des Etats, ceux qui n'ont pas été transférés dans les fonctions publiques locales ont été maintenus en service dans les Forces Terrestres françaises comme appartenant à des corps d'extinction à statut cristallisé. Ces personnels doivent disparaître progressivement par limite d'âge, intégration dans les fonctions publiques nationales, démission etc...

Les contractuels, français ou autochtones, sont régis par les Conventions Collectives de droit local applicables à leur spécialité.

Les saisonniers constituent un personnel fluctuant, embauché à la vacation et à très court terme, sans contrat écrit.

Tous les personnels civils sont soumis au droit du Travail de l'Etat de stationnement : le statut des auxiliaires joue lorsque les dispositions du Code du Travail local leur sont moins favorables. Dans le cas contraire, c'est le droit commun dudit Code du Travail qui s'applique.

+ + +
+ +

Pour conclure, quelques données statistiques pourront éclairer la physionomie des corps d'officiers du Service, celui des Intendants Militaires en particulier.

Le Tableau ci-après donne, par grade, la composition des deux corps d'officiers, cadre de direction et cadre d'exécution de l'Intendance des Troupes de Marine avant sa dissolution avec leur origine. La dernière colonne qui complète le tableau par la composition numérique des fonctionnaires et officiers de l'Intendance Métropolitaine à la même époque permet de comparer les effectifs réalisés au moment de la fusion.

Il laisse apparaître un nombre total d'Intendants des Troupes de Marine légèrement supérieur à un pour trois Intendants Métropolitains. Pour les Officiers d'Administration, il ressort à un pour presque quatre métropolitains.

On comptait environ un Intendant Général pour seize Intendants des Troupes de Marine, contre un pour treize seulement chez les Intendants Métropolitains, favorisés dans ce domaine.

L'origine sociale des Intendants est la même que celle de l'ensemble du corps des officiers, du fait du mode de recrutement après la trentaine. La plupart sont fils de militaires, de fonctionnaires ou de membres des professions libérales. Ils se situent donc au niveau de la classe dite "moyenne".

Le "pantouflage" n'existe pas comme dans certains corps de fonctionnaires de l'Etat. La spécialisation du métier et son exercice outre-mer supposent une carrière complète dans les cadres. Toutefois, les connaissances acquises incitent quelques Intendants à quitter le Service un certain nombre d'années avant la limite d'âge afin de mettre à profit leur compétence administrative, juridique et économique dans des fonctions civiles du secteur concurrentiel.

La réduction des effectifs "officiers" de l'Armée de Terre par départs volontaires en 1966 et 1967 a permis à un certain nombre d'Intendants et d'Officiers provenant de l'Intendance des Troupes de Marine de commencer une seconde carrière dans des emplois de l'administration, de l'Education Nationale, ou dans des Entreprises privées.

SITUATION

des Intendants Militaires et

Officiers d'Administration de l'Intendance des Troupes de Marine

au 1er Avril 1965

(D'après l'Annuaire des Officiers de l'Armée de Terre pour 1965)

Grade	TOTAL par grade.	Troupes de Marine				Troupes Métropoli- taines.
		Origine				
		SAINT-CYR	Ecole de S/Officiers Elèves Off.	Provenant des Officiers de réserve	Provenant du rang	
Intendant Général de 1ère Classe	2		1	1		6
Intendant Général de 2ème Classe	4	3		1		15
Intendant Militaire de 1ère Classe	20	10	7	3		64
Intendant Militaire de 2ème Classe	27	11	11	2	3	60
Intendant Militaire de 3ème Classe	26	11	5	4	6	77
Intendant Militaire Adjoint	19	9	6	2	2	44
TOTAL des Int.Mres ...	98	44	30	13	11	266
Lieutenant Colonel	4		4			16
Commandant	10	-	8	2		54
Capitaine	59	-	33		26	198
Lieutenant	58	-	39		19	233
Sous-Lieutenant	14	-	10		4	63
TOTAL des OFF.D'ADMI- NISTRATION	145	-	94	2	49	564

CHAPITRE V

LES PRINCIPES D'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS L'INTENDANCE

OUTRE-MER

Les problèmes de productivité et l'élaboration de méthodes d'organisation et de simplification du travail ont pris la première place dans les préoccupations des dirigeants des entreprises privées. Le progrès multipliant les actes administratifs sans augmentation proportionnelle des moyens des services, les administrations publiques, placées en face de préoccupations comparables à celles constatées dans l'économie privée, ont adopté à leur tour une politique de rendement et de rationalisation du travail.

La variété des modes de gestion des services publics suppose que les moyens et les "recettes" d'organisation du travail, de même que les conditions d'application de l' "art administratif" seront différents en fonction de la nature du service public considéré et des buts poursuivis.

Le problème apparaît simple en ce qui concerne les entreprises publiques à caractère industriel ou commercial et certains organismes d'Etat dont les structures et le fonctionnement s'apparentent à ceux du secteur privé. Ce sera le cas des établissements du Service de l'Intendance.

Il se complique dans les administrations publiques qui se proposent la gestion d'intérêts collectifs et fonctionnent sous la forme bureaucratique. Mais, complication ne veut pas dire impossibilité, et nombreux sont les services qui appliquent et perfectionnent les méthodes d'organisation et de simplification du travail. Parmi eux, le Service de l'Intendance Métropolitaine, engagé fièvreusement dans cette voie sitôt après la Libération, s'est délibérément placé à la tête de la recherche du rendement et de la modernisation dans le travail de bureau.

Les conditions de fonctionnement des services administratifs outre-mer n'ont pas permis à l'Intendance des Troupes de Marine de progresser dans le même sens avec la même rapidité. Elle a néanmoins suivi avec beaucoup d'intérêt les études de son homologue métropolitain. A l'occasion de leurs affectations en France ou en Afrique du Nord, Intendants et Officiers d'administration des Troupes de Marine ont participé aux travaux et aux recherches. Leur collaboration en ce domaine s'est révélée de tout premier ordre.

Cette communauté de pensée et d'action a permis de transposer outre-mer avec les adaptations nécessaires les méthodes les plus rentables, le principe même de simplification du travail supposant l'utilisation maximum de l'expérience des autres.

Les développements qui vont suivre s'attacheront à broser très largement l'allure des conditions de simplification et d'organisation du travail, en soulignant les particularités qui donnent son aspect original à l'action administrative outre-mer.

Ce cadre permettra d'évoquer les méthodes de préparation, d'exécution et de contrôle des diverses activités et les procédés utilisés pour améliorer l'organisation matérielle des services.

L'activité des établissements de l'Intendance retiendra peu notre attention. Ces organismes fonctionnant de manière comparable à celle des entreprises industrielles privées, leur étude présente un intérêt limité.

L'organisation des services administratifs et le travail de bureau constitueront l'essentiel de l'exposé, car il s'agit d'un domaine relativement neuf, en cours d'évolution, et susceptible de perfectionnement liés à des données particulières de temps et de lieu.

Ils intéressent l'Intendance Militaire dans ses activités outre-mer à un double titre : d'une part, l'organisation de ses propres bureaux, d'autre part, celle des services administratifs des corps de troupe rattachés.

+ + +
+ +

I.- LES ASPECTS DE L'ORGANISATION ET DE LA SIMPLIFICATION DU TRAVAIL

Le but à atteindre peut se définir de la façon suivante : "organiser un service, c'est assurer le groupement, la combinaison, la disposition de tous les moyens : personnels, locaux, matériels, etc... dont il est pourvu, autrement que par des juxtapositions occasionnelles ou le jeu du hasard et d'une façon telle que le service, le bureau, la section, l'atelier, l'employé puissent accomplir leur tâche avec le meilleur rendement possible." (1)

L'action se situe dans deux domaines distincts : la simplification du travail et l'organisation du travail.

Le premier s'emploie à rechercher la meilleure manière d'accomplir un travail donné et se situe au stade de l'exécution.

Le second se propose de définir les conditions d'exercice de la fonction administrative et se place au moment de la prévision et de la préparation. Il apparaît comme l'une des manifestations de l'"art administratif", mais adopte la forme d'une science, à mi-chemin entre les sciences financières et la technologie. Sa dénomination complète devient donc "organisation scientifique du travail", que le Comité International d'Organisation Scientifique a pu définir comme "l'ensemble des activités coordonnées, qui ont pour but d'établir et de maintenir l'aménagement optimum du travail dans toute entreprise, dans tout service ou administration publiques ou privés et qui sont basés sur les principes ou méthodes résultant d'une recherche scientifique".(2)

L'organisation du travail, science financière et science technologique, est aussi une science de l'homme. Un lieu commun proclame que "l'administration est faite par des hommes et pour des hommes". Le facteur humain présente à la fois un aspect individuel et un aspect collectif et social.

L'impulsion individuelle se concrétise toute entière dans l'"âme de l'entreprise", celui qui en est le chef. Ce sera, dans l'Intendance, le Chef de Service. Celui-ci doit, avant tout "être convaincu de la

(1)- L'Intendance Militaire devant la productivité - Fascicule 1- 2° Partie
Page 25.

(2)- J.P. PALEWSKI -L'Organisation Scientifique du Travail-Page 25-Collection
que sais-je.

nécessité de l'organisation du travail, et faire rayonner autour de lui sa flamme et sa foi. La conviction seule permet de persuader, de faire des adeptes; puis la flamme s'étend de proche en proche". Cette foi implique un esprit jeune, ouvert au progrès et à la nouveauté, l'ambition de créer et de toujours mieux faire. "C'est une lutte sans merci contre le désordre, l'imprévision, les négligences, le laisser-aller, les mauvaises habitudes, la routine qu'il faut engager". (1). Il faut avoir le sens et l'esprit de l'organisation mais aussi du bon sens. La foi, la jeunesse d'esprit, le bon sens, sont heureusement des qualités que forge l'habitude de la vie outre-mer et que l'on peut normalement s'attendre à trouver chez les Intendants habitués à servir dans divers coins du monde, "fonctionnaires de combat" par définition.

A cette attitude doit correspondre une volonté conforme des personnels sous leurs ordres, officiers, sous-officiers et civils. En matière d'organisation, une tâche préliminaire s'impose : convaincre de manière à ce que, peu à peu, tout le monde participe. "La productivité est avant tout une mentalité, la foi dans le progrès humain" (2). L'amélioration des rendements ne s'obtient que lorsque toute "l'équipe" tire dans le même sens avec la même volonté. Les "grands patrons" le savent bien et l'un d'eux, le grand industriel américain CARNEGIE a pu affirmer : "Si j'avais le choix entre la destruction totale de mes usines et le départ de tout mon personnel, je n'hésiterais pas pour le premier terme de l'alternative, car il me serait infiniment plus facile de reconstruire toutes les installations que de retrouver une équipe de collaborateurs que j'ai formée avec tant de temps et tant de soins".

Outre les conditions relatives aux personnes : qualités organisatrices du chef, volonté d'amélioration des rendements chez les

-
- (1)- L'Intendance Militaire devant la productivité -Fascicule 1- 1^o Partie
Page 53.
- (2)- L'Intendance Militaire devant la productivité -Fascicule 1- 1^o Partie
Pages 86 et 88.

personnels employés, l'organisation scientifique du travail postule une troisième condition, d'ordre matériel, à savoir l'emploi des techniques mises au point dans les entreprises. L'analogie avec les organismes industriels et commerciaux civils transparaît en ce qui concerne les Etablissements du Service de l'Intendance : les gestions des subsistances ou de l'habillement, en métropole et outre-mer, réalisent, stockent, entretiennent, transforment, délivrent des approvisionnements. Les magasins fonctionnent de la même manière que dans les entreprises du secteur privé.

Elle n'est pas évidente en ce qui concerne le fonctionnement des Bureaux. L'expérience prouve que les méthodes d'étude et de simplification du travail peuvent, avec quelques adaptations, s'appliquer aux travaux administratifs. Les moyens de travail ne diffèrent pas : personnels, locaux, matériels et crédits. De même que dans les entreprises privées, il s'agira dans les établissements du Service de dégager une vue perspective de tout ce qui est à faire, de ne rien omettre, de classer selon les urgences, préparer les tâches, les distribuer après étude des temps, puis contrôler l'exécution.

Il ne faut pas cacher les difficultés rencontrées en ce domaine. Elles sont d'ordre matériel, financier et social.

Les difficultés d'ordre matériel tiennent à la limitation des moyens mis à la disposition de l'organisateur militaire. Les Services de l'Intendance sont généralement installés dans des bâtiments du domaine militaire, anciens et vétustes, peu aptes à transformation et à modernisation. Outre-Mer, les conditions d'aération et de ventilation, primordiales en pays chauds, peuvent s'opposer à des aménagements de locaux conformes aux stricts principes d'organisation.

Le facteur financier apparaît plus paralysant. La rigidité budgétaire, avec le problème des imputations des dépenses à des rubriques bien définies, ne permet pas un emploi optimum des crédits. Ceux-ci, en outre, se révèlent toujours insuffisants et ne permettent des améliorations qu'à la petite semaine. Les attributions financières de l'Intendant se bornent essentiellement à liquider et mandater. Il ne dispose

ni de fonds, ni de caisse. Il ne peut par suite user de moyens d'émulation tels que les récompenses pour suggestions en honneur dans les entreprises civiles.

Enfin, la variété des charges et des attributions d'une Intendance, la diversité de structure et de fonctionnement des formations administrées, la rigidité de la réglementation, variantent les problèmes d'organisation et obligent à les décomposer en un certain nombre de questions à chacune desquelles doit répondre une solution fragmentaire et adaptée.

Les difficultés d'ordre humain et social ne sont pas moindres. Le Directeur ou le Chef de Service n'a pas, comme dans le secteur privé, le choix de recrutement des personnels, soit que ceux-ci soient fonctionnaires, soit qu'ils appartiennent comme cela se rencontre outre-mer, à des corps d'auxiliaires auxquels est garantie la stabilité de l'emploi. La médiocrité des salaires dispensés, outre-mer particulièrement, ne facilite pas la réceptivité des employés relativement aux études de simplification du travail. La réussite de cette dernière ne peut justement s'obtenir que si tous les personnels du service sont acquis aux idées de simplification et d'organisation. Cette adhésion indispensables se heurte aux faiblesses inhérentes à la nature humaine, telles que la résistance à la nouveauté, le mauvais accueil fait à la critique du travail traditionnel et le manque d'imagination.

Toutes ces données défavorables ne doivent pas rebuter au départ l'Intendant qui décide d'améliorer les rendements de son Service en adoptant les principes d'organisation du travail. Organiser n'est pas mécaniser, mais mieux utiliser les moyens à sa disposition : deniers, locaux, matériels, main-d'oeuvre. Plus qu'une technique, l'organisation est un désir et une volonté qui se matérialisent, un fruit de l'esprit et de la raison.

Les conditions de mise en oeuvre d'une Organisation Scientifique du Travail étant ainsi définies, les développements qui vont suivre mettront en lumière les méthodes d'étude, d'exécution, et de perfectionnement des diverses tâches de bureau permettant l'accroissement fonctionnel des rendements.

+ + +

II.- LES METHODES ADOPTÉES - LA PREPARATION

"Commander, c'est prévoir" a-t-on coutume de dire dans le monde militaire. Un travail ne sera correctement exécuté que lorsqu'il aura fait l'objet d'une préparation méthodique. La fonction "prévision" se trouve à la base de toute activité raisonnée et conditionne la simplification. Les opérations d'exécution effectuées, il restera à contrôler que celles-ci donnent des résultats conformes aux prévisions. Préparation, exécution, contrôle constituent les trois degrés de l'action qui permettent un déroulement harmonieux des activités d'un Service.

La préparation du travail incombe à la direction. Dans les entreprises, celle-ci dispose d'organismes spécialisés dans l'étude des tâches à accomplir et des moyens à mettre en oeuvre : bureaux d'études, bureaux de méthodes, bureaux d'ordonnancement (1) et de lancement.

Dans les Bureaux et les Etablissements du Service de l'Intendance Métropolitaine, en France et en A.F.N., ont été mis sur pied des Bureaux d'Organisation du Travail (B.O.T.), qui jouent le rôle de régulateur, traduisent sur un planning les ordres de la direction : Intendant ou Gestionnaire, et préparent les décisions de ces autorités, compte tenu des éléments chiffrés d'appréciation qu'ils ont pu établir et des aléas ou incidents prévisibles.

La variété des activités, la mentalité particulière des personnels civils employés, la relève fréquente des personnels militaires en séjour extérieur, n'ont pas permis de multiplier, entre autres raisons, de tels organismes outre-mer.

Toutefois, selon les dispositions d'esprit de chaque Chef de Service, selon le degré de continuité dans l'action des divers responsables qui se relaient dans un poste donné, des cellules d'étude des tâches ont pu être constituées plus ou moins à l'image des B.O.T. métropolitains.

(1)- à savoir, préparer les ordres d'exécution, approvisionner les postes de travail et réguler les activités.

Les diverses phases de la préparation du travail se retrouvent, donc, simplifiées et adaptées à la texture et aux missions de chaque Service.

Toute étude d'organisation se doit de commencer par l'inventaire des tâches (1). Cet inventaire débute par un recensement et une reconnaissance des moyens et des charges du Service. Il permet de détecter les activités inutiles, de mettre en lumière les gaspillages et de dévoiler les postes insuffisamment occupés ou inoccupés. Les résultats de l'étude peuvent être récapitulés sur un registre de Codification des Tâches (2).

L'organisation peut alors passer à l'examen des postes de travail. Cet examen doit comprendre l'étude des mouvements, des opérations de chronométrage, l'établissement de graphiques de cheminement des documents etc... Ces opérations tendent à rechercher des méthodes les plus "rentables", à transmettre à l'exécutant des consignes précises, accessoirement, à fixer des temps pour aboutir à la mise au point des normes de travail.

L'étude des temps peut se conduire de différentes manières, depuis les méthodes et les estimations empiriques jusqu'aux opérations précises de chronométrage et d'autochronométrage.

Elle présente un grand intérêt pour les travaux manuels et sera donc d'emploi constant dans les Etablissements. Sa valeur est plus discutable pour les emplois de Bureau. Le temps mis pour vérifier un organisme variera d'une fois à l'autre, selon qu'il se présentera peu ou beaucoup de remarques à faire. De plus, le travail intellectuel ne peut s'établir en unité de mesure : il dépend des facultés intuitives des divers personnels, des dispositions physiques de chacun à un moment donné, de l'attrait ou de la répulsion qu'inspire une tâche déterminée. On ne peut prétendre mesurer mathématiquement la pensée.

-
- (1)- En organisation du travail, le mot "tâche" désigne une action complète, bien définie, dégagée au cours de l'inventaire complet des diverses charges d'un Service.
 - (2)- Chaque tâche inventoriée y figure sous un numéro de codification. Le système de codification est unique pour l'ensemble du Service.

L'étude des temps doit se compléter par une étude psychologique des individus, ne serait-ce que pour leur faire admettre les améliorations envisagées et même les convaincre des bienfaits de l'organisation. Il faut tenir compte de l'esprit de routine, de la méfiance à l'égard de toute nouveauté. Les employés croient de bonne foi, au moins dans les débuts, que les méthodes nouvelles vont entraîner un surcroît de travail, peut être démontrer l'inutilité de certains d'entre eux, entraîner des mutations, éventuellement des licenciements. Il ne faut pas oublier qu'une grande partie des personnels civils outre-mer sont sous contrat, entraînant précarité de l'emploi.

Il ne faudrait pas en conclure que l'attitude des personnels ne peut-être que négative et basée sur l'expectative. Un bon psychologue découvre que ceux-ci demandent, désirent, et tiennent à une certaine ligne de conduite à leur égard.

Employés des Bureaux et Ouvriers des Etablissements prétendent occuper des fonctions assorties à leur compétence et à leur grade. Ils désirent que leur travail serve à quelque chose, se sentir utiles, assumer des responsabilités. Ils veulent être compris et rien ne les choque plus que d'être pris pour des médiocres. Ils ambitionnent à tenir leur rang et à voir honorées les promesses qui ont pu leur être faites. Ces sentiments apparaissent très forts chez les personnels autochtones employés dans les Intendances Outre-Mer.

La connaissance de toutes ces réactions foncièrement humaines doit permettre de dégager les moyens "d'animer le travail" et d'orienter les efforts d'organisation dans le sens d'une oeuvre collective, celle du Service ou de l'Etablissement pris en tant que cellule sociale.

A l'étude psychologique du milieu bureaucratique, peuvent se rattacher les méthodes de sélection et d'orientation par les tests. Cette technique se conçoit très bien en Métropole, car elle suppose une organisation perfectionnée et des moyens. Outre-Mer, l'organisation du travail ne peut s'effectuer, étant donné le faible nombre d'employés dans chaque organisme et les conditions d'exécution du Service, que selon des méthodes

"artisanales". Il ne faut d'ailleurs pas vouloir faire dire aux tests plus qu'ils ne peuvent démontrer. Le danger des abus des tests psychotechniques et la "testomanie" ont été dénoncés par les voix les plus autorisées (1).

L'importance de la préparation du travail, celle de l'étude des tâches, du milieu de l'ambiance, n'étant plus à démontrer il convient d'examiner maintenant les conditions de l'exécution du travail, la répartition et le déroulement des tâches.

+ + +
+ + +

III.- LES SOLUTIONS PRATIQUES - L'EXECUTION -

L'exécution du travail ne sera satisfaisante que si la préparation a été conduite avec conscience et selon les principes qui viennent d'être exposés. Le succès se matérialise par une augmentation de la productivité. Celle-ci sera ressentie dans la mesure où la part de l'imprévu, du hasard et de l'empririsme sera réduite au minimum.

L'étude de simplification a fourni un travail d'analyse, de recherche et de critique, puis de synthèse permettant de passer au stade de la réalisation. Si la préparation a été bien conduite, cette phase d'exécution doit se dérouler selon les prévisions, sans surprises et sans heurts. Le résultat sera atteint si rien n'a été oublié sur le plan technique et si l'adhésion des personnels a pu être obtenue sans réserve sur le plan affectif.

Cela ne veut pas dire qu'il ne reste rien à faire pour le Chef ou l'Organisateur. L'automatisme n'existe pas dans le travail de bureau.

(1)- Le Docteur THEIL de l'Académie de Médecine, a cité l'anecdote suivante :

" Il y a quelques années, aux Etats-Unis, soixante six volontaires furent soumis aux examens que l'on fait subir habituellement aux cadres des grandes entreprises des U.S.A. Il s'agissait de douze présidents et de trente huit directeurs de très grandes sociétés, tous arrivés à la force du poignet, auxquels s'étaient joints seize hommes de science. Or, presque tous les présidents et directeurs furent considérés comme incapables de diriger; les savants n'étaient guère mieux cotés, et presque tous étaient atteints de névroses, au dire des tests tout au moins". (Cité par Commandant LECHAPT - "Organisation du Travail du Major dans les Corps de Troupes").

Il ne faut jamais oublier que l'administration est faite par des hommes et pour des hommes, que l'action se dévoile mouvante et subjective.

Il apparaît arbitraire de distinguer chronologiquement une phase d'étude et de préparation du travail et une phase d'exécution. Elles interfèrent l'une dans l'autre. L'étude dans l'abstrait se poursuit par l'expérience dans le concret.

C'est seulement au cours de la phase d'exécution que pourront être suivies les réactions individuelles.

Il arrive que les pronostics soient faussés par des facteurs, peut-être prévisibles, mais dont la portée ne peut-être déterminée à priori. Il en est ainsi, par exemple, du phénomène de la fatigue. Employés et ouvriers dépensent une certaine énergie. Les tâches devront être revisées de manière à obtenir un rendement optimum en fonction des possibilités physiologiques du personnel. Les instruments de travail seront adaptés aux mouvements de chacun : sièges permettant des poses moins fatigantes, classeurs à portée de la main, accessoires de travail suffisants etc...

Le cadre dans lequel s'exécute le travail doit procurer une ambiance favorable : température, ventilation, éclairage, lutte contre le bruit, seront améliorés en fonction des leçons tirées des observations faites au cours de l'exécution.

Dans les pays tropicaux, la lutte contre la chaleur constitue un facteur important de l'amélioration du rendement. A défaut de locaux présentant une aération favorable - on sait que les vieilles bâtisses, dites "coloniales", avec de vastes vérandahs (1) entretenaient une certaine fraîcheur aux heures torrides - les constructions modernes peuvent être rafraîchies par des ouvertures appropriées, la pose de ventilateurs de plafond ou sur pied ou l'installation de climatiseurs.

Dans la phase d'exécution également pourront être réalisées certaines économies décelables au seul contact de l'expérience. A tout

(1) Intendance de Niamey, Kati (Bamako), Cotonou, Saint-Louis par exemple, avant leur dissolution.

moment, il importera pour l'organisateur d'éliminer, combiner, permuter, améliorer. Les économies porteront sur la réduction des personnels secondaires; plantons en particulier, sur la limitation des tâches complémentaires, sur la suppression des travaux inutiles et non rentables, sur la suppression des papiers, demandes périodiques et états inutiles.

Lorsque les moyens normalement fournis par l'autorité hiérarchiques font défaut - ce qui est le cas des Intendances implantées outre-mer, isolées et éloignées de l'échelon technique supérieur - la régulation du travail s'effectue selon des méthodes simplifiées mais efficaces. La politique des "améliorations instantanées", préconisée par l'administration centrale depuis de nombreuses années déjà (1), trouve là son terrain d'élection.

Ces améliorations se définissent à partir de deux conditions. D'une part, elles ne doivent pas nécessiter des procédés techniques et classiques d'organisation qui impliquent des délais importants. D'autre part, elles doivent faire naître une solution simple et rapide, sans nécessiter de gros crédits et sans obliger à des travaux.

Les améliorations immédiates se présentent sous deux formes. Elles peuvent être potentielles, lorsqu'elles consistent simplement à éviter des dépenses inutiles, telle la lutte contre le gaspillage sous toutes ses formes. Elles peuvent être dynamiques, lorsqu'elles engagent des frais, des réalisations de matériels ou des transformations, dans des proportions toutefois modestes. Dans le domaine des améliorations immédiates, la "complicité" des personnels du Service doit être recherchée au maximum, car la relative simplicité des problèmes posés donne la tentation de les résoudre.

La phase d'exécution du travail trouve enfin son expression et sa régulation dans l'emploi rationnel des plannings (2). Ceux-ci

-
- (1)- Instruction technique n° 80/ITSA/CT/E du 4 mars 1958. (L'organisation du Travail dans le Service de l'Intendance-1^{re} Partie-Page 65 et suivantes)
 - (2)- Les plannings permettent de visualiser la marche du service aussi bien dans la préparation, dans l'exécution, que dans le contrôle. Mais, pour la commodité de l'exposé, les considérations sur leur emploi sont étudiées au stade de l'exécution du travail.

permettent de rendre perceptibles d'un seul coup d'oeil le fonctionnement d'un Service, de déceler les anomalies et les à-coups, de redresser rapidement les faiblesses de l'organisation. Les plannings se révèlent indispensables dans les Intendances et Directions, tant pour suivre le déroulement des opérations administratives au sein du Service que pour la surveillance des niveaux des approvisionnements correspondant aux effectifs soutenus par les Etablissements situés dans leur circonscription.

L'information du Chef de Service en matière d'exécution du travail et la connaissance des résultats peuvent être obtenus rapidement, simplement, et en permanence par l'emploi de graphiques. Mieux que des rapports, les courbes et les schémas font nettement ressortir les exceptions, les déviations par rapport à la règle et au programme établi, et permettent de déterminer d'un coup d'oeil les points où une intervention apparaît nécessaire.

La présentation et l'interprétation des graphiques exigent, pour que ceux-ci conservent toute leur valeur, certaines précautions.

La plupart du temps, les ordonnées d'un graphique représentent des "avoirs", en deniers, en personnels ou en matériels, et les abscisses sont réservées aux "temps" (jours, semaine, mois, trimestre etc...). Les mesures unitaires étant choisies par l'auteur des graphiques, il arrive que ceux-ci trompent l'oeil et l'esprit par l'allure de la courbe et obligent à un examen critique. Ils ne jouent plus leur rôle qui consiste à renseigner vite et sans ambiguïté.

Les données doivent être harmonisées, à moins que de tels déséquilibres soient le fruit de la malice ou de l'intérêt, en vue de rassérer ou d'impressionner l'autorité qui surveille par un profil plus ou moins accentué des courbes. Il suffit d'étaler les "avoirs" sur l'ordonnée en de larges intervalles délimités par de petites unités de valeur et de ressortir par contre les "temps". On obtient ainsi un graphique dont la courbe aux zig-zags impressionnants et à l'ascension rapide trompe une personne non avertie. S'il s'agit, au contraire, de rassérer, il suffit d'écraser les unités "avoirs" sur l'ordonnée et distendre abusivement les intervalles des temps sur l'abscisse. La courbe obtenue apparaît sereine et gracieusement ondulée, avec des angles largement ouverts, et dégage d'emblée une impression de sécurité.

Dans la pratique, il est permis de conclure qu'un graphique ne reflète pas à lui seul une activité ou une gestion. Il n'apporte qu'une simple donnée prise en valeur absolue. Un éclaircissement complet ne sera obtenu que si le graphique s'accompagne de renseignements précis et nombreux. Le Chef de Service complètera avec profit son information, non par des compte rendus, mais en se déplaçant lui-même pour observer. Ces marches hygiéniques quotidiennes lui permettront de parfaire la documentation graphique qui lui est présentée, tout en maintenant le contact humain avec les responsables et en "photographiant" d'un coup d'oeil les conditions concrètes de l'exécution du travail.

+
+ +
+

IV.- LES CONTROLES

Pour des raisons de commodité, l'activité administrative a été scindée en trois phases : la préparation du travail, son exécution, et, enfin le contrôle. Dans la réalité ces trois phases nous l'avons dit, ne se succèdent pas distinctement et chronologiquement.

L'étude des tâches s'effectue préalablement à la phase d'exécution. Mais, au cours de cette dernière, à la lumière des activités de réalisation et de régulation, des observations et des études complémentaires apportent les correctifs dont seule l'expérience concrète permet de découvrir la nécessité et l'opportunité.

Quant aux opérations de contrôle, elles interviennent à tout moment, aussi bien durant les études d'organisation que pendant ou après les différentes phases de l'exécution. Les contrôles peuvent ainsi se classer en contrôles préalables, concomitants ou à postériori. Dans le contrôle préventif, l'autorité de contrôle peut apposer un veto ou faire modifier la mesure qui ne lui agréé point. Le contrôle concomitant permet, en période d'exploitation, de redresser des erreurs, d'éliminer les incidents, de corriger et de mettre au point la succession des opérations. Enfin, le contrôle à postériori intervient après coup, soit sur une décision isolée, soit sur l'ensemble des actes accomplis pendant une certaine période.

Le contrôle s'exerce par l'autorité de direction, à savoir l'Intendant Chef de Service, assisté dans ce domaine par l'Officier Chef de Bureau. Il apparaît essentiellement comme un contrôle hiérarchique. Bien que s'exerçant à tous les stades de l'activité administrative, il prend toute son ampleur pendant et après la phase d'exécution. Il importe, à ce moment de donner une vue à la fois analytique et synthétique des résultats, en confrontant à cette occasion prévisions et réalisations. "Le contrôle de l'exécution du travail consiste à vérifier si les opérations liées à la production (1) se déroulent conformément au programme adopté, aux ordres donnés et aux principes admis. Il a pour but de déceler les fautes, les erreurs qui se situent à l'origine des baisses des taux de productivité constatées, afin d'opérer les redressements nécessaires"(2).

Un tel contrôle ne s'improvise pas. L'idéal consiste pour le Chef de Service à disposer d'Agents d'Etude du Travail exploitant un Bureau d'Organisation du Travail. La faiblesse des effectifs militaires et civils consentis dans les Intendances qui fonctionnent actuellement dans la plupart des circonscriptions situées outre-mer ne permet pas de spécialiser à cet effet des personnels. En dépit des charges très lourdes et justement à cause de la démesure de ces charges, le devoir de tout Chef de Service est de s'efforcer, malgré tout, de confier à un subordonné, sous-officier de préférence, la préparation, la régulation et le contrôle sous ses ordres directs des diverses activités du service.

+ + +
+ +

(1)- Ce terme s'applique aux activités d'ordre administratif : les services de la solde, des frais de déplacement, des réquisitions etc... sont, à leur manière, des "productions".

(2)- L'Organisation du Travail dans le Service de l'Intendance "Troisième partie"
Page 31. -

L'Intendance en France et en Afrique du Nord, a depuis vingt ans rajeuni ses méthodes et peut servir de modèle en matière de simplification administrative et d'organisation des Bureaux et des Etablissements. L'Intendance Outre-Mer appelée à exercer ses activités dans des territoires dont certains sont devenus étrangers a le devoir de profiter de l'expérience métropolitaine et de se poser localement en champion de la productivité et de la rentabilité. Son exemple doit faire ressortir, en dépit des difficultés de toute nature, le dynamisme et la volonté de modernisation actuellement en honneur dans l'administration française en général, dans l'administration militaire en particulier.

IIème PARTIE

TITRE II

LES ATTRIBUTIONS TRADITIONNELLES DU SERVICE

Avec la Loi du 14 Avril 1906 et le Décret du 21 Juin 1906, les attributions du Service de l'Intendance dans les Colonies s'étaient identifiées à celles de l'Intendance Métropolitaine, sauf un certain nombre de particularités dont la plupart demeurent en vigueur encore aujourd'hui.

Ces attributions furent réglementées par une Instruction Ministérielle provisoire qui dura quarante trois ans. Elle a été remplacée le 27 Décembre 1954, par un Décret (1) et une Instruction d'Application (1) qui constituent la base de la réglementation actuelle.

Ces textes rappellent que les attributions du Service de l'Intendance "dans les territoires d'Outre-Mer" se rapprochent le plus possible de celles fixées par le Décret du 10 Février 1890 qui réglemente le Service de l'Intendance Métropolitaine. En fait, l'Intendance Outre-Mer exerce toutes les attributions dévolues au service en métropole et en plus, celles qui lui seront confiées par les autorités françaises locales dans certaines conditions ou par des textes particuliers.

Très généralement, les grands principes qui réglementent l'administration des Troupes Outre-Mer sont les mêmes que ceux qui régissent toutes les collectivités militaires de l'Armée de Terre. La fusion récente des deux Services de l'Intendance ne peut que renforcer cette identité.

Les différences entre l'administration des Forces Terrestres en Métropole et Outre-Mer n'affectent pas les principes, mais un certain nombre de règles d'application de ces principes. Leur raison d'être s'expliquait essentiellement par l'organisation des territoires qui relevaient d'un ministère particulier, le Ministère de la France d'Outre-Mer, et par l'organisation spéciale des troupes en service à l'extérieur.

Ce particularisme ne se justifie plus dans de nombreux cas. Les Troupes de Marine sont passées à la charge du Ministère de la Guerre. L'indépendance a été accordée à un certain nombre de territoires. Mais, l'exécution du Service se heurte toujours aux impératifs nés de l'éloignement et à la nécessité d'adapter les méthodes aux contingences locales. Pour ces raisons, les règlements et les modes d'administration propres à l'Outre-Mer ont été provisoirement conservés. On peut penser qu'ils s'estomperont avec les années et que les méthodes se fondront dans un avenir plus ou moins rapproché.

(1)- Décret n° 54-1303 et Instruction n° 25.299 AM/P.ORG/INT/MB/DC/DSS déjà cités.

Pour le moment, les textes de base précités demeurent valables et fixent les diverses attributions de l'Intendance Outre-Mer. Ils font ressortir sa double vocation de service administrateur et de service pourvoyeur.

Comme service administrateur, l'Intendance des Troupes de Marine est chargée de l'ordonnancement des dépenses militaires des Forces Terrestres, éventuellement de l'ordonnancement des dépenses au profit d'autres départements ministériels.

Elle vérifie et régularise les comptes deniers et matières des corps de troupe et établissements considérés comme tels, de la Gendarmerie, des ordinaires, mess, cercles, foyers, centres de l'action sociale. Elle contrôle les dépenses des services non autonomes, tels que la Justice Militaire, le Recrutement, le Service Vétérinaire, le Service de l'Action Sociale.

La vérification des comptes et le contrôle des droits du Corps de Troupe se complètent par des activités de surveillance administrative, exercées par délégation du Commandement.

Le Service de l'Intendance assure, en outre, dans les garnisons Outre-Mer, l'administration des personnels sans troupe, celle des personnels percevant une solde de non activité ou de réforme, ainsi que la gestion des successions militaires et, dans certains territoires, l'exécution du Service des Pensions.

Comme Service pourvoyeur, il a la charge de fournir la solde, les frais de déplacement et de transport, les subsistances, l'habillement et un certain nombre de matériels.

Une troisième famille de tâches se rattache à la qualité d'Intendant Militaire. Ceux-ci sont officiers publics et officiers d'Etat-civil et habilités à établir des actes authentiques, principalement des procès-verbaux.

La diversité de ces attributions oblige à les classer en un nombre restreint de rubriques qui peuvent s'articuler de la manière suivante :

- Les attributions financières et budgétaires, avec la préparation et l'exécution du budget,
- Les activités du Service en tant que pourvoyeur et sa fonction économique,

- L'action vis-à-vis du corps de troupe, la vérification des comptes et la surveillance administrative,
- Les attributions purement administratives et celles attachées à la qualité d'Intendant Militaire.

Dans les Territoires ou Départements d'Outre-Mer, ces charges s'exercent dans toute leur plénitude. Dans les Bases d'Afrique, la mise en place d'une organisation interarmées nécessite des adaptations qui ne sont pas sans porter atteinte aux attributions traditionnelles de l'Intendance. Les développements qui vont suivre ne manqueront pas de souligner l'aspect original de cette nouvelle organisation et les difficultés qui en résultent.

C H A P I T R E 1^{er}

LES ATTRIBUTIONS D'ORDRE FINANCIER

La Loi du 7 Juillet 1900 (1) avait prévu pour les Troupes Coloniales un régime propre et un budget distinct divisé en deux parties : l'une formait une Section Spéciale du Ministère de la Guerre et concernait l'entretien des unités de l'Armée Coloniale stationnées en France et en Afrique du Nord, l'autre une Section Spéciale du Budget du Ministère des Colonies, et comprenait les dépenses relatives aux unités stationnées dans les colonies ou pays de protectorat.

Les modalités d'application furent fixées le 3 Juin 1902 par une convention entre les deux départements ministériels précités. Divers textes ont au cours des ans modifié les dispositions prises au début du siècle.

La disparition du Ministère des Colonies, puis du Ministère de la France d'Outre-Mer, l'accession à l'indépendance d'un certain nombre de territoires ou le changement dans les méthodes d'administration des autres ont rendu nécessaire la réduction progressive de l'autonomie budgétaire des Troupes Coloniales, devenues Troupes d'Outre-Mer, puis Troupes de Marine.

L'abandon de fait du principe de la Loi du 7 Juillet 1900 dans ce domaine particulier a été consacré par le rattachement budgétaire des Troupes de Marine au budget des Armées à compter du 1^{er} Janvier 1964. Celui-ci comprenant à cette date quatre sections :

- Section Commune,
- Section Forces Terrestres,
- Section Marine,
- Section Air,

à intégré la "Section Commune Service d'Outre-Mer" dans chacune des deux premières sections.

(1)- Voir II^{ème} partie - Titre 1^{er} - Chapitre 1^{er}.

La disparition de la Direction des Services d'Outre-Mer (1) le 31 Décembre 1965 a consacré le rattachement définitif du point de vue budgétaire de l'administration des Troupes stationnées outre-mer aux diverses Directions Centrales du Ministère des Armées. Actuellement, tous les documents comptables et les correspondances relatives à la gestion des crédits sont adressés aux services gestionnaires des crédits des divers chapitres.

Dans les Etats Africains et Malgache, seules, les Forces Françaises sont à la charge du Budget des Armées. L'entretien des Armées Nationales incombe aux Etats, celui des personnels militaires français détachés auprès de ces Armées incombe au Secrétariat d'Etat chargé de la Coopération, celui des militaires français placés hors-cadres au titre d'un autre Ministère (Education Nationale, Santé Publique etc...) relève du Ministère employeur.

Les opérations d'ordre financier qui concernent le budget des Forces Terrestres stationnées Outre-Mer incluent :

- les règles de prévision et d'évaluation des besoins,
- l'acquittement et le règlement des dépenses effectuées en Métropole et Outre-Mer,
- Les recouvrements des diverses créances de l'Etat.

Les conditions de leur exécution demeurent fixées par le Décret et l'Instruction du 27 Décembre 1954 (2). Cependant, les modifications locales de certaines structures et la mise en place d'une organisation interarmées ont altéré les règles traditionnelles. L'étude des opérations budgétaires outre-mer qui va suivre distinguera la réglementation classique et les adaptations de conjoncture adoptées actuellement.

+ +
+ +

I.- LA PREPARATION DU BUDGET MILITAIRE OUTRE-MER.

Les règles de préparation du budget militaire outre-mer obéissent aux principes généraux de la législation financière. Ce budget s'élabore

-
- (1)- qui était rattachée au Ministère des Armées depuis la disparition du Ministère de la France d'Outre-Mer.
- (2)- Voir IIème partie - Titre Ier - Chapitre II page 108.

chaque année à l'administration centrale (1) à l'aide, d'une part, d'éléments statistiques connus, et d'autre part des renseignements chiffrés fournis par les territoires, départements ou bases outre-mer.

Les évaluations relatives aux chapitres de "Personnels", concernés essentiellement par les dépenses de solde, sont effectuées directement à l'échelon central à l'aide des tableaux d'effectifs consentis outre-mer et des barèmes de solde.

Celles qui se rapportent aux chapitres de "Matériels" requièrent la participation des échelons locaux : Commandants Supérieurs et Directeurs de Service. Ces derniers dressent, annuellement, un catalogue détaillé de toutes les dépenses prévues sur place, classées par rubrique budgétaire, avec indication des recettes qui viendront en atténuation de ces dépenses.

Le document, appelé "Plan de Campagne" est transmis au Département pour le 1er Juillet, et concerne l'année à venir. Les bureaux administrateurs de crédits ont donc le temps d'étudier les prévisions, de les remanier, de les fusionner, en vue de les incorporer au projet de budget militaire définitif.

Au Plan de Campagne est annexée une Demande Générale d'Approvisionnements (D.G.A.) qui définit et énumère les matériels, produits et denrées que les territoires (2) désirent recevoir en nature de Métropole.

Le Plan de Campagne et la Demande Générale d'Approvisionnements permettent aux Bureaux de Paris de connaître avec exactitude les besoins propres à chacun, de disposer des éléments de calcul et de révision de leurs propres évaluations.

Ils sont établis localement par les Directeurs de Service, en fonction des directives reçues du Département, qui précisent généralement le plafond des dépenses et les effectifs consentis, et des renseignements

-
- (1)- Jusqu'à ces dernières années, les opérations étaient centralisées au Bureau "Budget" de la Sous-Direction "Intendance" de la Direction des Services Outre-Mer. Elles sont actuellement réparties entre les sous-directions de la Direction Centrale de l'Intendance et les autres Directions intéressées au service outre-mer (Direction des Personnels Civils, Direction des Affaires Juridiques et Contentieuses etc...).
- (2)- Au sens large.

fournis par les Chefs de Service subordonnés, à savoir, pour l'Intendance, les Intendants spécialisés et les Intendants Territoriaux. La déconcentration de ces tâches prévisionnelles se justifie par la connaissance approfondie de la situation locale que possèdent le Directeur de Service et ses Subordonnés des besoins réels des troupes, du niveau des ressources existant dans les établissements, et des possibilités de réalisation sur le plan local.

Les Plans de Campagne établis par les divers Intendants (1), appuyés d'un rapport explicatif, sont adressés au Directeur de l'Intendance qui les récapitule et les reprend en un document unique transmis au Ministre après visa du contrôleur financier, sous couvert du Commandant Supérieur. Celui-ci formule, s'il le juge utile, ses remarques dans un texte annexe. Il en est de même de la Demande Générale d'Approvisionnements.

Etablies de longs mois à l'avance, les prévisions du Plan de Campagne ne constituent qu'une approximation des dépenses supposées. Aussi, chaque territoire est appelé à fournir, pour le 31 Mars de chaque année, un Rectificatif au Plan de Campagne qui, élaboré après le début de la gestion, permet de serrer la réalité, compte tenu des derniers renseignements sur les effectifs, de l'existence de besoins nouveaux, de l'évolution des prix, des modifications aux marchés d'entretien etc...

Le système du Plan de Campagne constitue un mode original de prévision budgétaire. Les méthodes classiques de droit financier donnent pour règle la mise à disposition de crédits par tranches mensuelles, bien

(1)- Le Plan de Campagne du Service de l'Intendance intéressé trois chapitres de Matériels :

- Chapitre "Alimentation de la Troupe",
- Chapitre "Chauffage, Eclairage, Ventilation",
- Chapitre "Habillement, Campement, Couchage, Ameublement".

que le budget soit voté pour une année. L'administration militaire métropolitaine obéit à ces normes (1).

La réglementation outre-mer, plus souple, illustrant l'adage "administrer, c'est prévoir", invite le Directeur ou le Chef de Service à exprimer ses besoins pour une année à venir et six mois avant le début de la gestion ! Cela implique pour l'administrateur une connaissance approfondie de fonctionnement des services de matériels dans sa circonscription. L'établissement du Plan de Campagne constitue un travail délicat qui doit se présenter comme l'oeuvre personnelle de l'Intendant. La comparaison entre les prévisions et les résultats permet de juger des capacités et des efforts de son auteur.

Aussi, le Plan de Campagne ne doit pas être le fruit d'un labeur de quelques jours, élaboré hâtivement après quelques veilles prolongées. Il s'échafaude un peu chaque jour en cours d'année. Chaque besoin nouveau, chaque mesure qui semble devenir opportune sont notés, classés dans un dossier particulier.

Un tel mode de prévision, qui a fait ses preuves, et qui demeure pour l'instant dans la réglementation des Troupes de Marine mériterait d'être conservé, puisque parfaitement adapté aux conditions particulières de financement des dépenses militaires outre-mer.

+ +
+ +

-
- (1)- Les ordonnateurs subdélégués établissent, chaque mois, des demandes de fonds qui portent sur le mois en cours et le suivant. Récapitulées à l'échelon de l'ordonnateur secondaire, qui y ajoute ses propres besoins, ces demandes sont transmises aux bureaux administrateurs de crédits qui présentent une demande de délégation de crédits à la Direction du Contrôle et du Budget. Celle-ci compare les besoins exprimés aux possibilités budgétaires pour accorder les ordonnances de délégation de crédits.

II.- L'EXECUTION DU BUDGET DES FORCES TERRESTRES OUTRE-MER

1°)- Les principes

En matière d'exécution du budget les règles du décret du 31 Mai 1862 sur la comptabilité publique s'appliquent comme en métropole (1). Mais, des dispositions particulières ont été édictées par le Décret du 30 Décembre 1912 "sur le régime financier des Colonies". Ce texte réglementaire est d'exception : tout ce qui n'est pas contraire à ses dispositions reste soumis aux règles générales de la comptabilité publique (2).

Le règlement financier du 30 Décembre 1912 présente un certain nombre de particularités qui dérogent au "droit commun", qu'il suffira d'énumérer pour l'instant, car elles seront examinées dans les développements ultérieurs :

- D'une part, certaines recettes "en atténuation" donnent lieu à rétablissement de crédits sur place, à l'échelon des ordonnateurs subdélégués, alors qu'elles ne peuvent intervenir en Métropole qu'à l'échelon ministériel.

- D'autre part, le Décret autorise, sous certaines conditions, l'ouverture de crédits provisoires et des virements d'article à article (3), à l'échelon des Territoires.

Enfin, il existe un ordonnateur secondaire unique pour l'ensemble des dépenses militaires : le Directeur de l'Intendance.

Cette règle est battue en brèche actuellement dans les bases, où, depuis le 1er Janvier 1966, est désigné un ordonnateur secondaire unique interarmées. Ce cas particulier sera examiné plus loin.

-
- (1)- Un Décret n° 62-1587 du 29 Décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique a révisé les règles budgétaires, mais en attendant la parution des textes d'application, le régime en vigueur subsiste. L'application des nouveaux textes entraînera vraisemblablement disparition des règles financières particulières aux territoires outre-mer.
- (2)- Le Décret du 30 Décembre 1912 ne s'applique pas aux Départements d'Outre-Mer, placés sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur.
- (3)- Par délégation ministérielle.

Dans l'organisation classique, le Directeur de l'Intendance est ordonnateur de toutes les dépenses militaires, y compris celles des autres Services. De leur côté, les Intendants Territoriaux assurent l'ordonnement des dépenses des dits services hors de la garnison où résident leurs Directeurs.

Plusieurs raisons expliquent cette originalité de la réglementation Outre-Mer :

En premier lieu, si, en France, tous les ordonnateurs secondaires sont proches de l'ordonnateur principal avec lequel ils entretiennent des liaisons faciles et rapides, il n'en est pas de même outre-mer, en dépit des grandes améliorations survenues dans les moyens de liaison. Il faut ajouter, en temps de guerre, le risque de coupure des communications avec la métropole, qui milite pour une plus large décentralisation financière.

Subsidiairement, ce système évite le morcellement des comptes financiers. En raison de l'éloignement, il semble difficile, sinon impossible, pour le Département d'exercer sur l'administration militaire outre-mer une surveillance détaillée et efficace de l'emploi des crédits mis à sa disposition pour le Parlement. Il apparaît plus rationnel de charger un haut fonctionnaire militaire unique de veiller à ce que les dépenses demeurent dans la limite des crédits et de s'assurer de la légalité de leur emploi.

Les errements pratiqués outre-mer s'apparentent à ceux en vigueur dans la métropole en temps de guerre, où l'Intendant d'Armée est ordonnateur unique des dépenses de l'Armée. De fait, les conditions d'exécution du service hors de France présentent des analogies avec celles du temps de guerre en Europe.

Une telle centralisation financière entre les mains du Directeur de l'Intendance lui confère la responsabilité de l'exécution de l'ensemble du budget militaire du territoire ou de la base. A ce titre, il est appelé à donner son avis sur toutes questions engageant les deniers de l'Etat. Il s'assure de la régularité des dépenses de tous les ordonnateurs sous-délégués, y compris les Directeurs du S.M.B. et du Service de Santé (1).

(1)- Il n'a pas à apprécier l'opportunité des dépenses du S.M.B. et du Service de Santé, mais leur régularité.

Il peut procéder ou ordonner tous inventaires, recensements et autres vérifications à l'intérieur des services autonomes, mais seulement sur ordre des autorités supérieures ou à la demande des Directeurs de Services intéressés. Il peut recevoir délégation pour l'approbation des marchés passés par les différents services militaires.

Le Directeur de l'Intendance sous-délègue des crédits, d'une part aux Directeurs de services autonomes, d'autre part, aux Intendants Militaires Chefs de service (1).

2°)- Les opérations budgétaires

L'exécution du budget outre-mer se décompose en un certain nombre d'opérations énumérées chronologiquement ci-après : l'engagement des dépenses, la demande et la répartition des crédits, la liquidation, l'ordonnancement et enfin le paiement. Il s'agit là d'un rappel pur et simple du Droit Financier classique.

Il suffira de noter au passage les originalités du système appliqué outre-mer.

L'engagement des dépenses, opération essentielle comme en Métropole, entraîne consommation de deniers publics par l'acquisition des ressources nécessaires à la vie des Troupes. Elle intervient sur décision des autorités militaires locales ayant la qualité d'administrateurs : Commandants Supérieurs, Commandants de Divisions ou de Brigades dans les cas limitativement prévus par les lois et règlements, Directeurs et Chefs de Services.

Mais, tandis que le système métropolitain autorise l'engagement des dépenses au fur et à mesure des besoins exprimés et justifiés, Outre-Mer, chaque administrateur reçoit communication, au début de la gestion, de sa dotation. (2)

-
- (1)- Dans les territoires de faible importance, les Directeurs du S.M.B. et du Service de Santé peuvent ne pas être ordonnateurs sub-délégués : toutes les dépenses sont alors ordonnancées directement par le Directeur de l'Intendance, mais elles continuent à être liquidées par chaque Service intéressé.
 - (2)- Cette dotation initiale est, en fait, provisoire. Les autorisations d'engagement ne sont généralement données que pour six mois, puis, selon le cas, pour les trois ou six mois suivants, de manière à ajuster en cours d'année les dotations initialement prévues aux besoins réels.

Pour les chapitres de "Matériels", la dotation correspond au Plan de Campagne approuvé (1).

Dans chaque Service, une comptabilité des engagements permet de suivre l'exécution des prévisions, plan de campagne notamment.

Une seconde particularité réside dans la présence, outre-mer, d'un contrôle financier local (2). L'accession à l'indépendance des Etats Africains n'a pas supprimé cette institution : il existe encore, sur place, un contrôleur financier des dépenses du budget français.

Tout ce qui concerne le budget militaire outre-mer est soumis localement à son visa : plan de campagne, projets de marchés, projets de décisions susceptibles de répercussions financières etc... avec des assouplissements très larges en ce qui concerne les opérations effectuées dans les Bases d'Afrique.

La demande et la répartition des crédits présentent pour le budget exécuté outre-mer des traits particulièrement originaux (3).

Cela s'explique par le fait que les besoins de chaque territoire sont connus et chiffrés dès le début de la gestion, sauf besoins nouveaux et imprévus. De plus, les crédits nécessaires ne dépendent pas seulement du montant des dépenses autorisées, mais aussi des recettes prévues.

L'ajustement des crédits aux besoins s'effectue sur le vu de situations financières fournies en fin de trimestre au Département (4).

-
- (1)- Mais l'engagement n'est possible qu'après réception de la Délégation d'autorisation d'Engagement de Dépense (D.A.E.D.) correspondante.
 - (2)- Le contrôle, en France, ne s'exerce qu'à l'échelon central. L'existence d'un contrôle local n'est prévue qu'en tant que contrôle à postériori de dépenses déjà engagées, alors que celui exercé localement outre-mer est également préventif parce que s'appliquant aussi aux dépenses à engager.
 - (3)- Le processus de mise en place des crédits ne diffère pas de celui en vigueur en Métropole : émission, par l'ordonnateur principal, d'ordonnances de délégation au profit de l'ordonnateur secondaire dans la limite des autorisations d'engagement. L'ordonnateur secondaire sous-délègue par Etats de Répartition adressés au payeur français local auprès duquel il est accrédité et transmet à chaque ordonnateur sous-déléataire un Extrait d'Etat de Répartition.
 - (4)- Une situation initiale au 31 Mars, une situation rectificative au 30 Juin et au 30 Septembre, une situation définitive au 31 Décembre.

Ces documents constituent des comptes rendus chiffrés d'exécution du budget qui visent à présenter une comparaison entre les dotations budgétaires et les dépenses nettes et à en déduire les besoins réels (1).

Ces situations, établies par les ordonnateurs sous-délégués sont récapitulées et reprises par le Directeur de l'Intendance pour envoi à l'administration centrale.

Le règlement financier du 31 Décembre 1912 déroge aux règles budgétaires en autorisant la délégation de crédits par voie télégraphique, avec confirmation par voie postale. Cette procédure trouve son explication dans la lenteur des communications Métropole-Outre-Mer. Le progrès et la vitesse des transports rendent moins nécessaires actuellement les dispositions prises en 1912. Mais, elles sont encore utilisées, dans certains cas.

Le même décret donne, en outre, la faculté aux ordonnateurs secondaires de se faire ouvrir en début d'année des crédits provisoires par arrêté des Gouverneurs Généraux dans la limite des besoins des quatre premiers mois, exceptionnellement, des deux mois suivants (2).

Une autre particularité outre-mer réside dans la possibilité d'effectuer sur place des virements d'article à article. Depuis une circulaire de 1908, les Gouverneurs Généraux ou Hauts-Commissaires pouvaient, sur proposition du Directeur de l'Intendance, procéder à ces opérations (3).

-
- (1)- Les dépenses nettes s'obtiennent par différence entre les mandatements globaux et les recettes en atténuation de dépenses qui donnent lieu à rétablissement de crédits sur place.
- (2)- La législation budgétaire actuelle, qui oblige à voter le budget avant le début de l'année, rend ces dispositions pratiquement inutiles, sauf au cas où les crédits réguliers, bien que votés, ne seraient pas mis en place à temps.
Des crédits provisoires peuvent être également ouverts en cas de rupture des communications avec la Métropole.
- (3)- Une décision ministérielle du 14 Janvier 1960, s'appuyant sur une Circulaire "Colonies" du 5 Août 1910 qui donnait pouvoir aux Gouverneurs d'autoriser les ordonnateurs secondaires, en cas d'urgence, à prononcer eux-mêmes ces virements en fin de gestion, permet aux Directeurs de l'Intendance d'effectuer de telles opérations à charge de régularisation à l'Administration Centrale.

La liquidation des dépenses, les modalités de l'ordonnancement et du paiement ne présentent pas de particularités exorbitantes des règles de droit commun de la législation budgétaire. Comme en Métropole les dépenses, vues sous l'angle de la liquidation, se divisent en dépenses régularisables sur revues qui ne sont liquidées qu'après ordonnancement (1) et en dépenses de matériels, liquidées normalement par l'Intendant Militaire (2). L'ordonnancement des dépenses relatives à une gestion peut s'effectuer jusqu'au 20 Janvier de l'année suivante (3). Leur paiement est assuré par les Agents du Trésor français, dans les mêmes conditions qu'en France.

- (1)- Elles concernent la solde et ses accessoires, les primes d'alimentation, les primes des masses. Leur paiement intervient avant d'avoir pu constater la réalité du service fait. Le processus se schématise rapidement de la façon suivante : sur le vu d'une évaluation approximative présentée par le Corps de Troupe, l'ordonnateur lui mandate les fonds présumés nécessaires. Le Payeur honore le mandat en remettant les deniers correspondants au Corps de Troupe. Les crédits budgétaires ainsi consommés deviennent des fonds minis-
tériels dans la caisse du corps.

La dépense étant considérée comme réglée par le Payeur, le Corps n'a pas à justifier auprès de lui des dépenses réelles effectuées. Pour cette raison, cette procédure est dite des "paiements à bon compte".

Mais, le Ministre des Armées, responsable de l'emploi des crédits votés par le Parlement, doit justifier auprès de la Cour des Comptes de la régularité des opérations effectuées. Dans ce but, lors de la liquidation effectuée par le Corps, les mandatements sont comparés avec les droits constatés, dans les documents trimestriels, dits "Revue de liquidation" ou "décomptes de libération". Pour cette raison, de telles dépenses sont dites "régularisables sur revues".

- (2)- Chaque créance prend date par l'opération de dépôt du titre au Service de l'Intendance. La créance est examinée quant à son existence, à savoir la réalité du service fait, son exigibilité, la régularité du titre de créance quant à sa forme et l'exactitude du décompte. Cette liquidation est définitive.
- (3)- L'ordonnancement se matérialise par l'établissement d'un mandat constituant titre de paiement, appuyé d'un document destiné au créancier : avis de virement à un compte courant postal ou bancaire, ou Bon de Caisse, lequel remplace Outre-Mer le Chèque et l'Avis d'Emission de Chèque en usage en Métropole.

3°)- Le recouvrement des créances

La procédure de recouvrement des créances de l'Etat est également la même qu'en Métropole. A l'établissement d'un titre par l'ordonnateur, succède le recouvrement des deniers par les soins du comptable du Trésor.

L'originalité réside outre-mer dans la destination de certaines recettes qui donnent lieu à rétablissement de crédits sur place, par exception aux règles budgétaires normales.

Un principe de la législation veut que seul, le Ministre des Finances soit habilité à effectuer des recettes, lesquelles ne peuvent faire retour qu'au budget général, sans affectation particulière.

Cependant, lorsque la créance représente le remboursement d'un paiement indu ou une cession effectuée par l'administration sur ses approvisionnements, il est admis que la recette correspondante profite au chapitre du budget qui a fourni la prestation.

L'Administration Militaire, par suite, peut opposer deux catégories de créances : celles qui donnent lieu à recette au profit du budget général, au titre des "produits divers du budget" ou des "recettes accidentelles à différents titres", et celles qui donnent lieu à rétablissement de crédits pour un même montant au profit du budget "Guerre" (1) au titre des "dépenses à annuler par suite de reversement de fonds". La réintégration de cette seconde catégorie de recettes s'effectue à l'Administration Centrale.

Il existe Outre-Mer une troisième catégorie de créances prévue par des dispositions spéciales du Règlement financier du 30 Décembre 1912(2). Il s'agit de créances concernant des recettes réintégrées sur la plan local par annulation de dépenses qui ont été ordonnancées sur place. Elles sont désignées sous l'appellation de "recettes en atténuation" au titre des "crédits à rétablir sur place par suite de reversement de fonds".

(1)- Budget d'outre-mer jusqu'à ces dernières années.

(2)- Sauf dans les Départements d'Outre-Mer où les règles de Métropole s'appliquent.

Cette procédure présente l'avantage de limiter le montant des délégations à consentir par l'Administration Centrale. Ces recettes figurent en effet au Plan de Campagne et sont comprises dans les dotations. Elles n'ont donc pas pour conséquence d'augmenter les dotations (1).

L'Intendant administrateur (2) se trouve donc intéressé au recouvrement des créances puisqu'elles complètent sa dotation et que la recette n'est mise en recouvrement que lorsque l'ordonnateur a mandaté des dépenses pour un montant au moins égal à la créance à recouvrer.

4°)- Le cas particulier des nouvelles Bases françaises d'Afrique

La réglementation classique rattachait les attributions particulières du Directeur de l'Intendance Outre-Mer à sa qualité d'ordonnateur secondaire unique pour les Forces Terrestres. La création à une date récente de bases françaises comprenant des unités des trois armées a naturellement incité à centraliser les opérations financières entre les mains d'un ordonnateur secondaire unique interarmées, ce qui a l'avantage pour le comptable du Trésor de n'avoir à faire qu'à un seul interlocuteur avec une seule comptabilité d'ordonnancement à connaître.

La situation de l'Intendant en matière financière, là où il n'est plus ordonnateur, peut se résumer de la façon suivante :

L'idée directrice de l'institution vise à considérer qu'il s'agit d'une simple mesure de simplification comptable et administrative, essentiellement pratique, qui ne doit en rien interférer sur les attributions des administrateurs militaires qui ne sont plus ordonnateurs.

Comme par le passé, même si l'ordonnateur unique appartient à la Marine ou à l'Air, le dépôt des créances s'effectue aux bureaux de l'Intendant qui procède à la liquidation dans les conditions habituelles, et rédige les mandats. Les émissions ainsi préparées sont transmises à l'ordonnateur unique pour signature.

-
- (1)- Toutefois, pour tenir compte du difficile ajustement des recettes réelles avec les prévisions, une tolérance de 10 % en plus ou en moins par rapport aux chiffres du Plan de Campagne approuvé est admise.
 - (2)- Et non forcément ordonnateur, puisqu'à DAKAR il ne possède plus cette qualité, mais administre tout de même selon les règles du Règlement Financier de 1912.

Les dotations sont notifiées à l'Intendant, mais les crédits sont mis en place auprès de l'ordonnateur unique. La gestion des crédits demeure du seul ressort de l'Intendant, ou des autres Chefs de Service, pour les chapitres intéressant ces derniers.

Toutes les dépenses des Forces Terrestres, y compris celles des autres Services, sont liquidées par l'Intendant Militaire.

Il continue à pouvoir procéder à des recensements ou inventaires dans les organismes du Service des Bâtiments ou du Service de Santé, sur demande du Commandement ou Directeurs de ces services, bien que la réglementation semble rattacher ces pouvoirs à la qualité d'ordonnateur secondaire unique, compte tenu de ce qu'il doit "s'assurer de la réalité et la régularité des dépenses" (1).

De telles attributions conservées au Directeur de l'Intendance non ordonnateur se justifient par le principe précité du maintien de toutes ses autres charges. De plus, l'Intendant étant administrateur de droit commun dans l'organisation militaire, il apparaît normal que lui soient confiées par le Commandement certaines vérifications.

Ceci est si vrai que les textes qui organisent les Etablissements d'Approvisionnements Multi-Services prévoient que l'Intendant exerce la "surveillance administrative" de ces établissements. Il n'est pas précisé si cela concerne la seule fonction "Intendance". Faute de restriction à ce sujet, il faut admettre qu'il dispose du droit de surveillance administrative pour l'ensemble, y compris les activités "Matériels et Bâtiments" et "Santé".

+ + +
+ +

Les attributions financières de l'Intendance Outre-Mer dépassent par certains aspects et certaines modalités d'exécution celles qui sont normalement dévolues au Service de l'Intendance. Les raisons de leur existence ont peut-être vieilli : l'éloignement de la Métropole, avec les moyens accélérés actuels a cessé d'être un inconvénient important. La disparition de la Direction des Services Outre-Mer et le rattachement direct aux

(1)- B.O.E.M. n° 690-0 "Le Service de l'Intendance Outre-Mer" Article 14.

différentes Directions Spécialisées de l'Administration Centrale et à leurs Bureaux Gestionnaires de Crédits a rendu caduc le besoin de centraliser Outre-Mer entre les mains d'un interlocuteur unique.

Mais l'état de choses actuel continue à se justifier par un besoin de simplification. La fonction de "Conseiller Financier de Commandement" qui incombe au Directeur de l'Intendance présente une importance accrue outre-mer du fait de l'éloignement de toute autorité hiérarchique supérieure de commandement et des Directions Centrales. A ce titre, l'octroi de pouvoirs financiers élargis en faveur du Directeur de l'Intendance se justifie.

Cependant, l'alignement progressif sur les normes métropolitaines, consécutivement à la fusion des deux Services de l'Intendance de l'Armée de Terre et les essais d'organisation Interarmées conduiront sans doute à repenser le problème dans un proche avenir.

CHAPITRE II.

LA FONCTION ECONOMIQUE

L'Intendance assure Outre-Mer l'exécution des services de la solde, des déplacements et des transports, des vivres et fourrages, de l'habillement, du campement du couchage et de l'ameublement, y compris l'ameublement des cadres, du chauffage, de l'éclairage, de la ventilation, de la réfrigération et de l'alimentation en eau dans les Corps de Troupe, états-majors, hôtels des officiers généraux ou assimilés, bureaux et établissements des services autres que le S.M.B. et le Service de Santé.

Ces attributions s'identifient à celles de l'Intendance en Métropole. Les principes d'action sont les mêmes : il conviendra de se borner à les exposer brièvement. Mais, le mode de vie particulier des collectivités militaires outre-mer, entraîne l'existence de modalités d'exécution du service originales et intéressantes à préciser.

Les activités de l'Intendance Outre-Mer, en tant que service pourvoyeur, s'exercent sur des territoires, peut-être vastes quant à leur étendue géographique, mais réduite en ce qui concerne la vie économique et la productivité. Les opérations "commerciales" du service ont profondément retenti dans le passé sur l'essor agricole ou industriel de telle ou telle colonie. La déflation des effectifs militaires en de nombreux endroits a minimisé cette incidence sans la faire disparaître complètement.

Aussi, après l'étude proprement dite du rôle de pourvoyeur, un exposé de l'influence passée et présente du Service dans le développement des pays où servirent ou servent encore les Troupes Coloniales ou de Marine permettra de souligner son double caractère, à la fois militaire et économique.

+ + +
+ + +

I.- L'INTENDANCE OUTRE-MER SERVICE FOURNISSEUR

L'Intendance peut intervenir dans sa mission de pourvoir de deux manières : soit en fournissant les fonds nécessaires : elle paye la solde

les frais de déplacement et de transport ou "rembourse" les dépenses : eau, électricité etc..., soit en procurant directement les denrées ou matériels : vivres, fourrages, habillement, matériels etc...

1°)- La solde et les frais de déplacement

Le SERVICE DE LA SOLDE se définit classiquement comme ayant "pour objet de pourvoir à toutes les prestations qui entrent dans la composition du traitement en deniers, soit des militaires considérés individuellement, soit des corps de troupe et autres réunions considérés comme parties prenantes collectives de l'Armée" (1).

Il constituait à l'origine le seul mode de "pourvoir" aux besoins du soldat. Durant des siècles, le Roi remettait une somme forfaitaire au capitaine, lequel payait ses hommes, et l'origine des Commissaires des Guerres se justifie dans la nécessité pour le souverain de vérifier que le capitaine ne "grivèle" pas sur ses gens de guerre et que chacun perçoit l'intégrité de sa "solde" (2). Avec celle-ci, le "soldat" achète tout ce qui lui est nécessaire en tant qu'homme et en tant que guerrier (3).

Avec les années, le pouvoir royal se charge de pourvoir à la réalisation de certains vivres, effets ou matériels, que le soldat achète. L'habitude se prend de lui précompter sur son "prêt" (4) le montant des fournitures.

Plus tard, LOUVOIS décide que certaines retenues seront effectuées à la source, les sommes correspondantes restant dans les caisses du trésor pour paiement direct des fournisseurs, des armes, et du vêtement.

(1)- Cours de solde édité par l'Ecole Supérieure de l'Intendance.

(2)- Le mot vient de l'italien "Soldi" = sous.

(3)- Dès 1373, une ordonnance de Charles V prévoyait que "tous les paiements des gens de guerre se feraient dorénavant par chambrée sans l'intervention des capitaines". En 1467, le Roi ordonnait de faire payer la solde par les Commissaires du Roi à "chacun en personne" (cf - Cours de solde précité).

(4)- Le "prêt" désigne la solde parce que celle-ci, payée d'avance, se trouve comme "prêtée" avant service fait.

La solde se démembre en une partie remise en deniers à l'intéressé, une partie conservée en deniers par le capitaine pour procéder à des achats collectifs (1), et une partie retenue à la base par le trésor royal pour fourniture en nature de certains besoins.

Avec le temps, la solde proprement dite, à savoir la fraction en deniers remise au militaire, a perdu de son importance au profit des deux autres fractions, pour devenir de nos jours un simple argent de poche, sauf pour les officiers, et, d'une manière plus nuancée, pour les sous-officiers.

Dans les colonies, les principes sont les mêmes, mais l'évolution enregistre un certain retard dû aux survivances inhérentes à l'éloignement et aux conditions locales d'exécution du service. La fourniture de la ration journalière sans retenue sur la solde ne date que de 1750. La "masse" n'apparaît que vers 1784. Jusqu'à la fin du règne de Louis XV, certains colonels recevaient encore directement la solde des hommes (2).

Les compagnies ou détachements se rendant aux colonies ont droit au passage et à la subsistance gratuits sur les vaisseaux du Roi (3).

Subissant en sa personne les conséquences de l'éloignement de la mère-patrie, soumis aux rigueurs d'un climat qui débilite sa santé, le soldat colonial bénéficie d'un régime particulier de "haute paye" (4).

(1) - C'est l'origine du système des "masses".

(2) - Par exemple pour le régiment de KARRER, levé en 1719 pour servir à la Louisiane, son colonel, le sieur KARRER, recevait du Trésorier Général de la Marine 16 livres par homme et par mois.

Sur la solde, était retenu le montant de la ration de farine par les magasins du Commissariat de la Marine, soit 2 livres 5 sols par homme - (cf. BEAUDZA - La formation de l'Armée Coloniale - Chapitre IV).

(3) - Etaient de même accordés le passage et la subsistance gratuits pour six femmes mariées de soldats par compagnie de 200 hommes - 4 pour 150 hommes, 3 pour 100 hommes.

On peut voir là l'origine de la "concession de passage gratuit" accordée de nos jours aux familles de militaires rejoignant leur chef outre-mer.

(4) - Principe qui se retrouve à l'heure actuelle dans le système de "l'abondement" des prestations de solde à un taux particulier à chaque territoire.

Une ordonnance du 25 Mars 1763 qui fixait la solde, les accessoires et les rations des Troupes prenant part au service colonial accordait au personnel, à compter du jour de l'embarquement dans un port de France, la moitié en sus de la solde, plus une avance (origine des "avances sur solde" fournies

Il perçoit également des primes de rengagement à des taux plus élevés qu'en Métropole.

Enfin, à sa libération, s'il désire se fixer dans le pays, il reçoit, pour s'établir, une concession de terrain gratuite et des avantages en nature durant une certaine période.

De nos jours, le service de la solde outre-mer s'exécute selon les principes en vigueur en métropole (1). Il comprend une solde de base calculée par adoption des indices généraux de la Fonction Publique. Corrigée de la retenue pour pension de 6 %, cette solde de base devient la solde nette ou principal de la solde effectivement perçu par l'intéressé, augmenté d'indemnités ou suppléments divers dont le total forme la solde réelle, elle-même corrigée à son tour d'un certain nombre de retenues diverses (retenues cercle, logement, ameublement etc...).

Le régime de la solde est unique (2). Les accessoires de la solde se décomptent, soit suivant un pourcentage différent de celui de la Métropole, soit selon des critères propres au service outre-mer, avec des taux communs ou particuliers au territoire de stationnement, soit purement et simplement comme en Métropole avec paiement pour leur contre-valeur en monnaie locale (3).

(1) - Fin renvoi 4.... de nos jours lors de l'arrivée au lieu d'affectation outre-mer) de trois mois d'appointements.

L'Officier qui embarquait avec la troupe percevait une avance de solde de quatre mois plus une gratification de 20 livres pour lui permettre de se procurer un lit à bord (Cf. - BEAUDZA - La formation de l'Armée Coloniale Chapitre IV).

- (1)- L'ensemble des textes sur la solde outre-mer est inséré au BOEM Vol. 690-40.
- (2)- Jusqu'à ces dernières années, les militaires autochtones, dits "de régime transitoire" étaient astreints à une durée de service réglementaire de trois ans et ne prenaient droit à la solde spéciale progressive qu'au terme de cette période, alors que les militaires de statut intégral étaient tenus à une durée égale de service inférieure. Le renvoi dans leur foyer des militaires autochtones a rendu à peu près partout caduques ces dispositions.
- (3)- Par exemple, le complément spécial de solde se calcule selon un certain nombre de dixièmes de la solde de base, et varie suivant le territoire et la qualité des ayants-droit.

Dans les Départements d'Outre-Mer, la solde est complétée d'une majoration de traitement pour les militaires à solde mensuelle et d'une indemnité spéciale allouée aux militaires à solde spéciale progressive (1), et en Extrême-Orient, d'une majoration de dépaysement.

Les appelés ou engagés volontaires venus de Métropole bénéficient d'une indemnité spéciale forfaitaire.

D'autres indemnités varient suivant le lieu de résidence (2).

Les indemnités à caractère particulier sont payables outre-mer avec certaines adaptations en fonction des conditions locales.

Les retenues sur la solde apparaissent plus nombreuses qu'en Métropole.

Par exemple, du fait des relèves fréquentes et de la difficulté de se loger sur place, l'administration militaire fournit aux cadres le logement et l'ameublement, dans la mesure des possibilités. Ces prestations font l'objet de retenues forfaitaires mensuelles par grade pour le logement, par article loué pour l'ameublement (3).

L'eau et l'électricité dispensées aux cadres dans certaines garnisons sont remboursées, soit d'après les consommations réelles lorsqu'existent des compteurs divisionnaires, soit selon un tarif mensuel fixé par le Commandant Supérieur (4).

-
- (1)- Caporaux et soldats au delà de la durée légale du service.
 - (2)- Dans les Départements d'Outre-Mer, l'indemnité de résidence se perçoit comme en Métropole. Dans les Bases ou Territoires d'Outre-Mer, existent une indemnité résidentielle de cherté de vie et une indemnité de difficultés d'existence dont bénéficient les militaires en service dans certaines localités. En Océanie, la solde se complète d'une indemnité de zone et dans les terres australes et antartiques, d'une indemnité particulière à ces territoires analogue à l'indemnité résidentielle pour cherté de vie.
 - (3)- Les retenues "Logement" font recette au budget général au titre des produits divers du budget. Les retenues "Ameublement" constituent des recettes à rétablir sur place.
 - (4)- Les redevances d'eau font recette au chapitre "Alimentation de la Troupe", celles d'électricité au chapitre "Chauffage, éclairage, ventilation, réfrigération".

Le SERVICE DES DEPLACEMENTS ET DES TRANSPORTS obéit également aux principes généraux de la réglementation métropolitaine, quant à la nature des indemnités, mais la détermination des droits tient compte de servitudes particulières, principalement celles qui découlent des mutations Métropole-Outre-Mer et Outre-Mer-Métropole.

De plus, chaque service administratif, à l'inverse de ce qui se passe en France, a la charge de ses propres transports qu'il fait supporter à ses chapitres de matériels (1). Le Service de l'Intendance se borne, en ce qui les concerne, à intervenir dans la préparation et la passation des conventions de transport.

Les transports de matériels s'exécutent par voie maritime, par voie routière, par voie aérienne, ou par voie ferrée (2).

Afin de bénéficier des conditions de transport plus avantageuses, le Directeur de l'Intendance est chargé outre-mer de contracter avec les transporteurs et d'établir les cahiers des charges au bénéfice de l'ensemble des services et des formations (3).

Les procès-verbaux de pertes ou avaries qui intéressent les divers services doivent être homologués par un Intendant Militaire.

Le service des Déplacements et des Transports de personnels présente outre-mer deux aspects : d'une part, les mouvements intérieurs aux groupes, territoires, ou bases, d'autre part, les mouvements de relève entre la métropole et les territoires et inversement (4).

-
- (1)- Le chapitre géré outre-mer par l'Intendance "Transport de personnels et Déplacements" n'est destiné qu'à payer les dépenses résultant du transport des personnels et des matériels qui leur appartiennent.

Les transports effectués par moyens militaires donnent lieu à remboursement par le chapitre "ad hoc" du Service utilisateur.

- (2)- Leurs modalités d'exécution se trouvent insérées au B.O.E.M. - Volume 472 sur la "comptabilité des matériels".
- (3)- Les conventions avec les compagnies aériennes et maritimes sont passées, en principe, à l'échelon ministériel.
- (4)- Plus exceptionnellement, mouvements entre deux groupes de territoires.

Les déplacements de personnels à l'intérieur d'un territoire s'exécutent directement aux frais de l'Etat, alors qu'en Métropole, le militaire déplacé paye en principe son passage à charge de remboursement ultérieur.

Comme pour les transports de matériels, les conventions de transport - en principe annuelles - sont passées par le Service de l'Intendance.

Le militaire déplacé perçoit des indemnités dites " de déplacement temporaire" sensiblement analogues à celles accordées en métropole (1).

Lorsque le militaire est muté d'une garnison à une autre, il bénéficie d'indemnités de changement de résidence. Il pose des problèmes particuliers lorsque le mouvement s'effectue pour partir ou revenir d'un séjour outre-mer. La famille du militaire ne prend droit aux prestations que lorsque l'autorité ministérielle délivre une "concession de passage" laquelle lui permet de rejoindre son chef et de revenir en France aux frais de l'Etat (2).

Les prestations en deniers fournies à l'occasion des transports de relève comprennent une indemnité de déménagement, une indemnité pour frais d'hôtel, et dans le cas de déplacement collectif avec la troupe, l'indemnité d'absence temporaire pour les militaires non-officiers chefs de famille.

+ + +
+ + +

2°)- Le service des subsistances

La partie de l'administration qui concerne la fourniture des vivres semble terre à terre et peu noble. Elle est pourtant la plus délicate, car elle se rapporte à un besoin humain permanent, difficile à satisfaire en pratique, et sujet à de nombreux aléas.

-
- (1)- Indemnité journalière "normale", puis "réduite" du 31ème au 90ème jour, indemnité "partielle" : de repas ou de découcher, indemnité de maintien de l'ordre, indemnité d'absence temporaire.
 - (2)- Le droit au transport de mobilier n'existe pas, le départ outre-mer ne constituant pas déménagement définitif et le logement ou les meubles étant, en principe, fournis en nature contre redevance. Le militaire et sa famille prennent simplement droit au remboursement du transport de leurs bagages.

Ces impératifs se compliquent dans la vie militaire du fait de la mobilité des troupes, du calcul au plus juste des crédits budgétaires réservés à cette activité, de la sensibilisation des bénéficiaires à la qualité et à la quantité des prestations ou fournitures. Il faut ajouter, outre-mer, les inconvénients dus aux difficultés de stockage et de conservation du fait de la rigueur du climat, à l'allongement excessif de la chaîne des ravitaillements par suite de l'éloignement de la métropole et de la précarité des voies de communication intérieures.

Tous les grands capitaines ont attaché la plus grande importance à la nourriture de la troupe. L'histoire militaire abonde d'exemples où victoire ou défaite ont plus tenu aux subsistances qu'à la stratégie ou à la tactique (1).

Le SERVICE DES SUBSISTANCES dans les armées françaises date de quelques deux cents ans, alors qu'un ravitaillement méthodique en vivres (Frumentatio), fourrages (Pabulatio) et bois (Lignatio) existait déjà dans

-
- (1)- RICHELIEU notait dans son Testament Politique : "...Il n'y a rien de si important à la subsistance des gens de guerre et au succès de tous les desseins qu'on peut entreprendre, que de pourvoir si bien à leurs vivres qu'ils ne leur manquent jamais..."

..."A peine les armées combattent-elles une fois en un an. Mais il faut qu'elles vivent tous les jours et qu'elles subsistent avec ordre..."

..."Il se trouve en l'histoire beaucoup plus d'armées périées par faute de pain et de police que par l'effort des armes ennemies..."

..."Le soin des vivres doit estre commis à des personnes de qualité dont la vigilance, la fidélité, et la capacité soient connues, puisque de là dépend la subsistance des armées, et bien souvent celle de l'Etat..."

..."Il n'y a point de gens trop relevés pour de telles charges..."

FREDERIC II, Roi de Prusse, exprimait la même idée : "Les desseins du Général se trouvent presque enchaînés à la partie des subsistances et les plus grands projets se réduisent à des chimères héroïques s'il n'a pas pourvu, avant toutes choses, un moyen d'assurer les vivres".

Et GOUVION SAINT-CYR, Maréchal d'Empire, précisait : "L'inconvénient de manquer de vivres est le plus grand qu'une armée puisse éprouver : il détruit la discipline dans un moment où elle est le plus nécessaire, il peut ruiner en peu de temps une armée", ce que le Maréchal SOULT résumait dans la formule suivante : "Un soldat avant la soupe et un soldat après la soupe font deux soldats différents".

les armées romaines. Durant les siècles ultérieurs, la solde du soldat devrait lui permettre de pourvoir lui-même à sa nourriture (1).

LOUVOIS, aidé de VAUBAN, organise, le premier, à partir de 1670, le Service des Subsistances. Le pain doit être fourni en nature aux troupes pendant la période des opérations actives du 1er mai au 30 octobre. En 1698, s'ajoute, à la fourniture du "pain de munition", celle de la viande fraîche, remplacée certains jours par du lard salé. Les autres denrées sont acquises par l' "ordinaire", organisme de gestion fonctionnant au sein du corps de troupe à l'aide de fonds prélevés sur la solde et mis en commun. La fourniture directe des vivres de base par les soins de l'administration date du Consulat (2) qui fixe les taux de ration pour le pain, la viande, les légumes, et le vin (3).

Les troupes dans les colonies adoptent le système en vigueur dans la métropole. Lorsqu'elles sont à bord des vaisseaux, l'Officier d'Infanterie ou de Cavalerie "embarqué" doit veiller à la vérification et à l'entretien des vivres de bord, d'embarquement et de débarquement, destinés à son unité (4).

-
- (1)- Mais les taux de solde se dégradent sous l'ancienne Monarchie Française, et VOLTAIRE pourra écrire dans son "Siècle de Louis XIV" (1731) : "La paye du soldat est restée au même taux qu'elle était il y a deux cents ans : on donne cinq sols numéraire au fantassin, comme on les donnait au temps de Henri IV. Aucun de ce grand nombre d'hommes ignorants qui vendent leur vie à si bon marché ne sait qu'attendu le surhaussement des espèces et la cherté des denrées, il reçoit environ deux tiers moins que les soldats de Henri IV (Aussaresses - Les Subsistances des Armées d'Ancien Régime - Revue de l'Intendance n° 24 - 4° trimestre 1952).
- (2)- Arrêté des Consuls du 25 Fructidor An IX.
- (3)- Ces taux de ration resteront en vigueur jusqu'en 1873.
- (4)- Les vivres embarqués comprennent essentiellement de la viande salée cuite, du saucisson, du thon sec, du poisson mariné, des fromages, du biscuit, du vin, de l'huile, du vinaigre et de l'eau. Les hommes perçoivent en outre "de la lavande, du romarin, ou du genièvre pour parfumer chaque jour le bâtiment, car sans cela, il n'est pas possible de supporter la puanteur que causent l'haleine des gens et l'odeur des viandes d'où naissent différentes maladies" - (Aussaresses - "Les Subsistances des Armées d'Ancien Régime" précité).

Avec les progrès scientifiques de la fin du XIX^e siècle et ceux du XX^e siècle, l'alimentation de la troupe prend un caractère rationnel. La biologie, la chimie, la physiologie viennent au secours de l'administration.

Le Service des Subsistances outre-mer (1) ne se borne pas aujourd'hui à la simple fourniture des vivres et des fourrages. Il a la charge de procurer aux formations l'eau, non seulement l'eau de boisson, mais aussi celle destinée à l'hygiène et aux soins corporels du soldat, sous des climats où une telle fourniture prend une importance vitale (2).

Le Service des Subsistances assure également la réalisation et l'entretien des fourneaux de cuisine et des matériels frigorifiques collectifs de même que celle des matériels divers utilisés pour la préparation des aliments.

En temps de paix, le Service des Subsistances réalise, stocke (3), renouvelle, distribue les approvisionnements nécessaires aux troupes. Outre-Mer, il peut-être appelé à fournir des vivres ou matériels nécessaires aux besoins de l'Armée de l'Air (4), éventuellement de la Marine.

La détermination des besoins fait l'objet de prévisions annuelles. Les réalisations prévues sur place, à partir des ressources locales, sont exprimées par les Intendants dans leur Plan de Campagne. Celles qui ne peuvent être effectuées localement sont demandées par leurs soins à la Demande Générale d'Approvisionnements.

-
- (1)- Le service de l'Alimentation de la Troupe Outre-Mer fait l'objet du B.O.E.M. n° 714-3 (Instruction n° 18.970/AM/P.ORG/INT/MB/DSS/DC/CDE du 22 Septembre 1955).
 - (2)- Elle présentait autrefois des difficultés particulières dans le cas de postes éloignés en zone saharienne ou désertique. Le progrès et la disparition des petites garnisons isolées rendent le problème aujourd'hui moins techniquement difficile. L'Intendance continue toutefois à financer l'entretien des stations de pompage là où de telles installations apparaissent nécessaires.
 - (3)- Les stocks comprennent les besoins courants de l'année et un volant de sécurité correspondant à un certain nombre de mois de vivres.
 - (4)- Le Service du Commissariat de l'Air ne possède pas de Service des Subsistances.

L'alimentation elle-même est assurée au moyen de prestations en deniers basées sur la valeur des denrées entrant dans la composition des rations. Ces denrées sont "achetées" par les ordinaires auprès du Service de l'Intendance, sauf pour les denrées périssables réalisées dans le commerce local. Le taux des prestations d'alimentation est fixé annuellement par groupe, territoire, ou base d'outre-mer, par le Commandant Supérieur, sur propositions du Directeur de l'Intendance (1). Cette "Décision sur l'Alimentation" ne devient définitive qu'après approbation par le Ministre.

Dans les cas exceptionnels où le Service de l'Intendance est appelé à fournir les vivres en nature (en temps de guerre, ou lorsque la situation des formations ou unités s'apparente à celle du temps de guerre, ou lorsque sont perçus des "vivres de combat") (2), ceux-ci sont distribués gratuitement (3).

L'alimentation des animaux est également assurée au moyen des prestations en deniers, dont le tarif apparaît dans la Décision Annuelle sur l'alimentation.

Les missions du Service des Subsistances outre-mer présentent donc une grande variété et débordent largement le simple cadre du ravitaillement et de la fourniture des vivres. Orientées selon les mêmes principes qu'en Métropole (4), elles offrent des particularités intéressantes. La même remarque pourra être faite en ce qui concerne le Service de l'Habillement.

+ + +
+ + +

-
- (1)- Sauf exceptions, là où il existe une organisation interarmées. A Dakar, par exemple, les formations de l'Armée de Terre perçoivent la "Prime d'Alimentation" de la Marine, corrigée d'une prime de cuisson propre aux Forces Terrestres. Le Département, a admis que, par délégation, le Directeur local de l'Intendance approuve définitivement la prime d'alimentation de ces Forces à charge de rendre compte.
 - (2)- Que certains appellent communément "Rations conditionnées".
 - (3)- Les corps ne se créditent dans ce cas, ni de la prime globale d'alimentation, ni de l'indemnité représentative de tabac.
 - (4)- Le Service des Subsistances en Métropole finance en outre les dépenses de chauffage, d'éclairage et de ventilation qui se rattachent outre-mer au service de l'habillement.

3°)- Le Service de l'Habillement

L'appellation complète du SERVICE de l'HABILLEMENT, CAMPMENT, COUCHAGE, AMEUBLEMENT définit bien le domaine varié d'application de cette activité. Il demeure que l'habillement du soldat, besoin humain comme le ravitaillement en vivres, non lié à la qualité militaire, constitue aussi une partie essentielle du service. Il apparaît axé sur le problème de l'uniforme.

Au Moyen-Age, les gens de guerre, revêtus d'une armure, devaient pouvoir se reconnaître au combat, soit par les différences de l'équipement ou les peintures des boucliers, soit par des signes distinctifs (1). Les premiers, les Capitaines, pour des raisons de prestige, intervinrent pour uniformiser la tenue de leur compagnie, en faisant confectionner des habits d'un tissu, de coupe et de couleur identiques. De même, les milices levées par les paroisses reçurent un vêtement uniforme aux frais des habitants.

Au demeurant, la fantaisie régnait d'une unité à l'autre et l'armée constituait une mosaïque humaine bigarrée.

Ce fut encore LOUVOIS, le ministre de Louis XIV, qui créa l'uniforme au sens moderne. En 1668, il impose l'unité de coupe et de teinte des tenues militaires pour les troupes étrangères. Il crée par retenue sur la solde une masse destinée à entretenir les effets. Mais les confections s'opèrent à l'échelon des compagnies, par marchés passés avec des tailleurs particuliers, ce qui oblige à constater des différences dans la nuance et la qualité des draps des uniformes et des fournitures.

Aussi, vers la fin du règne de Louis XV, l'Etat prend en charge l'achat des tissus, sous la surveillance des Intendants de province, les confections demeurant à la charge des ateliers régimentaires qui assurent les fabrications sous le contrôle du Conseil d'administration du corps.

La Révolution et l'Empire se caractérisent par un accroissement énorme des effectifs militaires. Les uniformes se fabriquent dans des ateliers de confections situés dans les grandes villes, par appel à la contrainte - cas des réquisitions - ou au patriotisme. Les prises de guerre comblent les déficits.

(1)- Pendant la guerre de Cent ans, les Français portaient sur leur vêtement une croix blanche, et les Anglais une croix rouge.

Une ordonnance royale du 10 Novembre 1830 militarise le personnel du Service de l'Habillement.

Au cours du XIX^e siècle, les confections s'effectuent dans les ateliers régimentaires et par le moyen de marchés passés avec des entrepreneurs civils. A partir de 1891, la production à l'entreprise se généralise. Les ateliers des Corps de Troupe se bornent à assurer l'entretien des effets.

Dans nos colonies, la fourniture de la tenue militaire s'effectue selon des errements imités de ceux en vigueur en Métropole, tout en tenant compte des nécessités du moment. Les milices sont équipées en fonction des ressources locales par les paroisses (1). Jusqu'en 1670, le "Régiment de la Marine", formé par cent "compagnies de la mer", n'a pas d'uniforme particulier. Le Roi le lui fournit, à partir de cette date, à ses frais (2). Les régiments venus de France arrivent avec leur uniforme particulier. Mais les conditions climatiques différentes de celles d'Europe contraignent rapidement à des adaptations. L'ordonnance du 10 Octobre 1766 reconnaît que les "doublures des habits et les vestes de laine fatiguent le soldat et qu'un habillement léger est plus propre au climat que ces troupes habitent" (3). Aussi l'uniforme dans les "Isles" est-il coupé dans un drap léger, dit de "petit lodève". Au Canada, par contre, le froid fait apparaître des pièces de vêtement adaptées à la température (4).

-
- (1)- Les confréries religieuses participant aux frais de l'habillement. Au CANADA, la Compagnie des Trois Rivières reçoit en 1651 un uniforme blanc et celle de QUEBEC un habit rouge. En 1663, celle de MONTREAL porte une longue tunique bleue. (Histoire et Epopée des Troupes Coloniales - 1^o Partie).
 - (2)- Habit gris clair à larges basques, ample veste et feutre à bords ronds et plats ornés de rubans et de plumes aux couleurs du Colonel (Histoire et Epopée des Troupes Coloniales - 1^o Partie).
 - (3)- BEAUDZA - La Formation de l'Armée Coloniale - Chapitre V.
 - (4)- A leur arrivée, les troupes perçoivent, en plus du paquetage "métropolitain", "deux paires de chaussons, une paire de mitaines, un gilet, une demi couverture à berceau, deux paires de souliers en peau de chevreuil avec nippes pour les couvrir, une paire de raquettes, un train à chien, un prélat et une peau d'ours pour les officiers". (Histoire et Epopée des Troupes Coloniales - Chapitre 1er).

Chaque régiment renouvelle aux frais du Roi, tous les trois ans, la tenue des sous-officiers, caporaux, tambours et soldats (1).

Nos colonies nous échappent les unes après les autres durant la Révolution et l'Empire, les unités des Troupes de la marine se reconstituent après diverses vicissitudes.

Mais, si la Marine prend en charge les accessoires de solde et les vivres, par contre la solde, l'habillement, et l'entretien des troupes incombent au Département de la Guerre (2).

Les ordonnances de 1831 qui réorganisent les Troupes de la Marine les rattachent pour toute l'administration à la Marine (3). Leurs dispositions resteront valables jusqu'à la Loi du 7 Juillet 1900 déjà étudiée.

L'équipement se réalise dans les mêmes conditions que pour les troupes métropolitaines. Cependant, la spécificité des besoins en habillement des troupes de marine, l'éloignement des entreprises industrielles métropolitaines ont, jusqu'à ces dernières années, maintenu la réalisation sur place de certains effets : tenues tropicales, brodequins de marche, par exemple, dans les ateliers de maîtres-ouvriers "confectionneurs" opérant au sein des Intendances de l'habillement installées outre-mer ou dans les corps de troupe.

-
- (1)- Ceux-ci perçoivent en même temps du linge et divers effets, " deux paires de souliers, deux chemises, deux cravates, deux peignes de buis, deux livres de savon et trois aiguilles. Chaque année, il leur est également fourni une veste, une culotte, une paire de bas, un chapeau, deux paires de souliers, deux chemises, deux cravates et les ustensiles dont est composé le petit habillement des hommes de troupe". (Ordonnance du 30 Avril 1747 organisant la Compagnie de Canonniers - Bombardiers des Isles du Vent - Cité par BEAUDZA La Formation de l'Armée Coloniale - Chapitre VI).
 - (2)- Les Régiments portent le même uniforme que les corps métropolitains. Mais, l'éloignement empêche de les doter du nouveau pantalon rouge adopté en 1829 pour développer la culture de la garance. Les unités coloniales conservent leur pantalon bleu à passopôil rouge. (Histoire et Epopée des Troupes Coloniales - 1^o Partie).
 - (3)- Une ordonnance du 1er Juillet 1845 réforme la tenue : tunique et veste en drap bleu, pantalon de drap gris de fer bleuté, shako-képi, casquette en drap bleu, épaulette variant avec les couleurs des compagnies. Aux colonies, la troupe porte le pantalon de toile blanche avec buffleteries blanches. (BEAUDZA - La formation de l'Armée Coloniale - Chapitre III).

De nos jours, le Ministère de la France d'Outre-Mer et ses Bureaux ayant disparu, la fourniture de l'habillement, du campement, du couchage, de l'ameublement, incombe au Département des Armées, les dépenses correspondantes s'effectuent sur son budget. Mais, outre-mer, l'exécution du service demeure réglementée par les textes propres aux troupes de Marine (1).

Comme pour les subsistances, les besoins de l'année à venir sont exprimés dans le Plan de Campagne, pour les réalisations ou les dépenses à effectuer sur place, et dans la Demande Générale d'Approvisionnements, pour la fourniture des matériels qui doivent être réalisés en Métropole.

Toutes les cessions aux corps de troupe par les magasins administratifs sont gratuites. L'entretien est également gratuit, qu'il s'agisse de la réparation des effets, du blanchissage et du nettoyage à sec, de la réfection des matelas etc... L'Intendance rembourse toutes les dépenses correspondantes sur ses crédits budgétaires. Seules, quelques menues dépenses d'entretien incombent à la Masse Générale d'Entretien du Corps (2).

Le paquetage du soldat outre-mer diffère de celui du militaire en service en France (3).

Le service du couchage et de l'ameublement repose sur le principe de la fourniture, de l'entretien et du renouvellement à la charge de l'Etat. Il fonctionne au bénéfice des Corps de Troupe, des bureaux des

-
- (1)- La réglementation se trouve au Bulletin Officiel - Edition Méthodique - Volume n° 690-3 "Habillement - Campement - Couchage - Ameublement du Service de l'Intendance dans les Territoires d'Outre-Mer".
 - (2)- Actuellement, trois masses fonctionnent outre-mer au bénéfice du Corps de Troupe : la Masse Générale d'Entretien, la Masse d'Instruction et la Masse de Casernement.
 - (3)- Le premier comprend, en particulier, des effets dits "tropicaux", tels que shorts, chemisettes, chapeaux de brousse, moustiquaires individuelles etc... Pour cette raison, la composition du paquetage n'est pas fixée à l'échelon ministériel, mais elle est définie par le Commandant Supérieur, sur proposition du Directeur de l'Intendance.

Etats-Majors et Services, des hôtels des officiers généraux et assimilés (1). Enfin, les conditions de la relève outre-mer ont fait mettre en vigueur un système de fourniture de l'ameublement aux cadres. Ceux-ci, appelés à effectuer un séjour relativement court dans des lieux où le logement dans le secteur civil apparaît précaire, bénéficient de locaux d'habitation du domaine militaire ou de logements pris à bail. Les mêmes raisons militent pour que l'administration militaire prête des mobiliers à tous les officiers et non officiers à solde mensuelle régulièrement autorisés à vivre en famille et aux officiers célibataires (2).

Le Service du Chauffage, de l'Eclairage, de la Ventilation et de la Climatisation s'exécute d'une part en payant sur les chapitres de l'Intendance les dépenses d'énergie fournie par les sociétés concessionnaires (3), d'autre part en procurant les appareils de fonctionnement et en assurant leur entretien et leur renouvellement (4).

Il reste à signaler pour terminer que le chapitre "Habillement" supporte les allocations forfaitaires, allouées annuellement, pour les frais de bureau, dans les Corps de Troupe, les Etats-Majors et certains services.

-
- (1)- L'ameublement des officiers généraux est entièrement à la charge de l'Etat. Sont compris les appartements de réception et le cabinet de travail, de même que les appartements réservés à l'usage personnel du titulaire du poste et à celui de sa famille ou aux personnalités de passage.
 - (2)- Les tarifs de location sont fixés par le Directeur de l'Intendance, sur la base d'un pourcentage de la valeur de remplacement évalué mensuellement à 1/180 pour les mobiliers, 1/100 pour les fourneaux ou cuisinières à gaz, les réfrigérateurs et les glacières.
Les recettes qui en résultent s'inscrivent en atténuation de dépenses au chapitre "Habillement".
 - (3)- Dans les camps où le courant électrique se trouve fourni par un groupe électrogène, les bénéficiaires paient une redevance forfaitaire, selon un barème établi par le Directeur de l'Intendance.
 - (4)- Il s'agit des appareils mobiles de chauffage, d'éclairage, de ventilation et de climatisation des corps de troupe, des Bureaux des Etats-Majors et Services, des hôtels des officiers généraux, ainsi que des combustibles et carburants destinés à les faire fonctionner.

Les cadres mariés peuvent obtenir en location certains matériels tels que cuisinières à charbon, à bois, ou à gaz, réfrigérateurs ménagers, glacières.

+ + +
+ + +

II.- LA PARTICIPATION DE L'INTENDANCE A L'ECONOMIE DES PAYS D'OUTRE-MER.

L'importance et la variété des missions ayant pour fin de procurer aux troupes les prestations ou les biens nécessaires aux besoins humains engage le Service de l'Intendance Outre-Mer dans le mouvement économique par son influence sur l'agriculture, l'industrie, le commerce et les transports.

Cette fonction incidente a perdu de son importance aujourd'hui, du fait de la diminution des effectifs militaires en divers lieux et, de l'abandon progressif des charges à caractère purement civil assumées autrefois par les autorités militaires. Mais elle mérite une étude par suite de l'influence exercée en son temps sur le développement des territoires placés sous la sauvegarde du pavillon français.

Rappeler ce passé ne relève pas seulement d'une curiosité historique, mais fait revivre le processus qui a transformé des pays lointains déshérités en régions, peut-être encore sous-développées, mais tout de même élevées progressivement à la personnalité économique.

Ces remarques conduisent naturellement à examiner, dans l'ordre, les origines passées de l'action de l'Intendance outre-mer, puis la nature et le degré de participation du Service, dans les temps modernes, à la production et à la consommation locales.

+ + +
+ + +

A.- LES ORIGINES DES INTERVENTIONS DE L'INTENDANCE OUTRE-MER DANS L'ECONOMIE COLONIALE.

Les visages différents de l'Intendance Métropolitaine et de l'Intendance des Troupes de Marine offerts jusqu'à la période actuelle s'expliquent par l'histoire. L'aspect de la première apparaît purement militaire. La seconde a hérité de la tradition la tendance à déborder ce cadre et à étendre ses activités au secteur administratif civil.

Il convient de préciser ces différences pour mieux éclairer l'originalité des interventions économiques des administrateurs militaires dans les anciennes colonies.

1^a)- L'action des administrateurs militaires en Métropole.

Durant des siècles, le Commissariat des Guerres a reçu de l'autorité souveraine mission de contrôler la réalité des effectifs et les droits à solde, de maintenir les troupes "en bon ordre et police", plus tard, de fournir en nature les vivres, l'habillement et diverses prestations. Son action s'exerce au seul profit de l'armée. Si le Commissaire des Guerres est adjoint à l'Intendant de province, cette subordination se situe dans le cadre des attributions militaires de ce haut représentant du pouvoir royal.

Quand le Commissariat des Guerres et plus tard l'Intendance Militaire influent sur la vie économique, ce n'est qu'incidemment, par le jeu des marchés de fournitures destinés à pourvoir aux besoins des troupes.

Il faut attendre le XX^e siècle pour que le Service de l'Intendance intervienne directement dans le processus (1). La préparation à la guerre et la guerre débordent le cadre de l'action militaire. Le principe de la nation armée milite pour que tous les domaines de l'activité du pays soient organisés, hiérarchisés et contrôlés selon des formules qui rappellent l'organisation militaire.

Le Service de l'Intendance, de par ses traditions et sa compétence administrative, ses connaissances techniques et son souci de défendre les intérêts du Trésor public, était tout désigné pour prendre une place considérable dans la préparation économique à la guerre, ce qu'il a été convenu d'appeler la "mobilisation économique" : mobilisation agricole, industrielle, et commerciale. En cas de conflit, sa mission se prolonge dans l'organisation du "Ravitaillement général" du pays.

Aussi importantes qu'apparaissent ces tâches les plus modernes du Service, il demeure qu'elles se rattachent à la préparation directe ou à la poursuite de la guerre et restent dominées par des considérations d'ordre militaire.

(1)- Le problème de la réunion en temps de guerre, des approvisionnements nécessaires aux armées et places fortes fut scientifiquement étudié, à partir de 1884, par le Sous-Intendant DUCUING. Ses travaux aboutissent à l'élaboration du Décret du 12 Mars 1890, première charte du Ravitaillement National -

2°)- L'action des administrateurs militaires outre-mer.

L'héritage du Commissariat de la Marine aux colonies apparaît plus riche et plus complet. Il faut rechercher sa raison d'être dans les conditions d'établissement de l'administration militaire dans nos possessions d'au-delà des mers et dans les buts poursuivis.

L'aperçu historique du début explique le particularisme colonial. Ce dernier procède de raisons politiques et de raisons techniques.

L'Intendant dans les provinces de France a pour simple mission de faire appliquer dans sa circonscription la politique royale et de contrôler et surveiller les activités locales assez remuantes : Gouverneur, Parlement, Corps judiciaires.

Tout différents apparaissent l'Intendant de la Marine et l'Intendant des Colonies assistés de leurs adjoints les Commissaires de la Marine. Le rôle de ces hauts fonctionnaires consiste à participer et constituer les agents actifs d'une politique économique, commerciale et militaire, liée aux idées mercantilistes.

Après RICHELIEU, et poursuivant son oeuvre, COLBERT axe son action sur le développement de la Marine et des Colonies, afin d'acquérir et de conserver les richesses contenues dans nos possessions lointaines (1). Il dote pour cela la France d'une administration maritime et coloniale où les Commissaires de la Marine aux colonies, sous les ordres de l'Intendant, occupent une place prépondérante, dans des fonctions autant économiques et administratives que militaires.

Fin renvoi 1....."Directeur Général des Approvisionnements du Camp retranché de PARIS", l'Intendant Général DUCUING fut un collaborateur précieux et particulièrement apprécié du Général GALLIENI. Ses conceptions, révolutionnaires pour son époque, ont abouti à la notion de mobilisation économique.

- (1)- Reprenant les idées de MONTCHRESTIEN et RICHELIEU, JOHN STUART MILL exprimait plus tard la conception mercantile de la colonisation dans les termes suivants : "On peut affirmer dans l'état actuel du monde que la fondation des colonies est la meilleure affaire dans laquelle on puisse engager les capitaux d'un viel et riche pays". (Principes d'Economie Politique - Titre V - Chapitre XI - Paragraphe 14) - (Cité par BEAUDZA - La formation de l'Armée Coloniale - Page 2).

Leur influence dans l'essor des territoires, ainsi élargie par l'application d'une doctrine commerciale de combat, avait été favorisée par les conditions techniques de leur installation. Intendants et Commissaires aux colonies apparaissent comme les successeurs des agents des compagnies privilégiées, pour qui les intérêts purement commerciaux primaient l'intérêt public. Même avec l'administration royale persiste l'idée que la colonie constitue un bien à exploiter et à faire fructifier pour le profit exclusif de la métropole (1).

Si de tels principes peuvent paraître démodés, leur mise en pratique à l'époque aboutit à développer l'économie des colonies. Intendants et Commissaires sont les véritables organisateurs de la vie sociale au Canada, à la Louisiane, à Saint-Domingue, aux Mascareignes.

Ceux d'entre eux qui agissent comme "subdélégués" généraux ou principaux remplissent des fonctions analogues à celles d'un sous-préfet actuel : de la qualité de leur administration dépend l'essor de leur zone d'action.

Quoique moins complet que sous l'ancien régime, le rôle des Commissaires de la Marine reste important dans l'ordre économique au cours du XIX^e siècle. "Monsieur l'ordonnateur" assure, en même temps que le contrôle des services militaires et maritimes, celui des services civils.

Au cours des conquêtes coloniales de cette époque, les Commissaires (2) mettent sur pied l'administration civile des territoires nouvellement conquis et leur action pour faire vivre les troupes stimule et développe la production et le commerce.

+ + +
+ +

-
- (1)- Assorti de conditions humanitaires et religieuses relatives à la protection des autochtones et au prosélytisme catholique.
- (2)- Ou Intendants, s'agissant de certaines campagnes menées par l'Armée métropolitaine : Algérie, Madagascar, par exemple.

B.- L'ACTION ECONOMIQUE DE L'INTENDANCE OUTRE-MER DANS LA PERIODE MODERNE.

Héritiers de telles traditions, les Intendants des Troupes Coloniales ou des Troupes de Marine du XX^e siècle, bien que plus cantonnés dans des fonctions d'ordre militaire, ne perdront jamais de vue l'aspect économique et tiendront compte des incidences de leurs décisions sur le développement de leur circonscription.

Leur influence s'exerce sous deux formes : tantôt par une participation directe à l'économie qui se traduit par des interventions dans la production, tantôt par le biais d'une impulsion indirecte donnée à l'essor agricole, industriel ou commercial dans le cadre des fonctions de pourvoyeur et qui affecte la consommation.

1°).- La participation directe et l'action sur la production.

Elles s'appliquent aux ravitaillements, soit en denrées, soit en articles d'habillement et d'équipement, à certaines fournitures et au service des transports.

L'intervention dans l'agriculture locale s'est tout d'abord manifestée dans la création de jardins militaires par le Commissariat de la Marine, permettant durant une partie de l'année de fournir un appoint en légumes verts et incitant, par imitation, les populations du voisinage à s'instruire et à développer les cultures.

La densité des effectifs et l'alimentation particulière du soldat français ont permis l'acclimatation ou l'essor de produits nouveaux. L'accoutumance du militaire autochtone à des denrées inconnues de lui auparavant et servies dans les ordinaires de la troupe a conduit au développement de cultures jusque là ignorées. Le remplacement progressif du mil, en Afrique Noire, par le riz, comme base de la nourriture, constitue un exemple caractéristique.

Les besoins militaires ont de manière analogue conditionné le démarrage de la production de nombre de produits coloniaux : café, huile, coton, blé etc...

Cette action a pu s'étendre et atteindre les endroits de brousse reculés grâce à l'institution de la "Masse de vivres et de transports" ou "Masse de ravitaillement". Au XIX^e siècle, le Service du Commissariat

fournissait à la troupe en poste ou en campagne les différentes denrées en nature. La "Masse de vivres, et de transports" instituée au Tonkin vers 1885 devait permettre aux petits postes dépourvus de magasins administratifs de faire face, à l'aide d'allocations en deniers probablement calculées pour chaque poste, aux dépenses d'alimentation des hommes, de nourriture des animaux et de transports. Vers 1900, le Général GALLIENI, Résident Général à Madagascar, se souvenant de l'expérience du Tonkin (1), fit revivre à titre d'essai ce système dans plusieurs cercles de l'Émyrne. Les résultats satisfaisants obtenus (2) conduisirent à la création de la "Masse de Ravitaillement".

Elle fonctionnait de la manière suivante : au lieu de la fourniture en nature des denrées, les rationnaires percevaient la valeur représentative de la ration. Avec cette indemnité, les commandants d'unité se procuraient, soit dans les magasins administratifs, soit dans le commerce local, les vivres de la ration. Ils assuraient directement la charge de transporter ces vivres entre les magasins administratifs ou les centres de production et les postes.

Outre qu'il supprimait de nombreux magasins annexes, facilitait la décentralisation de la comptabilité, et procurait aux hommes une nourriture saine, fraîche et variée, grâce à la possibilité des substitutions, le nouveau régime, s'adressant aux producteurs locaux, les incitait à développer les cultures anciennes et à créer des cultures nouvelles, adaptées aux goûts des consommateurs militaires.

Le principe a survécu jusqu'à nos jours. Le Décret du 11 Décembre 1906 a soudé la masse de ravitaillement à la gestion de l'ordinaire dans les Troupes Coloniales, et les textes ultérieurs ont consacré le système des prestations en deniers.

-
- (1)- Où il était investi des fonctions de Commandant de territoire militaire.
(2)- Les essais furent organisés et suivis par le Commissaire de la Marine aux colonies NOGUES, Directeur des Services Administratifs.

L'impulsion donnée par le Commissariat, puis l'Intendance, au développement des cultures s'est complétée par la création d'industries de transformation destinées à satisfaire les besoins militaires, puis civils. Les services administratifs peuvent, à ce titre, être considérés comme les promoteurs d'une industrie alimentaire dans les territoires coloniaux.

Vers 1900, des moulins furent créés à Bamako et à Tombouctou. Durant la guerre 1914-1918, un moulin installé à Hanoï traita la farine achetée au Yunnan.

Une biscuiterie militaire fonctionna à Haïphong de nombreuses années au bénéfice de l'ensemble des Troupes de l'Indochine.

Des décortiqueries de riz transformèrent le paddy dans nos possessions d'Extrême-Orient.

L'industrie de la conserve de viande naquit à Madagascar et en Afrique Occidentale afin de procurer aux troupes sur place les aliments carnés de longue conservation et de transport facile (1).

Tout comme le Service des Subsistances, le Service de l'Habillement a directement conditionné le développement industriel des territoires.

Deux exemples précis permettent d'illustrer cette action : celui des confections d'habillement et celui de l'industrie du cuir.

Depuis de nombreuses années, des ateliers de confection d'effets, dirigés par des maîtres-ouvriers des Troupes Coloniales, travaillaient en régie pour la réalisation sur place d'un certain nombre d'effets de toile ou de chaussures. Le bon marché de la main-d'oeuvre locale, joint à son

(1)- Le cheptel malgache se révélant très abondant, une première usine de conserve de viande fut construite en 1891 à Antongobato, au nord de la grande île. D'autres furent créées durant la guerre 1914-1918 et le boeuf assaisonné ou "singe" put être expédié en abondance sur le théâtre d'opérations européen. Il en fut de même au cours du conflit 1939-1945, la production s'étant intensifiée entre les deux guerres. Dans le même temps, le Service de l'Intendance provoquait le développement d'établissements frigorifiques. Aujourd'hui encore, une partie importante des conserves de viande de boeuf consommées par l'Armée Française proviennent de Madagascar et, chaque année, un certain nombre d'officiers d'administration venus de l'Intendance des Troupes de Marine servent détachés dans les diverses usines, durant plusieurs mois, à Madagascar, au titre de la "campagne de viande".

adaptation naturelle pour ces sortes de travaux, aussi bien en Extrême-Orient qu'en Afrique Noire, permettaient la mise sur pied d'une organisation rentable. De tels ateliers existaient depuis la fin du siècle dernier en Indochine. A Dakar, les ateliers de confection n'ont été fermés qu'en 1963, par suite de la déflation des troupes françaises en Afrique Occidentale.

Ces organismes ont participé au développement de la production locale à divers titres :

De nombreux ouvriers spécialistes y ont été formés et leur compétence s'est révélée précieuse par la suite dans le secteur civil.

Dans toute la mesure du possible, la priorité donnée aux achats sur place de matières premières a incité les industriels locaux à créer ou développer des fabrications de qualité répondant aux normes exigées par l'administration militaire.

Enfin, à leur disparition, les installations ont pu continuer à fonctionner, soit au profit des armées nationales récemment créées, soit à celui de la production civile. Dans tous les cas, l'impulsion économique donnée continue à porter ses fruits.

Le second exemple concerne la participation du Service de l'Intendance à l'essor de l'industrie et du commerce des cuirs à Madagascar. Au cours du conflit mondial de 1914-1918, une politique d'économie de guerre avait permis l'utilisation du cheptel malgache et la transformation des peaux de bovins dans la Grande Ile. La qualité des cuirs obtenus laissant fortement à désirer, ce fût l'Intendance locale qui, sitôt après la guerre, entreprit de faire connaître les défauts et d'indiquer les remèdes (1).

Le Service de l'Intendance a complété son action en aidant au développement de l'industrie de la tannerie. Le mimosa produit tannant,

(1)- A cet effet, elle poursuivit une politique de croisement des races, en vue d'augmenter l'épaisseur et la consistance de la peau, obligea à supprimer les marques de feu, octroya des primes aux belles dépouilles, généralisa l'abattage au merlin etc...

De telles mesures permirent de mieux classer les cuirs locaux dans le commerce de la tannerie et de leur donner une valeur internationale.

pousse naturellement à Madagascar. Des entrepreneurs civils créèrent des plantations et des tanneries complémentaires. Les cuirs obtenus, proposés à l'Intendance, furent soumis à l'analyse des services techniques du Ministère de la Guerre. Guidés par les conclusions des diverses expertises, les fournisseurs réussirent à obtenir des cuirs de qualité satisfaisante.

Un autre domaine d'activité de l'Intendance dans son rôle de pourvoyeur concerne la fourniture de l'eau et de l'électricité, dans certains cas, au secteur civil, dans les places ou postes dépourvus d'installation .

Il existait en Indochine, à Langson et au Cap Saint-Jacques, de véritables usines des eaux, exploitées par le Service, et qui alimentaient, outre les troupes, toute la population civile (1).

A Atar, en Mauritanie, l'usine électrique militaire, fonctionnant en régie, fournissait le courant à la ville jusqu'à la date d'évacuation de la garnison française (2).

En ces différents lieux, les municipalités devaient rembourser les prestations fournies selon des modalités précisées dans des cahiers des charges.

Le rôle en matière de transports peut-être rappelé rapidement en terminant ces aperçus sur l'action directe du Service de l'Intendance Outre-Mer dans la mise en valeur des territoires. Le Commissariat, puis l'Intendance furent chargés à la fin du siècle dernier et au début de ce siècle de faire parvenir aux troupes le ravitaillement, à une époque où, faute de routes et d'ouvrages d'art, les communications s'avéraient extrêmement difficiles. Toutes les fois que la voie d'eau put être utilisée, le service créa

(1)- A Langson, l'usine élévatoire comportait une moto-pompe aspirante et foulante d'un débit journalier de 370 m³ ; la ville remboursait la moitié des dépenses.
Au Cap Saint-Jacques, les installations comportaient 26 puits avec canalisation d'aspiration, deux pompes débitant 20 m³ à l'heure, deux réservoirs de 400 et 200 m³ pourvus de filtres, et tout un réseau de canalisations de distribution.

(2)- 31 Décembre 1965.

et fit fonctionner en régie des flotilles fluviales (1), qui demeurent à l'origine des services civils réguliers actuels.

2°)- L'intervention indirecte et les incidences sur la consommation.

La participation du Service de l'Intendance Outre-Mer à l'épanouissement économique local ne se borne pas à des interventions directes dans la production. Un certain nombre de mesures de pure administration militaire, rattachées à ses missions courantes influent de façon incidente, mais notable, sur différents secteurs de l'économie.

A ce titre peuvent être cités la passation de marchés, les réalisations par achats directs, la participation aux études de diététique tropicale, le ravitaillement des populations en temps de guerre, et l'entretien des coopératives militaires.

La fourniture aux troupes implique la passation de MARCHES ou des opérations d'achats en quantités telles que l'influence sur le mouvement des affaires apparaît nettement. Ces marchés concernent, soit la réalisation de denrées ou articles d'importation, et aident dans ce cas à l'accroissement des transactions commerciales, soit la fourniture de produits de ressources locales, qui stimule et encourage la production.

La procédure de l'adjudication, ou celle de l'appel d'offres devenue la règle au cours des dernières années, développent la concurrence et accroissent la qualité des produits proposés.

Les stipulations de cahiers des charges précis et complets imposent des sélections, classent les fournitures selon une échelle de valeurs. Les clauses, y compris la définition de pénalités, sont acceptées d'un commun accord et normalisent les relations commerciales. La moralité des fonctionnaires ou officiers qui établissent les documents des marchés, les exécutent, ou les liquident, évite aux fournisseurs de l'armée la tentation de gains malhonnêtes.

Le ravitaillement par marchés se complète de réalisations par ACHATS DIRECTS. Cette procédure, très souple et adaptée aux conditions de

(1)- Chalands en baie d'Along, flotille sur le fleuve Sénégal, pouvant remonter jusqu'à Bakel, transports fluviaux en Afrique Equatoriale sur l'Oubangui, le Chari, et la voie Bénoué-Logone.

la vie militaire outre-mer, met l'administration en contact direct avec le producteur, suscite sa confiance, le familiarise avec nos méthodes, incite au développement des exploitations et permet d'obtenir à proximité des troupes les denrées que celles-ci consomment.

La constitution d'approvisionnements par achats directs joue le rôle de régulateur du marché. Lorsqu'une denrée devient surabondante au cours d'une année particulièrement prospère, l'administration peut empêcher l'effondrement des cours par un accroissement de la demande, allant jusqu'à la limite des stocks à entretenir ; quand elle se raréfie, ou que les prix montent exagérément par suite d'accaparement ou de collusion, la possibilité de faire appel à des territoires voisins ou à la métropole contribue à ramener des conditions de vente normales, à la satisfaction des consommateurs autochtones. Le paiement par les officiers acheteurs au cours des mercuriales peut mettre fin aux manœuvres des intermédiaires et des accapareurs.

Dans le même ordre d'idées, il reste à signaler, dans les Etats récemment indépendants, l'intérêt que suscite pour les maisons françaises la présence d'unités des Troupes de Marine.

Affectées par les défaillances de l'économie locale, ces maisons de commerce survivent grâce à l'existence de la clientèle militaire française, sûre, permanente, et qui honore ses engagements.

Le Service de l'Intendance intervient enfin dans des domaines variés, tels que la diététique, la préparation du ravitaillement et de l'économie du temps de guerre, la création de coopératives militaires.

Les problèmes d'ALIMENTATION EN PAYS TROPICAL sont à l'origine d'un certain nombre d'expérimentations et de mesures d'intérêt général.

Les habitudes alimentaires des pays d'outre-mer se sont modifiées par l'accoutumance aux menus servis dans les ordinaires aux nombreux soldats autochtones engagés dans l'Armée Française. Une fois démobilisés et revenus dans leur village, ceux-ci continuent à désirer les produits vivriers dont se composait leur ration de militaire. Cet état d'esprit explique l'origine du développement de certaines cultures. L'exemple du riz en Afrique a été déjà cité.

L'utilisation de plantes locales s'inscrit à l'actif du Service de l'Intendance, qui a dû détecter les succédanés de produits introuvables

ou insuffisants en quantité. Dans cet ordre d'idées, le manque de foin en Afrique a conduit à utiliser la caroube et la paille d'arachide pour l'alimentation des chevaux.

En liaison étroite avec le Service de Santé, l'Intendance Outre-Mer a procédé à des études pour une alimentation adaptée au climat et pour la prophylaxie des carences alimentaires dans les pays chauds.

Son apport à l'économie locale procède également d'études techniques sur les possibilités de développement à l'échelon du territoire et au recensement du potentiel existant. Voici quelques années, le Service a commencé à détacher des fonctionnaires de l'Intendance auprès des gouvernements civils, au titre de la préparation du RAVITAILLEMENT ET DE LA MOBILISATION ECONOMIQUE dans le domaine alimentaire. L'indépendance dans les Etats Africains et Malgache a stoppé cette activité, mais rien ne s'oppose à ce que, avec l'accord des gouvernements, une politique commune de préparation au temps de guerre ne conduise à reprendre l'idée. Les travaux demandés aux Intendants ainsi détachés comprenaient l'établissement des listes d'entreprises implantées dans le pays et susceptibles de produire pour le temps de guerre, la rédaction de monographies des différentes usines après étude approfondie sur place, la mise au point de statistiques relatives à la production, tous travaux utiles à l'administration pour la connaissance exacte du niveau économique et la détermination des améliorations souhaitables et possibles.

Une dernière intervention indirecte dans les transactions procède de l'existence de COOPERATIVES MILITAIRES implantées dans certains Etats signataires d'Accords de Coopération avec la France. Des facilités douanières variables sont accordées pour l'importation des marchandises ou objets vendus par ces Centres Militaires de Ravitaillement Complémentaires (C.M.R.C.) au profit de la troupe, des cadres, et de leurs familles. Ce régime de faveur incite à la consommation et accroît le trafic maritime des marchandises. En outre, les bénéficiaires peuvent disposer de plus-values qu'ils affectent à d'autres dépenses dans le commerce local. Dans les pays où les Accords ne prévoient pas de mesures de faveur pour l'entrée des marchandises destinées à l'Armée Française, les importations correspondantes procurent à l'Etat de stationnement des recettes douanières appréciables.

+ + +
+ + +

L'importance du rôle du Service de l'Intendance Outre-Mer apparaît donc double. D'une part, il permet la satisfaction des besoins matériels des Forces Terrestres, d'autre part, il prend place dans l'organisation économique, le concert de la production et de la consommation.

A ces divers titres, le rôle capital autrefois joué par le Commissariat ou l'Intendance dans le développement de nos colonies s'est estompé avec les années et la mise sur pied de structures administratives civiles. Toutefois, demeurent encore de nos jours des séquelles de ces interventions, liées parfois au caractère de sous-développement des pays de stationnement, qui maintiennent au contact le secteur concurrentiel et l'administration militaire. On peut donc affirmer que le rôle traditionnel du Service de l'Intendance en matière économique existe encore dans une certaine mesure.

CHAPITRE III

LES INTERVENTIONS DE L'INTENDANCE DANS L'ADMINISTRATION

DES CORPS DE TROUPE

Dans une armée moderne, les Services pourvoyeurs ne peuvent, compte tenu de l'énormité et de la diversité des effectifs, fournir directement aux militaires pris individuellement les moyens d'existence et d'action. L'Etat choisit des intermédiaires placés entre lui et les individus. Ces intermédiaires sont les chefs des collectivités militaires hiérarchisées, à qui incombe la double charge de diriger l'action de leurs subordonnés et de pourvoir à leurs besoins. Dans l'armée française, la collectivité militaire-type, la cellule logistique, est le Corps de Troupe.

Il constitue donc l'interlocuteur normal des Services, de l'Intendance en particulier.

Fournissant à ce Corps de Troupe les moyens de vivre et d'agir, l'Etat exige une double garantie :

Toujours économe de ses deniers, il entend donner en premier lieu à chacun le nécessaire et rien de plus : il veut avoir la certitude que les perceptions restent limitées à l'importance des droits qu'il a pris soin de définir.

En second lieu, il détermine la nature de chaque besoin et précise la limite qu'il entend donner à cette satisfaction : il tient à être certain que les ressources perçues ont bien été affectées en vue des besoins strictement calculés.

Il lui faut donc, d'une part élaborer des règles qui guident les administrateurs et les comptables en limitant leurs pouvoirs, d'autre part mettre en oeuvre une action d'information aux fins de constater la régularité et l'opportunité des actes accomplis par les personnels administratifs du Corps de Troupe.

Le commandement dispose à cet effet, de spécialistes : les Intendants Militaires, aptes à résoudre et vérifier tous les problèmes d'administration.

Leurs interventions se justifient d'autant mieux que les règles d'administration militaire présentent d'importantes particularités déjà signalées, peu familières aux personnels de contrôle des Finances.

Après avoir brièvement défini le Corps de Troupe et esquissé l'action du Service de l'Intendance à son égard, il sera intéressant de noter les modalités administratives qui s'écartent sensiblement des normes de droit traditionnelles, droit budgétaire en particulier.

L'action d'information sera circonscrite à la description des deux aspects qu'elle adopte : la vérification des comptes, qui constate la régularité des actes, et la surveillance administrative, qui critique leur opportunité.

+ + +
+ +

I.- LE BENEFICIAIRE DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION MILITAIRE : LE CORPS DE TROUPE.

Il existe plusieurs définitions du Corps de Troupe. Considéré sous l'angle de l'emploi, il se caractérise comme "la réunion organisée et hiérarchisée de cadres et de soldats rassemblés pour s'instruire et apprendre à faire la guerre. Son volume, sa structure, ses moyens sont déterminés essentiellement pour permettre, dans les meilleures conditions, le commandement, la manoeuvre et le combat".(1)

Cette définition, pour être exhaustive, doit se compléter de considérations qui éclairent les conditions de fonctionnement et de gestion : "Le Corps de Troupe est un groupement ou une collectivité militaire composée de une ou plusieurs unités administratives élémentaires, placées sous le commandement d'un chef responsable de son administration, et agissant en liaison directe avec les services pourvoyeurs, comme mandataire des personnels de sa formation"(2).

-
- (1)- Intendant Général COLIN - Rôle et responsabilité du Chef de Corps dans l'administration de sa formation.
 - (2)- Ecole Supérieure de l'Intendance - Cours d'Administration des Corps de Troupe - Tirage 1959.

Collectivité organisée, le Corps de Troupe constitue comme une sorte de personne morale imparfaite. Il dispose de biens et possède des intérêts propres, mais ces biens : fonds d'avance, matériels, avoirs des masses, d'origine budgétaire et soumis dans leur gestion à un contrôle étroit des autorités administratives supérieures, appartiennent à l'Etat. Il ne s'agit pas d'un patrimoine propre, mais de deniers et matériels grevés d'une affectation et consommables dans le cadre de règles préalables strictes.

Par contre, les organismes privés du Corps de Troupe jouissent de la personnalité morale, représentée par le Chef de Corps.

L'action du Service de l'Intendance vis-à-vis du Corps de Troupe apparaît outre-mer, de même qu'en Métropole, aussi diverse qu'importante.

L'Intendant ordonnance la solde et les diverses prestations payables comme la solde : l'alimentation et les masses. Il procure des biens matériels.

Il contrôle les droits du Corps, en particulier par la vérification des effectifs.

Il vérifie les comptes deniers et matières du corps et des organismes rattachés : mess, cercle, foyers, bibliothèques, organismes de l'Action Sociale, sur pièces et sur place. Il effectue les vérifications de caisse et recensements nécessaires et exerce par délégation la surveillance administrative de leur gestion.

Enfin, il assume le rôle de guide et de conseiller en matière administrative par des rapports fréquents avec les chefs de corps et les officiers comptables (1).

L'action en faveur du Corps de Troupe dans les tâches d'administrateur et de pourvoyeur ressort de la lecture des chapitres précédents. Celle de vérificateur et de surveillant doit retenir maintenant notre attention. Elle trouve son originalité et tire son importance dans le fait que le fonctionnement interne de Corps de Troupe présente des aménagements et des variantes par rapport aux règles habituelles de fonctionnement des organes des services publics.

(1)- Une action analogue est exercée vis-à-vis des services non autonomes: Justice Militaire, Recrutement, Service Vétérinaire, Service de l'Action Sociale.

Il convient d'évoquer ces raisons très particulières pour comprendre et mesurer l'importance du rôle de l'Intendance en matière de vérification des comptes et de surveillance administrative des collectivités militaires.

+ + +
+ +

II. LES MODALITES D'APPLICATION AU CORPS DE TROUPE DES REGLES ADMINISTRATIVES ET JURIDIQUES DE DROIT PUBLIC.

Le Corps de Troupe occupe une place à part dans le cadre du service public par sa structure et par son fonctionnement financier.

Sa structure se présente sous la forme d'une réunion d'un grand nombre d'individus, variable avec les armes et les types de formations, entretenus par l'Etat, totalement ou partiellement.

Examiné sous l'aspect financier, il apparaît comme une cellule soustraite au contrôle des autorités administratives étrangères à l'Armée, même de celui des fonctionnaires des Finances auxquels tous les services publics sont soumis (1).

La situation se présente concrètement de la façon suivante :

En premier lieu, le Corps de Troupe joue le rôle d'intermédiaire entre l'Etat et les militaires pris individuellement, fait valoir les droits des intéressés, réunit les ressources en nature ou en espèces destinées à les faire vivre et les répartit entre les ayants-droit. A ce titre il dispose d'une caisse.

Or, en droit administratif, les services publics non personnalisés n'ont pas le maniement des espèces nécessaires à leur fonctionnement. Le Trésor Public opère pour leur compte, pour les recettes comme pour les dépenses. Il existe bien, dans de nombreux établissements publics, des régies de recettes ou de dépenses, mais l'avance consentie au régisseur conserve le caractère de deniers publics et demeure soumise au contrôle des fonctionnaires des Finances. La caisse du corps de troupe échappe à un tel contrôle.

(1)- Cette situation à part s'explique par des survivances historiques, par les exigences de la discipline et de la protection du secret.

En second lieu, pour écarter les pouvoirs d'investigation des agents du trésor et procurer l'aisance de trésorerie, la caisse est alimentée selon une procédure spéciale et sa gestion obéit à des règles qui dérogent aux principes de la comptabilité publique.

C'est ainsi que le régime des masses et celui de l'ordinaire tournent le principe de l'annualité, puisque les économies d'une année, conservées dans la caisse régimentaire, sont reportables sur l'année suivante.

Dans des cas fixés par la réglementation, des virements de masse à masse peuvent être autorisés par l'autorité administrative supérieure : Ministre ou, par délégation, Commandant la région ou Commandant Supérieur, ou Directeur de Service, ce qui enfreint le principe de la spécialité budgétaire.

Quant à certaines recettes affectées, telles que des pénalités infligées aux fournisseurs, la vente des dépouilles des animaux morts, les produits de la vente des fumiers, qui profitent soit à l'ordinaire, soit à une masse, force est de constater qu'elles violent les principes de l'universalité et de la non-affectation des recettes (1).

Ces dérogations, d'importance limitée, offrent un intérêt plutôt théorique.

Il n'en est pas de même de l'exécution des paiements. Le droit financier enseigne que la procédure normale de paiement des dépenses se caractérise par le contrôle exercé par le Trésorier-Payeur auprès duquel l'ordonnateur est accrédité sur le mandat émis par ce dernier. Ce comptable a le devoir, sous sa responsabilité pécuniaire, de s'assurer de l'existence de la créance, de la qualité du créancier, de la disponibilité du crédit. Le contrôle du payeur se poursuit par un contrôle juridictionnel de ses écritures exercé par la Cour des Comptes qui garantit la fidèle exécution du budget.

(1)- De même que la réalisation de recettes en atténuation de dépenses, autorisée outre-mer par le Règlement Financier du 30 Décembre 1912. Les opérations s'effectuent à l'échelon de l'ordonnateur, mais il demeure que le bénéficiaire principal reste le corps de troupe.

Les "paiements à bon compte", ou dépenses régularisables sur revues(1) dont bénéficie le corps de troupe au titre de la solde, de l'alimentation, des masses et des frais de déplacement concernent des sommes considérables, et pourtant, dérogent aux règles habituelles du paiement des dépenses publiques.

Ils présentent les caractères exorbitants suivants ; les règles du paiement après service fait et de versement entre les mains du véritable créancier sont tournées de même que l'obligation de la justification au payeur des droits du créancier. Enfin, ils n'obéissent pas au principe de la disponibilité des crédits.

La règle du paiement après service fait n'est pas respectée en ce sens que le Trésor verse des fonds sans que le service à rétribuer soit accompli. Le fonds d'avance du Corps de Troupe, qui correspond aux dépenses de solde et d'alimentation de deux mois en France ou trois mois Outre-Mer, est en effet mis en place en début d'année et recomplété mensuellement après vérification des droits acquis par le Corps (2).

Le nombre élevé de parties prenantes et les conditions de vie du Corps de Troupe ne permettent pas de payer entre les mains de chaque créancier pris individuellement. Le corps joue le rôle de répartiteur de la solde ou de gérant de l'ordinaire : le mandatement s'opère en sa faveur et globalement sans qu'apparaissent les militaires pris isolément, seuls créanciers véritables.

Le payeur ne reçoit pas justification des droits du créancier, car il est hors d'état de vérifier l'identité dudit créancier et sa capacité de recevoir. Il n'est, de plus, pas en mesure de s'assurer de la réalité de ses droits. Le versement des deniers intervient sur simple certification par l'ordonnateur de leur existence et de leur montant.

(1)- Voir II^e Partie - Titre II - Chapitre 1er page 183 - Renvoi (1)

(2)- Il doit en être de même en temps de guerre, où le corps reçoit un fonds de trésorerie préalablement constitué, puis renouvelé.

Enfin, le principe de la disponibilité reçoit des entorses dans les cas de paiement des frais de déplacement, qui pour des raisons de rapidité, s'effectuent sous forme d'avances consenties par le Trésor moyennant régularisation ultérieure, et dans les cas, de plus en plus exceptionnels, d'usage du droit de réquisition (1) de l'ordonnateur sur le payeur (2) qui contraint ce comptable à payer au-delà des crédits délégués.

Toutes ces particularités exorbitantes de la procédure d'exécution des dépenses publiques, créent des risques pour les finances de l'Etat. La Loi s'efforce d'y parer en chargeant le commandement de surveiller la gestion interne des Corps de Troupe et l'Intendance de vérifier les comptes, complétant ces mesures par un régime de responsabilité renforcée pour les administrateurs militaires.

Si le Ministre des Armées est le chef de l'Administration de l'Armée, depuis la Loi du 16 Mars 1882 (3), chaque Commandant de Région se trouve à la tête de l'administration de sa région. Le contrôle de la perception et de l'emploi des deniers publics versés "à bon compte" (4) aux Corps de Troupe appartient traditionnellement au service de l'Intendance. Par ces dispositions, le législateur soumet les comptes deniers des corps aux vérifications d'administrateurs de profession habilités à les régulariser. En même temps, la Loi du 19 Décembre 1934 (3) ordonne aux Généraux, commandant les Régions de déléguer obligatoirement aux Intendants Militaires leurs pouvoirs de surveillance administrative. Ceux-ci constituent en effet des informateurs qualifiés, aptes à éclairer le commandement sur

-
- (1)- Limité au paiement de la solde des militaires.
 - (2)- Autorisé Outre-Mer par le Décret du 30 Décembre 1912 sur le Régime Financier des Colonies -Article 227 (complété par le Décret du 21 Juillet 1927).
 - (3)- Comme vu précédemment, ces Lois sont intégralement applicables Outre-Mer.
 - (4)- Les deniers publics ainsi versés dans la caisse du corps deviennent des "deniers ministériels" puisque la responsabilité de leur emploi régulier incombe au Ministre, chef de l'Administration de l'Armée, et que le contrôle incombe aux Intendants Militaires délégués dudit Ministre.

l'opportunité des actes administratifs décrits par les divers comptes, permettant ainsi d'exercer la surveillance constante et effective qui incombe légalement au-dit commandement.

On en arrive à la conclusion que la seule autorité extérieure du corps apte à exercer le contrôle continu de l'existence des droits aux prestations en espèces et de l'utilisation de ces prestations est l'Intendant Militaire. L'action de ce fonctionnaire, en tant que conseiller et vérificateur, permet de sauvegarder l'intérêt légitime du Trésor et de respecter la volonté du Parlement.

Compte tenu des dangers que courent les finances publiques dans le cadre du système défini ci-dessus, l'Etat, pour se dédommager des pertes éventuelles, impose aux Intendants et aux Administrateurs militaires, des responsabilités plus lourdes que celles qui pèsent sur la généralité des fonctionnaires.

Le principe général du Droit Administratif selon lequel la responsabilité envers l'Etat des fonctionnaires, autres que les comptables, pour faute de service, ne peut être que disciplinaire, ne s'applique exceptionnellement pas. La responsabilité pécuniaire du fonctionnaire ne peut toutefois être engagée que si un texte législatif le prévoit (1).

Pour les Intendants Militaires, le cas est prévu par la Loi du 26 Nivose An III et pour les officiers titulaires de certains emplois par la Loi du 16 Mars 1882⁽²⁾ examinée dans un précédent développement.

La première déclare pécuniairement responsable des sommes payées ou des livraisons opérées en dehors des formes prescrites ou sur ordres irréguliers les Commissaires des Guerres, et ajoute "qu'il en sera fait retenue sur leurs appointements à concurrence de la somme perdue par la République ou sur les biens personnels des Commissaires". Cette Loi, toujours applicable, traite donc plus sévèrement les Intendants Militaires que l'ensemble des fonctionnaires.

(1)- De tels textes sont rares. Le plus connu reste la Loi du 25 Septembre 1948 qui institue une Cour de Discipline budgétaire chargée de réprimer par des amendes les fautes de gestion en matière financière.

(2)- Modifiée par la Loi du 19 Décembre 1934.

La seconde contient des dispositions comparables à l'égard des Généraux commandant les régions ou grandes unités, des Directeurs de Service, les Chefs de Corps, le Major, les Officiers comptables des Corps de Troupe.

En conclusion, le Corps de Troupe constitue une exception en matière de fonctionnement financier, comparé aux autres organes des Services Publics. Il échappe dans une certaine mesure aux contrôles directs du comptable de la Cour des Comptes et du Parlement. Cet état de choses donne au contrôle de l'activité administrative du Corps par l'Intendant Militaire une importance de tout premier ordre, qui met à la charge de ce fonctionnaire une responsabilité particulière et renforcée. Il convient de déterminer à présent l'étendue, les conditions, et les modalités de ce contrôle.

+ + +
+ + +

III.- LA NATURE DES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE EXERCÉES PAR LE SERVICE DE L'INTENDANCE.

L'étude des principes d'organisation du travail a permis de dégager trois familles de fonctions dans la marche de toute entreprise ou de toute administration :

- les fonctions de direction,
- les fonctions de gestion ou d'exécution,
- les fonctions de contrôle.

Des personnels spécialisés procèdent à la mise en oeuvre de ces trois sortes d'activités. Toutefois, les unes et les autres s'interpénètrent et chacun, dans l'entreprise, participe plus ou moins à chaque nature de travaux.

Il en résulte que le terme de contrôle englobe un certain nombre de tâches qu'effectuent des personnels situés à divers échelons.

Les modalités des contrôles sont diverses : ils peuvent être soit préventifs, concomitants ou à postériori, soit administratifs, ou juridictionnels, législatifs ou parlementaires, soit sur pièces ou sur place etc...

Dans les administrations publiques, ils s'attachent plus particulièrement à la vérification de l'emploi régulier des crédits budgétaires.

En ce qui concerne les Corps de Troupe, il ne peut s'agir d'un contrôle de l'exécution du budget, puisque les crédits, une fois ordonnancés, deviennent dans la caisse du corps des deniers ministériels. Mais, les principes qui guident les autorités de contrôle sont les mêmes que ceux en honneur en matière de finances publiques. Ceci s'applique aussi bien pour la comptabilité de Corps de Troupe que pour celle de ses organismes privés : cercles, mess, foyers, bibliothèques, ordinaires etc... dont la trésorerie est constituée par des deniers privés.

Le contrôle exercé sur le Corps de Troupe appartient en premier ressort au Chef de Corps, en tant que "Directeur d'entreprise" de sa formation. Il surveille le fonctionnement de sa propre administration, vérifiant à la fois l'exécution des ordres qu'il donne et l'exécution des ordres qu'il reçoit et transmet. Il s'agit là d'un "contrôle intérieur".

Le Ministre, responsable de l'Administration de l'Armée, dispose de hauts fonctionnaires, les Contrôleurs de l'Administration des Armées (1) ayant pour mission de "sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes, et de constater dans tous les services, l'observation de lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement administratif" (2).

Il ne s'agit plus, dans ce cas, d'une surveillance exercée par le personnel de direction à l'intérieur d'un organe déterminé, mais d'un contrôle sur le plan général, qui ne prend part ni à la direction, ni à la gestion et ne relève que du Ministre. Ce genre de contrôle porte le nom de "contrôle extérieur".

Le contrôle exercé par l'Intendant procède à la fois de ces deux sortes de contrôle : intérieur et extérieur et peut se présenter comme de nature intermédiaire. Pour le Corps de Troupe, il constitue un contrôle

-
- (1)- Outre-Mer, par les Inspecteurs des Affaires d'Outre-Mer, corps actuellement en voie d'extinction.
- (2)- Loi du 16 Mars 1882 sur l'Administration de l'Armée -Article 25.

extérieur. Mais, il n'est pas "général", puisqu'il ne s'étend pas au contrôle des activités qui dépendent des autres grands services. Encore que, à défaut de contrôleur spécialisé, l'Intendant Militaire demeure le vérificateur de droit commun, par suite du caractère universel de sa vocation administrative (1).

La grande unité en matière administrative étant le Corps d'Armée (Région Militaire), l'activité de surveillance de l'Intendant s'exerce au sein de cette Unité. Son contrôle n'est pas indépendant, puisqu'il s'exerce au nom du Général Commandant la Région en matière de surveillance administrative et qu'il vérifie des comptes qui témoignent d'opérations financières intervenues auprès ou en liaison avec le Service de l'Intendance.

Enfin, le Contrôleur des Armées, se borne à constater et demander des explications. L'Intendant, engagé dans l'action administrative comme pourvoyeur et comme administrateur, "tirant dans le même sens" que la formation inspectée, peut prescrire et faire redresser les erreurs. Le premier joue le rôle de "contrôleur spectateur", le second, celui de "contrôleur acteur".

Quels buts peut poursuivre le contrôle exercé par l'Intendant et dans quelles limites ? Essentiellement, sa surveillance permet à l'Etat de vérifier, d'une part que les perceptions s'effectuent dans le cadre des droits reconnus, d'autre part que les ressources sont bien affectées à la satisfaction des besoins pour lesquels elles sont dispensées.

Elle se caractérise par une double action : une action préventive, manifestée par l'élaboration des règles qui guident les administrateurs et les comptables en limitant leurs pouvoirs, et une action d'information qui permet de constater la régularité et l'opportunité des actes des personnels en cause.

(1)- Il a été proposé de dénommer "contrôle local" cette activité particulière des Intendants. Ce qualificatif n'exprime pas, à lui seul, tous les aspects d'un tel contrôle.

Elle porte un jugement sur leur comportement. Elle détermine les déficiences qui résultent d'un défaut de savoir et les défaillances qui leur ont fait commettre des irrégularités.

Ainsi appelé à apprécier à la fois la régularité et l'opportunité des actes administratifs, un tel contrôle joue un double rôle : d'une part, son action vise à redresser et sanctionner les fautes commises, d'autre part et surtout, il se propose de prévenir les erreurs, en s'efforçant d'éclairer et guider les autorités responsables de l'administration du Corps de Troupe. Toutes les fois que cette ambition se réalise, le "censeur possible s'efface devant le conseiller certain" (Intendant Général COLIN).

Pour être efficace, le contrôle doit s'exercer à tous les stades de l'action administrative, depuis l'acquisition des ressources, la constatation de leur existence et de leur emploi régulier, pour se terminer par l'appréciation des actes administratifs accomplis par les différents personnels de direction et d'exécution.

Outre-mer, les modalités de ce contrôle ne diffèrent pas de celles en vigueur dans les Troupes Métropolitaines. Il s'exerce à la fois par la vérification des comptes et par la surveillance administrative, appelées l'une et l'autre à intervenir concurremment et à se compléter.

L'identité des attributions exercées outre-mer et en métropole ressort des dispositions du Décret du 27 Décembre 1954 sur les attributions du Service de l'Intendance des Troupes de Marine (1) qui édicte dans son article 18, que les fonctionnaires de l'Intendance outre-mer " s'assurent de la régularité de toutes les dépenses ... passent les revues d'effectifs quand ils en reçoivent l'ordre... procèdent périodiquement et inopinément aux vérifications de caisses...vérifient et régularisent les comptes des ordinaires, des cercles, des mess ou popotes, des foyers militaires etc... Ils peuvent être chargés, par délégation du commandement, de la surveillance administrative de ces organismes".

(1)- B.O.E.M. n° 690-0 précité.

Ce texte reproduit presque littéralement les termes du Décret portant règlement d'administration publique du 21 Juin 1906 sur l'administration des troupes coloniales, qu'il vise expressément.

Il fait ressortir la nature de la vérification des comptes, attribution propre des Intendants, dont il détaille les opérations, de celle de la surveillance administrative, laquelle s'exerce par délégation du commandement. Il convient de préciser ces deux notions en examinant les conditions d'application de la vérification des comptes d'une part et de surveillance administrative d'autre part.

+ + +
+ + +

IV.- LA VERIFICATION DES COMPTES.

Les actes administratifs se situant à la source de mouvements dans les deniers ou dans les matières; ces mouvements sont enregistrés et regroupés dans des comptabilités appropriées.

La vérification des comptes est une opération purement technique, de la nature de l'expertise comptable, et ne met en jeu aucun élément de commandement ou de hiérarchie.

Elle consiste à s'assurer de l'exactitude et de la régularité des faits "photographiés" par la comptabilité. Elle se propose de constater que l'écriture ou le compte reflète exactement et sincèrement les actes administratifs accomplis, que ces actes correspondent aux droits acquis par le corps de troupe, à une gestion et à un emploi réguliers des ressources perçues; enfin, que l'avoir qui ressort des arrêtés comptables existe bien.

Pour ce faire, elle examine les pièces comptables du point de vue de la régularité des inscriptions, de l'exactitude de leur imputation, de l'exactitude de leur regroupement dans les documents de synthèse destinés à donner le reflet de la gestion ou à récapituler les droits.

Ainsi limitée à la constatation technique de la conformité des écritures aux règles imposées, la vérification des comptes apparaît comme une pure opération matérielle : elle ne porte pas en elle-même de jugement sur le bien-fondé des actes administratifs. Mais elle sert de support

à la surveillance administrative. La seconde apparaît comme la conséquence naturelle de la première. Certains en concluent que la vérification des comptes est une partie de la surveillance administrative. Cette position peut se justifier. Il demeure toutefois plus commode de dissocier l'une et l'autre.

Il convient de remarquer que la vérification des comptes ne peut, par définition, s'exercer qu'à postériori. Mais, cette activité, qui porte sur des tranches périodiques de comptabilité, facilite, en plus d'un examen rétrospectif des actes administratifs, la surveillance d'une action qui se perpétue. Elle permet par suite d'exercer la partie préventive de cette surveillance.

Les opérations de vérification des comptes se présentent sous diverses formes. Elles s'effectuent, soit sur place, soit sur pièces. Elles peuvent être normales ou s'exercer en profondeur. Elles prennent la forme de vérifications directes, par corrélation, ou par comparaison.

Elles comportent la vérification concrète et réelle des avoirs deniers ou matières et de l'exactitude des effectifs.

La vérification sur pièces s'effectue systématiquement, en fonction d'un calendrier de production des comptabilités, dans les bureaux du service de l'Intendance.

La méthode directe permet de porter un jugement sur l'exactitude des opérations et la régularité formelle des actes : elle examine la conformité de ces opérations avec les mentions portées à la pièce justificative, le bien-fondé des droits, la correspondance entre les écritures et les pièces justificatives.

La méthode par corrélation consiste à rapprocher et comparer des documents établis dans un but différent : comptes deniers et comptes matières par exemple. Ou bien, documents concernant la solde, l'alimentation, les prestations des masses qui présentent tous un facteur commun : la journée individuelle de présence.

La méthode par comparaison se propose de rapprocher des documents similaires, établis dans un même but, mais par des formations différentes, ou par un même corps de troupe à des époques différentes. Ainsi, l'examen des situations de gestion de plusieurs ordinaires d'une même

place pour un même mois se révèle fort instructif. L'étude simultanée de la gestion des masses dans des corps différents au cours d'une même période fait ressortir les aptitudes administratives comparées des cadres responsables.

Ces trois méthodes, souvent combinées, permettent de déceler plus facilement erreurs, négligences, et éventuellement fraudes.

Elles ne suffisent cependant pas et doivent être complétées par des vérifications sur place (1), normales ou en profondeur. Périodiquement (2), l'Intendant Militaire est tenu d'effectuer des vérifications de caisses et des recensements de matériels.

Dans le cas de vérifications normales, il opère le plus souvent seul, en principe inopinément. Il pousse plus ou moins la vérification des pièces comptables qui lui sont présentées, soit qu'elles lui semblent mériter un surcroît d'attention, soit qu'il veuille compléter les observations faites sur pièces dans ses bureaux.

Ces opérations lui permettent de comparer les existants et les écritures, de constater leur conformité ainsi que la régularité des mouvements de deniers ou de matériels.

Lorsque l'Intendant désire vérifier systématiquement le fonctionnement d'un service ou activité particuliers, il procède à une vérification en profondeur.

L'examen très détaillé des diverses pièces justificatives, l'étude des conséquences des actes qu'elles décrivent, l'audition des responsables, lui feront obligation de se faire accompagner par une équipe spécialisée de personnels de son service : sous-officiers ou employés civils. Les résultats du travail de chacun, réunis, comparés, discutés, permettent à l'Intendant de porter un jugement d'ensemble et d'apprécier les conditions de déroulement de l'activité administrative dans le domaine soumis à la vérification.

-
- (1)- lesquelles peuvent, à leur tour, intervenir de manière directe, par comparaison, ou par corrélation.
 - (2)- trimestriellement en principe.

La réglementation actuelle impose aux Intendants Chefs de Service, d'effectuer toutes les vérifications prévues par les textes réglementaires et au minimum selon la périodicité fixée.

Dans la pratique, vérifications sur pièces et vérifications sur place ne sont que les deux aspects d'un même contrôle administratif. Les unes et les autres se complètent (1).

Ainsi la vérification des comptes, tissée d'opérations complexes et fastidieuses et de contrôles pointilleux, tout au moins en apparence, se justifie par la connaissance exacte qu'elle apporte sur la qualité de l'administration du corps de troupe. Elle permet de déterminer les éléments qui étayeront l'action de surveillance administrative, la seconde apparaissant comme la conséquence et le prolongement de la première.

Dans ce rôle de vérification des comptes, le Service de l'Intendance ne sort pas d'un domaine purement technique qui a toujours été le sien et ne lui a jamais été contesté. La modernisation des armées, l'accroissement de la complexité de l'art de la guerre augmentent considérablement les intérêts et les sommes mises en jeu et donnent à cette mission de vérification des proportions inusitées sans cesse accrues.

Mais elle se borne à une sorte de déclaration de conformité et ne porte pas de jugement de valeur. Pour compléter l'action de contrôle, l'arsenal administratif a confié à l'Intendant, par délégation du commandement, les opérations de surveillance administrative.

+ + +
+ + +

-
- (1)- Certains faits ou anomalies décelés dans les bureaux lors de l'examen sur pièces des comptabilités font l'objet de "Fiches d'éléments à vérifier sur place". Ces éléments serviront à orienter l'action de l'Intendant dans la conduite de ses prochaines interventions et à contrôler plus particulièrement certains points. Au cours de ses investigations, ce fonctionnaire relève souvent dans le corps de troupe des éléments qui, à leur tour, seront vérifiés à son service. Ces mêmes investigations lui permettent en outre de se convaincre que ses bureaux fonctionnent normalement et satisfont correctement à leur mission. Autrement dit, en même temps qu'il contrôle le corps, il a l'occasion de vérifier la qualité du fonctionnement de ses propres services

V.- LA SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE

1°)- Les raisons d'une surveillance administrative.

Les idées développées dans les chapitres précédents relatives à l'organisation du travail et au fonctionnement général des administrations permettent d'affirmer à priori qu'une surveillance existe à tous moments et à tous les échelons. Dans l'administration militaire, elle affectera l'ensemble des organes moteurs de l'Armée : corps de troupe et formations diverses, états-majors, services et établissements. Mais, elle est généralement implicite, les textes réglementaires demeurant silencieux en la matière, sans doute parce qu'il est admis que tout chef responsable se trouve automatiquement, du fait de sa mission, chargé de la surveillance administrative des activités qui relèvent de son commandement.

Exceptionnellement, pour la surveillance administrative des corps de troupe, existent des textes de haute valeur juridique : lois et décrets traitent de la question. La raison évidente procède de l'idée que le corps de troupe constitue le point d'aboutissement de tous les actes administratifs qui interviennent dans l'Armée, de toutes les dépenses effectuées par l'Etat pour l'entretien et la mise en condition des militaires. Le corps de troupe répartit et consomme.

De toute évidence, dans la chaîne des actes administratifs accomplis par les organismes militaires, ceux qui concernent le corps de troupe doivent tout spécialement être examinés pour y pousser à fond la surveillance que le bien-être du soldat et la sauvegarde des intérêts de l'Etat imposent.

Une telle surveillance présente un caractère d'extrême généralité. La valeur de l'administration peut se manifester au commandement sous des formes nombreuses : tenue des troupes, qualité de la discipline, niveau de l'instruction, rendement du matériel etc... Mais, le critère principal d'appréciation qui domine toutes les autres sera l'examen critique de l'activité financière, déterminée à travers les comptes du corps de troupe. Déjà chargé de par ses pouvoirs propres de la vérification des comptes, l'Intendant Militaire apparaît tout indiqué pour exercer cette surveillance, mais par délégation du commandement.

Il faut se rappeler que tout acte d'administration est un acte de commandement, que les deux sont inséparables, et que le chef qui ordonne est en même temps un administrateur. La Loi du 19 Décembre 1934, reprenant les principes posés par la Loi du 16 Mars 1882, ne l'a pas oublié en édictant que "les Généraux sont responsables de l'administration intérieure des corps de troupe".

Elle a en même temps donné la solution pratique en invitant lesdits Généraux à se faire aider dans ce domaine par des "techniciens".

"Pour exercer la surveillance administrative, le Général commandant la région dispose des fonctionnaires de l'Intendance chargés de la vérification des comptes, en leur donnant à cet effet une délégation permanente".

La règle est nette : les Intendants agissent par délégation, mais cette délégation est obligatoire, permanente et impersonnelle et, en principe générale.

Exceptionnellement, la délégation est facultative et le Général doit alors donner une délégation expresse et personnelle à l'Intendant vérificateur des comptes : cas des effectifs, des ordinaires, et des organismes d'intérêt privé.

La notion de surveillance administrative et les conditions de son exercice nous paraissent évidentes. Elles correspondent cependant à une forme d'administration pour une époque déterminée, à un moment de la pensée militaire. On devine aisément que l'institution a subi de nombreuses vicissitudes. A côté de la réalité concrète, peut s'ébaucher une théorie générale de la surveillance administrative, permettant de justifier ses diverses modalités à un moment donné. Une telle théorie ne peut s'élaborer que par l'étude de ses transformations et de ses aspects à diverses époques. Seul, un raccourci historique peut permettre de suivre la naissance, le développement et l'épanouissement de la notion de surveillance administrative et expliquer sa nature actuelle, ses impératifs et ses avantages.

+ + +
+

2°)- L'évolution de la notion de surveillance administrative.

Essentiellement, la surveillance administrative est la résultante de deux forces opposées : d'une part, l'autorité souveraine qui exige que les activités de l'administration se déroulent suivant les règles qu'elle édicte, d'autre part les administrateurs (au sens large) qui essayent de s'affranchir de cette tutelle qui leur pèse. En fonction du degré de liberté qui sera accordé aux seconds - volontairement ou du fait des contraintes politiques - la surveillance administrative progressera ou regressera.

Un court survol du passé éclairera cette idée.

Au Moyen Age, les capitaines entrepreneurs de guerre, lèvent et entretiennent leur compagnie en traitant à forfait avec le Roi. Leur intérêt les incite à tromper celui-ci sur l'effectif et la qualité de la troupe entretenue. Les obligations de deux parties font bien l'objet d'un "contrat de soudée" (1), assorti d'un "contrôle nominatif des gens de guerre". Cela n'empêche par le Capitaine de "griveler" sur l'effectif, avec d'autant moins de retenue que l'Etat impécunieux tient mal ses promesses : dès le XIVème-siècle, le monarque désigne des "Commissaires du Roi pour les guerres" chargés de passer les "monstres".

La fraude tente de faire échec à cette surveillance : les capitaines tirent de la cour des miracles tire-laine et mendiants, les déguisent en soldats le jour de la revue. Sitôt que le "contrôleur" a tourné les talons, ces "fausses-lances" honnêtement récompensés, retournent à leurs "affaires".

La qualité de la surveillance subit une attaque bien plus grave encore : peu à peu habitués à vivre auprès des capitaines, les commissaires, par camaraderie ou lassitude, ferment les yeux. Le relâchement qui s'ensuit provoque la colère du monarque. Chapitrés, les commissaires redoublent de zèle : la "surveillance administrative" regagne son droit de cité et devient même universelle. Au cours du contrôle des effectifs, les investigations s'étendent désormais à la solde, à la nourriture, à l'armement, à l'équipement, bref sur tout ce qui influe sur le nombre, la valeur et la tenue de la troupe.

(1)- c'est là sans doute une forme primitive du contrat administratif ?

La sévérité d'un tel contrôle provoque la réaction des capitaines et le Roi adoucit la surveillance. A cet effet, il fait démembrer la solde en plusieurs fractions dont la disposition est laissée au corps de troupe, sous réserve d'une affectation déterminée. Le système des "Masses" est créé (1).

La commodité du procédé conduit à son maintien jusqu'à nos jours: seul, le nombre et la nature des diverses masses varient avec les époques. Mais, dès sa naissance, il laisse apparaître un inconvénient de poids: les représentants du corps de troupe manquent d'habileté et de technique financière dans la gestion des masses (2). Le Roi et son ministre de la Guerre s'en inquiètent et la surveillance se renforce de nouveau bien vite: le Commissaire des Guerres, non content de paraître à la revue, vérifie l'existence des fonds, des matières en magasins, ainsi que les actes du conseil d'administration du corps.

La Révolution constitue l'occasion unique de s'affranchir de cette impopulaire surveillance. Ce n'est plus un simple reflux, mais une disparition totale. Les masses sont supprimées... les écritures comptables également. De là naît un immense chaos (3).

On comprend la réaction violente de Napoléon lorsqu'il décide de réorganiser l'administration de ses armées. Il rétablit les masses, et la surveillance redevient rigoureuse ... si rigoureuse que, maintenue après l'Empire, elle apparaît pesante tout au long du XIXème siècle et

-
- (1)- il date du règne de Louis XIV. LOUVOIS-encore lui- en est le promoteur.
 - (2)- La question se pose à l'heure actuelle de savoir si on peut leur en faire grief: il est en effet admis que la gestion des masses détourne les autorités du corps de troupe de leur mission normale, à savoir la préparation à la guerre.
 - (3)- CARNOT, Ministre de la Guerre, pouvait écrire à la Convention: "L'esprit de brigandage est tel qu'il est impossible de débrouiller le chaos général des affaires. Nos quartiers-maitres (les trésoriers de l'époque) font tous des fortunes brillantes en un clin d'oeil..."

Un autre Conventionnel précisait: "De nouveaux corps de troupe se sont formés de toutes parts, sans ordre, sans mode d'organisation, des chefs avides en ont fait un objet de spéculation; des corps isolés, inconnus, et dont l'existence même est encore un problème ont été soldés..."

la discussion du projet de Loi sur l'administration de l'Armée aboutit en 1882, à la faire disparaître dans les textes, tout au moins de manière explicite.

Cette stricte surveillance incombe au Service de l'Intendance créé par les ordonnances du 29 Juillet et 30 Septembre 1817, qui font des Intendants Militaires les délégués du Ministre, leur donnent pouvoir de contrôle préventif sur tous les actes des conseils de régiment. Ce régime d'autorisation préalable constitue une étroite tutelle.

Il en résulte que les chefs militaires se déshabituent de prendre des responsabilités administratives. Leurs rapports avec l'Intendant sont faits de méfiance, d'hostilité même. En temps de guerre, ils n'ont pas l'habitude de travailler en commun.

L'étude de la Loi du 16 Mars 1882 a montré que celle-ci confie au commandement la responsabilité de l'administration, en même temps qu'elle place le Chef de Corps à la tête de l'administration de son régiment.

Si celui-ci détient les pouvoirs de surveillance interne, le Général commandant la Région se voit attribuer une sorte de contrôle extérieur.

Mais la Loi se garde soigneusement d'employer l'expression de surveillance administrative.

En droit, l'Intendant voit ses pouvoirs se borner à la vérification des comptes. Mais, les développements précédents ont montré que l'une complète l'autre et que des renseignements ne peuvent être recueillis au titre de la première que par celui qui exerce la seconde.

Liée par cet impératif, la notion de surveillance administrative demeure en germe et sous-jacente dans la Loi. Les Décrets et Règlements d'application vont la faire renaître explicitement.

Un Décret du 10 Février 1890 prescrit que les Intendants passent des revues d'effectifs sur ordre du commandement et effectuent des recensements de matières dans les corps. A l'occasion de la mention de ces opérations, la qualification de "surveillance administrative" apparaît dans le texte.

Elle est reprise dans une Instruction du 23 Mars 1897, qui désigne les Intendants comme délégués exclusifs du commandement en matière de surveillance administrative. Ils peuvent, à ce titre, donner des avis aux Chefs de Corps, en vue de prévenir les infractions.

Elle prend sa forme définitive avec la Loi du 19 Décembre 1934, laquelle renforce à la fois la responsabilité du Chef de Corps et les pouvoirs de surveillant administratif, lequel peut juger de l'opportunité et des conséquences économiques des actes du premier.

Les modalités de la surveillance se complètent par la possibilité de la confier aux Intendants pour les ordinaires et les organismes privés.

+ + +
+ + +

35) La mise en oeuvre de la surveillance administrative.

Les quelques points d'histoire évoqués permettent de justifier l'impérieuse nécessité d'une surveillance administrative des corps de troupe, en même temps qu'ils font admettre le besoin d'assigner à celle-ci des limites qui assurent son efficacité.

Elle procède du principe très général de commandement qui veut que tout ordre donné implique un contrôle de sa bonne exécution.

Elle se justifie par le fait que l'administration est chose humaine, qu'elle est faite par des hommes et pour des hommes, que ceux-ci sont sujets à des erreurs ou des faiblesses.

Un regard sur la passé vient d'apporter la preuve que toute période de relâchement de la surveillance se caractérise par le débordement de la fraude et le règne du chaos administratif.

Mais un contrôle trop pesant paralyse l'initiative des administrateurs. Une mise en tutelle des chefs militaires crée un divorce entre eux et le Service de l'Intendance, tout en faisant perdre aux premiers le goût et l'habitude des responsabilités administratives.

Ces raisons expliquent que le législateur de 1882 se soit montré très circonspect en omettant de parler explicitement de surveillance administrative. Mais, convaincu de son opportunité, il a habilement laissé

la porte ouverte à une renaissance discrète de celle-ci, bien vite réapparue dans les dispositions des textes complémentaires de la Loi.

Dans cette optique, l'Intendant Militaire est apparu à la fois comme le collaborateur du Commandement et le conseiller du Chef de Corps.

Là transparaît le caractère original de la surveillance administrative, qui peut à la fois s'exercer à titre préventif, en vue d'éviter les malfaçons et les erreurs, et à titre curatif, lorsqu'elle discute les actes administratifs accomplis dans le corps de troupe et corrige ou redresse les infractions volontaires ou involontaires.

En effet, pourquoi s'attacher à relever des erreurs d'appréciation ou des fautes, alors qu'un conseil donné à temps aurait pu les éviter. Cette action préventive si désirable, appelée à s'exercer au niveau du corps de troupe, doit être confiée à un conseiller qualifié, connaissant à fond les particularités de cette formation, ses difficultés propres, et les points faibles de ses moyens administratifs. L'Intendant vérificateur des comptes qui suit l'évolution de la gestion du corps à travers toutes ses vicissitudes semble tout naturellement désigné pour une telle tâche.

Ce rôle de conseiller substitue à la rigueur impersonnelle des chiffres la réalité concrète et nuancée des contacts humains.

Ainsi, dans l'action préventive, le surveillant joue un rôle de "conseiller-guide", qui oriente et enseigne, comme le fait un éducateur ou un contre-maître. Sans participer lui-même à la gestion du corps, il n'en a pas moins une influence primordiale sur celle-ci.

Dans l'action de surveillance, il se transforme en "contrôleur-censeur", qui constate et poursuit ou fait poursuivre les redressements qui s'imposent. Cela implique une compétence sans lacune et une information sans défaut.

Dans les tâches de surveillance administrative, l'accent doit donc être mis sur l'aspect psychologique, qui manifeste le rôle de plus en plus marqué des relations humaines dans les conceptions modernes de l'organisation.

Bien que vieille de plusieurs siècles, cette surveillance des corps de troupe démontre qu'elle peut s'adapter aux nécessités de chaque époque et apparaître toujours aussi moderne, efficace, et opportune.

Ainsi devenue familière, le moment semble venu d'en donner une définition très complète, proposée par l'Intendant Général COLIN (1) :

"La surveillance administrative des corps de troupe est l'action permanente, soit préventive, soit le cas échéant curative, menée par une autorité supérieure externe, basée sur la connaissance complète et approfondie de la situation et du fonctionnement administratif des formations et contribuant à assurer la meilleure satisfaction des besoins de la troupe en veillant à ce que les corps gèrent au mieux leurs ressources, dans le cadre des prescriptions édictées par les règlements".

Pour l'exercer, l'Intendant Militaire dispose de larges pouvoirs d'investigations. L'Intendant Général COLIN cerne ses contours dans les termes suivants : "Elle fait de l'Intendant le fondé de pouvoir du Général en matière administrative. Elle lui permet dès lors, quel que soit son grade, de se présenter inopinément ou non, de parler, de vérifier, d'inspecter, de conseiller au nom du Général, quitte à l'en tenir informé".

Les pouvoirs de surveillant-délégué apparaissent toutefois moins complets que ceux de vérificateur des comptes. Le délégué, dans le cadre de la réglementation, se borne à constater. Il adresse ensuite des comptes rendus et des propositions, par la voie hiérarchique, au Général qui statue. Il ne disposerait donc pas, en droit strict, du droit de prescrire. Mais, dans la réalité, cela lui est possible toutes les fois que l'action de surveillance administrative se combine avec celle de vérification des comptes, ce qui se produit dans la majorité des cas.

Ces mêmes pouvoirs de surveillance ne lui sont en outre délégués obligatoirement que pour l'administration propre du corps de troupe. En ce qui concerne les effectifs, les ordinaires, les organismes d'intérêt privé, les Généraux commandant les régions en France, les Commandants Supérieurs outre-mer, doivent donner une délégation expresse et personnelle à l'Intendant Vérificateur.(2).

(1)- "La Surveillance Administrative", conférence donnée aux stagiaires de l'Ecole Supérieure de l'Intendance.

(2)- Une délégation peut-être générale et permanente, spéciale et permanente, spéciale et temporaire, générale et temporaire, et, dans chaque cas obligatoire ou facultative.

Mais, la vocation générale de surveillance reconnue aux Intendants Militaires se trouve surtout contrariée, à l'heure actuelle, par le fait de l'évolution de la logistique.

L'accroissement démesuré de la technique a conduit à penser que les divers grands Services de l'Armée devaient surveiller eux-mêmes la conservation, l'entretien, et l'emploi par les corps de troupe des matériels qui leur étaient distribués. Ils justifient d'autant mieux ce point de vue que pour les matériels ressortissants à ces services, le Corps n'est pas comptable, mais simple détenteur. Rien d'étonnant que, pour les matériels en cause, qui n'ont pas cessé de leur appartenir, les services de rattachement revendiquent un droit de regard permanent, un pouvoir de vérification sur les écritures, et des pouvoirs de sanctionner les défaillances.

Dans le Service du Matériel et des Bâtiments Outre-Mer, les Directeurs de Service, les Sous-Directeurs dans leur ressort, inspectent les Etablissements et poursuivent la surveillance des matériels, souvent pondéreux et coûteux, qu'ils fournissent aux Corps de Troupe. Un tel genre de surveillance échappe à l'action de l'Intendant.

Celui-ci y participe occasionnellement lorsqu'il effectue sur place des recensements, inventaires, ou vérifications "sur la demande des Directeurs de Service intéressés (1) ou sur l'ordre des autorités supérieures..."(2).

Cette surveillance directe par les Services peut paraître dans la logique des choses et la conséquence de l'évolution.

Mais, s'agit-il bien de "surveillance administrative"? Vraisemblablement pas. Les textes réglementaires du Ministère des Armées la dénomment simplement "surveillance permanente".

Elle s'exerce visiblement dans un secteur particulier et délimité, généralement à posteriori, et ne répond pas aux caractères de la surveillance administrative, à vocation universelle.

(1)- S.M.B. ou Santé.

(2)- B.O.E.M. Volume 690-0.

Surtout, elle constitue un contrôle technique plus qu'une surveillance. Elle concerne des matériels, alors que la surveillance administrative s'intéresse aux besoins humains et à leur satisfaction (1). Le Service de l'Intendance a lui aussi son contrôle technique propre, différent de la surveillance administrative. La seconde se situe sur un autre plan (1).

- (1) - Toutefois, une Décision Ministérielle récente (n° 3782/EMAT/4/OM du 4 Mh1 1966) intitulée "surveillance administrative et technique, comptabilité des matériels ressortissants au S.M.B. des Forces Terrestres stationnées Outre-Mer" s'exprime de la manière suivante :

" Aux termes de l'Article 6 du Décret du 21 Juin 1906 portant règlement de l'administration publique sur l'administration des troupes coloniales, le Commandant Supérieur des Troupes est le Chef responsable de l'Administration Militaire dans l'étendue de son commandement."

" L'Article 5 du même Décret confie à l'Intendant Militaire le soin de procéder ou faire procéder, à cet effet, aux recensements de matériels, inventaires ou autres moyens de vérification prévus par les règlements ou prescrits par le Commandant Supérieur des Troupes. Cependant, les aspects administratifs et techniques étant devenus indissociables, en raison de la variété et de la complexité des matériels, la vérification des comptes doit être complétée par une action sur le plan technique propre à chaque Service. La surveillance administrative et technique du Corps de Troupe doit donc s'entendre comme :

- "- la vérification que les corps possèdent au complet et sans excédent les matériels correspondants à leurs dotations et à leurs besoins",
- "- la vérification de l'état des matériels et la manière dont ils sont entretenus",
- "- l'appréciation de l'opportunité des actes de gestion",
- "- le contrôle de la régularité de ces actes",
- "- la prescription ou la proposition des remèdes qui s'imposent".

" Ces vérifications, contrôles et appréciations, exigeant des compétences techniques spécialisées, ne peuvent être du ressort exclusif de l'Intendant Militaire."

" Le Commandant Supérieur des Troupes peut étendre ses délégations aux Directeurs du S.M.B. pour le domaine matériel, qui concerne le SMB exclusivement. Cette délégation est alors permanente. "

Une telle interprétation confirme la tendance actuelle à dénaturer la surveillance administrative, à l'assimiler à la surveillance technique et à porter atteinte à son caractère d'universalité.

- Le contrôle technique a pour objet la matière et pour méthode l'analyse. La surveillance administrative, qui choisit l'homme pour sujet, intervient dans tout ce qui vise à sa conservation et à son maintien en condition en tant que combattant, et procède par synthèse.

Au Chef de Corps responsable de l'ensemble de l'administration de son régiment correspond un surveillant administratif à la vocation universelle sous réserve des contrôles techniques réservés aux techniciens.

En définitive, l'efficacité de la surveillance administrative réside dans l'action conjointe du commandement, de l'Intendant, et du Chef de Corps. Le Commandement, dans ses décisions, devra tenir compte des impératifs administratifs et exploiter la collaboration de l'Intendant pour parfaire une action qui allie les soucis du commandement aux sujétions de l'administration.

L'Intendant s'efforcera d'interpréter les vues du commandement dans le sens de la meilleure satisfaction des besoins du Corps de Troupe.

Le Chef de Corps acceptera cette surveillance, non comme une servitude qui pèse comme une suspicion, mais comme une aide sincère et de tous les instants, destinés à lui éviter surprises et écueils.

Ainsi comprise, la surveillance administrative synchronise le fonctionnement aux divers échelons de l'activité militaire.

+ + +
+ + +

L'administration des Corps de Troupe qui présente ainsi un certain nombre d'originalités sera donc contrôlée selon des modes adaptés. Les principes fondamentaux du droit public s'appliquent, mais le corps jouit d'un régime privilégié. La plus grande liberté laissée aux administrateurs est compensée par une responsabilité accentuée. Quant au contrôle, caractérisé par l'emploi simultané de la vérification des comptes et de la surveillance administrative, son contenu apparaît à la fois tempéré et efficace. Sa valeur dépend toutefois des qualités déployées par l'Intendant Militaire, de ses connaissances professionnelles, de son expérience de la vie du soldat, de ce souci de connaître et d'apprécier objectivement

l'action des personnels administratifs du corps. La mise en oeuvre de toutes ces exigences doit lui donner une compétence sans lacune et lui fournir une information sans défaut. Par là, seront au mieux sauvegardés les intérêts du Trésor et la certitude d'une saine administration, propre à rassurer le commandement.

CHAPITRE IV

LES ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES AUXILIAIRES

Les développements qui précèdent ont défini et caractérisé les fonctions générales du Service de l'Intendance Outre-Mer, telles qu'elles résultent, d'une part, de la communauté d'attributions avec ce qui constituait jusqu'au 31 décembre 1965 l'Intendance Métropolitaine, d'autre part, des particularités de fonctionnement de l'administration militaire outre-mer.

Le présent chapitre se propose de donner une énumération exhaustive des autres attributions, caractérisées par leur nombre et leur variété, à l'image de l'administration militaire elle-même.

Toutes ces attributions présentent un trait commun, qui les classe à l'écart de celles déjà étudiées. Ces dernières : fonction financière et budgétaire, fonction économique et de ravitaillement des troupes, fonction de vérification comptable et de surveillance s'exercent au bénéfice de la collectivité militaire considérée en tant que groupe ou société, tributaire de besoins variés liés à la qualité militaire ou simplement besoins humains. Leur satisfaction exige la mise en oeuvre des divers rouages du Service de l'Intendance qui fonctionne dans ce contexte en tant qu'organisme administratif impersonnel.

Les fonctions qu'il importe maintenant de définir, ou bien s'exercent au bénéfice des militaires pris individuellement, ou bien intéressent l'armée considérée comme une entité et non en tant que collectivité nombreuse. Parallèlement, les solutions ne font plus intervenir le Service en tant qu'organe, mais une personne physique, l'Intendant Militaire lui-même, soit en considération de ses fonctions de Directeur ou de Chef de Service désigné, soit compte tenu de sa qualité propre d'Intendant.

Certaines se bornent à transposer outre-mer, avec des modalités qui reflètent les conditions locales de vie, les dispositions en vigueur dans l'administration militaire métropolitaine. D'autres offrent un caractère original et se rattachent à la réglementation spécifique des Troupes de Marine.

Ces considérations conduisent naturellement à examiner dans l'ordre :

- les attributions de l'Intendance en tant qu'organisme représentant les intérêts de l'armée,
- les attributions qui règlent les problèmes posés par l'existence des individus qui composent la collectivité militaire,
- les attributions "sui générís" exercées individuellement par les Intendants du fait de leur qualité.

Dans chaque cas, la distinction sera faite entre les activités communes à l'Intendance en métropole et outre-mer et celles particulières au service outre-mer.

+ + +

I.- LES ATTRIBUTIONS DE L'INTENDANCE ORGANISME ADMINISTRATIF.

Celles-ci présentent la caractéristique d'être communes au service aussi bien en France qu'Outre-Mer. Leur exercice fait appel à des techniques d'administration outre des principes de science juridique ou de science administrative. Leur connaissance se bornera à des généralités. Seule, l'activité contentieuse offre des aspects intéressants.

1°)- Le Service du Contentieux et des réparations civiles.

Par délégation permanente du Ministre des Armées, le Service de l'Intendance assure, outre-mer comme en métropole (1) "la défense des intérêts de l'Etat dans toutes les affaires contentieuses intéressant les services militaires et la représentation de l'Etat (Forces Terrestres) tant en demande qu'en défense, devant toutes les juridictions". (2)

Le Service du Contentieux et des Réparations Civiles traite de toutes les affaires qui mettent en jeu la responsabilité de l'administration militaire et poursuit les recours de l'état envers les auteurs de dommages

(1)- La réglementation outre-mer est constituée par une Instruction du 28 Juillet 1955, insérée au B.O.E.M. N° 474. Ce volume constitue l'homologue du B.O.E. N° 460 qui traite des réparations civiles en métropole.

(2)- Article 1er du Décret N° 54-1303 précité (B.O.E.M. N° 690-0).

causés aux personnels, aux matériels, ou aux immeubles appartenant aux Forces Terrestres (1).

Depuis 1962, toutes les affaires contentieuses intéressant les trois armées relèvent de l'autorité de la Direction des Affaires Administratives, Juridiques et Contentieuses (D.A.A.J.C.) du Ministère des Armées (2).

L'Intendance n'intervient qu'à certains stades de la procédure. Le soin de signaler les événements susceptibles de donner lieu à réparation incombe aux autorités hiérarchiques, qui s'efforcent de rassembler les faits et de préciser les circonstances particulières. Après quoi le Service de l'Intendance évalue les divers préjudices, examine les conséquences juridiques des faits, et propose au Commandant Supérieur des Troupes des solutions conformes au droit, compte tenu des circonstances de la cause. Finalement, c'est le Commandant Supérieur des Troupes qui, en fonction de l'importance et de la nature des intérêts en jeu, décide ou propose au Ministre des Armées (3) un règlement amiable de l'affaire (4).

Les dossiers, établis par les échelons subordonnés, sont obligatoirement adressés à l'Intendant Territorial qui transmet au Directeur de l'Intendance avec son avis juridique.

Le Directeur de l'Intendance outre-mer centralise ainsi toutes les affaires présentant un caractère contentieux. Il reçoit les requêtes en indemnité, fait effectuer toutes les expertises nécessaires à l'instruction, fait assurer la défense de l'Etat devant les juridictions locales (5),

-
- (1)- Sauf lorsque des textes particuliers ont défini un contentieux spécial : transports, pensions, réquisitions, recrutement, par exemple.
 - (2)- Auparavant, celles qui concernaient les Troupes de Marine outre-mer relevaient du service compétent de la Direction des Services Outre-Mer.
 - (3)- D.A.A.J.C.
 - (4)- Dans les bases d'Afrique, la notion d'organisation interarmées a conduit à confier à l'armée-pilote la direction du service du contentieux pour l'ensemble des Forces. Il ne s'agit pour le moment que d'une expérience.
 - (5)- En principe, par un Intendant Militaire. Toutefois, quand une affaire présente des difficultés réelles sur un point de droit, ou quand le préjudice subi par l'Etat est la conséquence d'un délit porté devant un tribunal repressif, et s'il y a lieu à constitution de partie civile, il doit être fait appel au ministère d'un avocat (Article 1er du Décret 54-1303 précité - B.O. E.M. 690-0).

procède à l'examen juridique des dossiers et prépare la décision du Commandant Supérieur, fait notifier les décisions prises et provoque l'émission des titres de paiement ou de perception. Il suit en outre la consommation des crédits et le recouvrement des imputations ou des indemnités.

Les décisions du Commandant Supérieur des Troupes constituent des décisions administratives susceptibles des divers recours prévus par le Droit Administratif : recours gracieux, hiérarchiques ou contentieux.

Le recours gracieux auprès de l'autorité qui a pris la décision : ministre ou commandant supérieur, doit être introduit dans les deux mois qui suivent cette décision (1).

Celle prise par le Commandant Supérieur peut faire l'objet d'un recours hiérarchique au ministre, à formuler dans les deux mois de la décision.

Ces recours administratifs une fois épuisés, le tiers peut s'adresser aux juridictions de l'ordre administratif : Tribunal administratif dans les Départements d'Outre-Mer, Conseil d'Etat dans les Territoires d'Outre-Mer et les Etats (2).

Le recours contentieux de pleine juridiction doit s'effectuer dans les deux mois qui suivent la notification de la décision ou dans les deux mois qui suivent les "quatre mois de silence de l'administration", ce silence prolongé étant interprété comme une décision implicite de rejet (3).

Le service des réparations civiles offre donc de l'intérêt par le rappel qu'il suscite de dispositions intéressantes de Droit Administratif.

-
- (1)- Ce recours est suspensif du délai de forclusion de deux mois pour le recours contentieux de pleine juridiction.
 - (2)- A l'exception des matières réservées au Conseil du Contentieux dans les Territoires d'Outre-Mer ou aux Tribunaux Administratifs des Etats.
 - (3)- Le recours pour excès de pouvoir n'intéresse pas le service des Réparations civiles, puisqu'il vise uniquement à l'annulation d'une décision de l'administration faisant grief au requérant. Or, ce dernier ne réclame pas seulement l'annulation d'une telle décision, il en demande la réformation et il peut obtenir une nouvelle décision administrative qui se substitue à la première.

2°) - Les autres activités.

L'Intendance intervient en matière de REQUISITIONS dans les DOM et TOM en respectant la législation applicable en métropole. Elle constitue l'administration interlocutrice qualifiée chargée des règlements. Dans les Etats devenus indépendants où stationnent des Forces Terrestres françaises, la solution dépend des termes des accords de coopération passés avec les Etats.

Dans les mêmes conditions, elle administre les PERSONNELS SANS TROUPE et les SOLES JOUISSANT D'UNE SOLDE.

+ + +
+ + +

II.- LES ATTRIBUTIONS CONCERNANT LES MILITAIRES CONSIDERES SOLEMENT.

Trois activités s'exercent au profit des militaires en tant qu'individus : le Service des Pensions, celui des Successions, le transfert des restes mortels. Une quatrième s'attache à l'administration d'un groupe mais présente en définitive la particularité de se résoudre en grande partie à des problèmes individuels : il s'agit de la gestion des personnels civils.

Les solutions apparaissent propres au service outre-mer, les normes métropolitaines ne pouvant convenir qu'exceptionnellement.

1°) - Le Service des Pensions Outre-Mer.

L'intervention de l'Intendant Militaire dans le SERVICE DES PENSIONS OUTRE-MER justifie son importance, non seulement sur le plan technique, mais encore sur le plan politique. Les pays d'Outre-Mer ont traditionnellement fourni un nombre important de militaires de carrière ayant acquis droit à pension. La guerre de 1939-1945, prolongée par les conflits d'Indochine et d'Afrique du Nord, n'a fait qu'accroître le nombre de pensionnés militaires ou leurs ayants-cause. Les conditions de la liquidation des pensions par les Intendances Territoriales influent directement sur l'état d'esprit et le moral de cette population d' "anciens militaires", qui forme des groupes de pression dans la vie publique locale.

Jusqu'en 1965, l'Intendance des Troupes de Marine assurait partout outre-mer la direction des services régionaux et locaux des pensions.

A cette date, dans les Etats Africains et Malgache, ces missions ont été transférées au Consulat de France du lieu, comme il est de règle dans les pays étrangers (1).

La description qui va suivre ne concerne donc plus que les territoires non indépendants. L'articulation classique du Service était et se trouve être encore en ces derniers lieux la suivante :

Il n'existe pas d'Intendance Spécialisée des Pensions. Dans chaque circonscription administrative fonctionne une section "Pensions" de l'Intendance locale de plein exercice.

L'Intendant Chef de Service ordonnance les dépenses du Ministère des Anciens Combattants et Victimes de la Guerre (2) et assure les fonctions de commissaire du gouvernement auprès de la Commission de Réforme et éventuellement auprès du Tribunal des Pensions du lieu. Sous ses ordres, se vérifient les dossiers de pension basés sur la durée des services, les dossiers de pension d'invalidité des militaires en activité, ou des pensions de reversion concernant les veuves, orphelins ou ascendants ainsi que les dossiers de capital décès.

Le Directeur de l'Intendance centralise et contrôle toutes les questions ayant trait aux pensions. Il correspond directement avec le Ministère des Anciens Combattants.

En application du principe général posé par la Constitution du 27 Octobre 1946, qui disposait que tous les citoyens de l'Union Française jouissaient de "l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion", les militaires ressortissants d'outre-mer bénéficient des régimes généraux des pensions basées sur la durée des services et des pensions d'invalidité, sauf dispositions particulières d'ordre secondaire destinées à tenir compte de certaines conditions de vie propres.

-
- (1)- Dans les Etats indépendants, la compétence antérieurement dévolue aux Tribunaux des Pensions et Cours de Pensions siégeant outre-mer est désormais confiée au Tribunal des Pensions de la Seine et à la Cour Régionale des Pensions de PARIS (Réf. : D.M. N° 62-669 du 8 Juin 1962 - JORF N° 140 du 15 Juin 1962 p. 5808).
- (2)- Il délivre en particulier les titres d'allocation provisoire d'attente dès que la Commission de Réforme a proposé le militaire pour une pension à un taux indemnisable.

Durant des années, et encore actuellement là où l'Intendance assure le service des pensions, la tâche des Intendants Militaires est apparue toujours délicate, soit pour des raisons géographiques, telles que l'étendue des circonscriptions territoriales où la rusticité du réseau de communications, soit pour des raisons psychologiques, telles la négligence des demandeurs ou la vénalité des intermédiaires employés dans les administrations locales, soit pour des raisons techniques, telles l'imperfection de l'état-civil. Il ne faut pas oublier non plus l'importance numérique des Anciens Combattants qui multiplie les instances et les dossiers.

Les pensions outre-mer sont accordées dans les mêmes conditions qu'en métropole (1).

Les règles d'attribution de la pension de reversion tiennent compte des régimes matrimoniaux particuliers, selon que le militaire était monogame ou polygame.

Le Service de l'Intendance outre-mer intervient enfin pour la retraite du combattant, en particulier dans la transmission des demandes de carte du combattant et le paiement de la retraite, dans l'octroi des carnets de soins gratuits dont peuvent bénéficier les titulaires de pension d'invalidité, dans le paiement des délégations de solde d'office aux veuves ou épouses des militaires décédés ou disparus au cours d'opérations de guerre ou de maintien de l'ordre, et dans la constitution et le paiement du capital-décès accordé à la veuve, aux orphelins, éventuellement aux ascendants des militaires de carrière décédés.

2°)- Le Service des Successions.

Plus original encore apparaît le SERVICE DES SUCCESSIONS des militaires décédés outre-mer. Une fois de plus, c'est le facteur "éloignement"

(1)- Cependant, les tarifs de la pension basée sur la durée des services et concédée aux anciens militaires qui justifient de leur résidence habituelle outre-mer sont majorés de 35 % à Madagascar et à la Réunion, 75 % au Pacifique, et 40 % dans les autres territoires ou états; la pension ainsi majorée en Francs métropolitains est convertie en monnaie locale sans indexation.

qui se trouve à l'origine de l'élaboration de règles particulières. Cet impératif ne s'impose pas aux seuls militaires. La nécessité de sauvegarder les intérêts des héritiers des Français originaires de la métropole établis outre-mer a conduit à édicter pour ces territoires des règles de forme qui aménagent celles prévues par les articles 811 et 814 du Code Civil.

Le principe adopté consiste à déclarer de facto la succession vacante lorsqu'il n'existe pas d'héritier sur place. Elle est administrée pour le compte de qui de droit par un fonctionnaire désigné à cet effet (1).

Les successions des militaires sont donc appréhendées par le fonctionnaire militaire tout naturellement qualifié, à savoir l'Intendant. A l'issue des opérations de liquidation, celui-ci la fait remettre, soit aux héritiers, soit, à défaut, à l'Etat, à l'expiration de la période trentenaire.

Cette vocation de l'Intendant Militaire présente des exceptions importantes. Celui-ci n'a pas à appréhender la succession lorsque le défunt laisse sur place un parent au degré successible (2). Il doit se borner à examiner sommairement les droits des personnes qui réclament la succession. De la même façon, l'Intendant peut être dessaisi, même en l'absence de parents au degré successible, s'il existe un testament instituant un héritier ou désignant un exécuteur testamentaire.

Il peut également être dessaisi lorsque la succession présente un caractère litigieux ou immobilier.

-
- (1)- Le Service des Successions Outre-Mer a été régi durant de nombreuses années par une Instruction Ministérielle du 1er Mai 1906 plusieurs fois modifiée.

Avant sa dissolution, la Direction des Services d'Outre-Mer a élaboré une nouvelle Instruction, N° 3419 DSOM/1.T/2-EGR du 22 Avril 1965.

Celle-ci s'applique aux personnels militaires décédés en activité de service dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer, ainsi qu'à ceux décédés en activité de service dans les bases d'Outre-Mer dans la mesure où ses dispositions sont conformes à la législation de l'Etat de stationnement. Dans le cas contraire, le Ministre doit être saisi.

- (2)- S'il existe sur place un héritier mineur, l'Intendant Militaire peut prendre des mesures conservatoires urgentes, entre autres faire désigner un administrateur provisoire en attendant que le Conseil de Famille ait désigné un tuteur légal.

La réglementation concernant les successions des militaires décédés outre-mer illustre la qualité de notaire de l'armée qui s'attache par certains côtés à la fonction d'Intendant. Cette notion se retrouve aux divers stades de la liquidation.

San· entrer dans le détail des opérations : mesures préliminaires et liquidation provisoire, on peut noter les interventions suivantes de l'Intendant :

Il fait publier au Journal Officiel du territoire un avis d'ouverture de la succession, qui constitue mise en demeure de produire leurs titres à l'égard des créanciers et débiteurs éventuels.

Il procède à l'apposition des scellés lorsqu'un inventaire des objets mobiliers de la succession ne peut être fait immédiatement et établit les procès-verbaux authentiques de levée de scellés et de recollement d'inventaire. Les bijoux et objets précieux, déposés à l'Intendance avec l'ensemble des objets mobiliers, et placés dans une boîte scellée, donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal de constat.

La liquidation provisoire comprend l'insertion d'un avis d'ouverture de la succession sous forme de publication officielle et le versement des sommes dues par les débiteurs entre les mains de l'Intendant Militaire qui les dépose au Trésor (Payeur de France) au moyen d'un ordre de recette provisoire.

Les créanciers disposent de quatre mois à compter de la publication de l'avis d'ouverture de la succession pour présenter la justification de leur créance.

Les créances privilégiées classées selon les règles du Code Civil (1) sont réglées par l'Intendant en fonction de leur rang prioritaire.

Il ne paye pas les créances non privilégiées. Les créanciers doivent poursuivre directement les héritiers ou leur mandataire, ou faire opposition légale auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations.

(1)- Dans l'ordre : contributions dues à l'Etat ou aux collectivités territoriales, créances sur la généralité des meubles de l'article 2101, créances sur certains meubles de l'article 2102, créances privilégiées au profit du Trésor Public de la Loi du 5 Septembre 1807 modifiée par l'ordonnance N° 59-71 du 7 Janvier 1959 - J.O. du 8 Janvier 1959 page 556 et suivantes.

A l'issue de ces opérations l'Intendant Militaire établit un compte de liquidation et fait verser l'actif de la succession à la Caisse des Dépôts et Consignations par virement du compte de Trésorerie ouvert jusque là dans les écritures du Payeur.

Les héritiers, prévenus par le Service de l'Intendance, s'adressent à la Caisse des Dépôts pour entrer en possession de l'actif de la succession (1).

Au service des successions, peut se rattacher la procédure du TRANSFERT des RESTES MORTELS. L'Etat français prend en effet à sa charge le rapatriement des restes mortels des militaires décédés en activité de service outre-mer (2).

La famille (3) doit transmettre sa demande à l'Intendant Militaire dont relève le Corps de Troupe d'appartenance du défunt. Ce fonctionnaire constitue le dossier pour décision au Commandant Supérieur des Troupes.

3°)- La gestion des personnels civils.

La dernière intervention du Service de l'Intendance dans la catégorie d'attributions considérée concerne la GESTION DES PERSONNELS CIVILS DES FORCES TERRESTRES. La réglementation reste discrète en ce domaine. Le Décret du 27 Décembre 1954 (4) n'en parle pas. L'Instruction d'application de ce Décret se borne à préciser à propos des missions du Directeur de l'Intendance qu'"il centralise les questions touchant la gestion financière et la situation

-
- (1)- Lorsqu'un militaire autochtone décède dans son territoire d'origine, l'Intendant Militaire n'intervient pas. La succession est éventuellement remise à la curatelle des biens vacants.
Lorsque les héritiers ou la veuve d'un militaire décédé résident dans le lieu où le militaire est décédé, ceux-ci doivent adresser leur demande de remboursement au comptable français local du Trésor, délégué de la Caisse des Dépôts et Consignations.
 - (2)- De la même façon, l'Etat accorde la gratuité pour le transfert des restes mortels de l'épouse ou des enfants du militaire régulièrement autorisé à se faire accompagner outre-mer par sa famille.
 - (3)- Veuves, descendants, ascendants, exceptionnellement collatéraux, parents adoptifs ou parents nourriciers d'enfants assistés.
 - (4)- Décret N° 54-1303 sur les attributions de l'Intendance Outre-Mer déjà cité.

administrative (statut) de tous les personnels civils permanents des Forces Terrestres du Territoire". Une construction, en quelque sorte jurisprudentielle, est venue remédier à l'extrême concision du règlement. L'Intendant, de par sa vocation très générale dans le domaine de l'administration militaire, paraissait tout désigné pour assumer de telles charges. Il est appelé à évoquer à chaque instant les questions relatives aux personnels civils, soit comme employeur, soit comme conseiller du commandement, soit comme juriste militaire, soit comme ordonnateur. Pour ces raisons, les Intendants Territoriaux, bien que l'instruction ne parle que du Directeur de l'Intendance, centralisent, dans leur circonscription, par représentation de ce dernier, les questions intéressant la gestion des personnels civils.

Leur action se manifeste sous des formes variées :

En premier lieu, à l'échelon directorial et à l'échelon territorial, le Service de l'Intendance Outre-Mer, comme le prescrit l'instruction précitée, a la charge de l'étude et du règlement de toutes les questions de principe qui pourraient se poser en ce qui concerne la gestion et l'administration des personnels permanents des différentes catégories (1).

Il veille au respect par les divers employeurs militaires des dispositions du Code du Travail appliqué localement et de celles des conventions collectives en vigueur.

Il assure la défense des intérêts de l'Etat dans les litiges du travail. Ceux-ci seront évités au maximum si l'Intendant ou ses adjoints se

(1)- Les personnels civils permanents comprennent :

1°)- Les contractuels, dont la situation se trouve définie dans un contrat qui se réfère aux conventions collectives locales.

Ils se divisent en contractuels européens expatriés, contractuels européens de droit local, et contractuels autochtones.

2°)- Les auxiliaires, employés ou ouvriers, dotés d'un statut. Le Code du Travail local leur est applicable et les instructions qui les régissent ne doivent pas contrevenir à ses dispositions.

3°)- Les personnels régis par le Décret N° 57-366 du 22 Mai 1957. Ce texte leur donnait un statut analogue à celui des fonctionnaires, mais les bénéficiaires ne relevaient cependant pas de la Fonction Publique française.

tiennent en contact avec l'inspecteur du travail. Il demeure également en relations suivies avec les syndicats.

Il règle les questions intéressant la discipline, le licenciement, les congés, l'avancement des auxiliaires. Il suit les effectifs et les mutations, se fait donner copie par les employeurs des contrats d'embauche et de licenciement. Il tient un Fichier général de tous les personnels.

Il établit les prévisions budgétaires, fournit les situations financières mensuelles constituant demandes de crédit pour les deux chapitres intéressant les personnels civils permanents (1), et assure le contrôle de l'utilisation des crédits en fonction des effectifs autorisés.

Il est le correspondant désigné des Forces Terrestres avec les caisses ou organismes de retraite auprès desquels certains personnels civils sont affiliés.

D'une manière générale, enfin, il est le conseiller juridique et administratif du Commandant Supérieur pour toutes les questions relatives aux personnels civils.

Le rôle de l'Intendant Militaire dans la gestion des personnels civils permanents des Forces Terrestres apparaît, à la lecture des développements qui précèdent, délicat et important.

Il est délicat du fait du climat politique, de l'évolution des idées, et des pressions exercées par les organisations syndicales. Ce caractère se renforce encore lorsque le territoire de stationnement se trouve être un Etat indépendant, donc, devenu étranger. Délégués, et représentants syndicaux connaissent parfaitement la réglementation. L'Intendant doit donc la posséder également à fond et ne pas se tromper.

Il est important par la variété des problèmes posés par l'administration de personnels non militaires, aux situations très diverses sous l'angle des rapports juridiques et contractuels avec l'employeur. Par ailleurs, certains services, et l'Intendance en particulier, fonctionnent avec une majorité de personnels civils.

(1)- 31-21 pour les employés et 31-31 pour les ouvriers.

L'Intendant doit, par suite, se présenter comme un technicien des questions de Droit Social et de Droit du Travail. Cette compétence, qui s'ajoute aux nombreuses connaissances qu'il doit avoir, exige qu'il perfectionne sans cesse son bagage juridique. Une complication supplémentaire apparaît dans les Bases françaises d'Afrique. La législation locale décroche peu à peu du Droit français. Au fil des jours, à l'occasion de toute promulgation de Loi nouvelle, soit en France, soit dans l'Etat de stationnement, il y a distorsion et éloignement des législations. Lors de chaque affectation outre-mer, il faut désormais que l'Intendant assimile les particularités nouvelles de droit local, et ce pour une période d'exploitation correspondant à la durée d'un séjour outre-mer, actuellement réduite à deux ans !

+ + +
+ + +

III.- LES ATTRIBUTIONS PERSONNELLES DES INTENDANTS MILITAIRES.

Ces attributions concernent un domaine d'activité administrative où tout Intendant est qualifié pour intervenir quels que soient son grade, sa fonction, et sa position dans le service.

Les unes se réfèrent à la formation spécialisée et aux compétences juridiques et administratives appliquées aux activités militaires qui caractérisent la fonction.

A ce titre, les Intendants Militaires sont désignés pour diverses tâches de conseil ou de représentant des intérêts de l'Etat au sein de certains organes collectifs, conseils ou commissions, réunis à titre consultatif ou de décision.

Les autres constituent des attributions traditionnelles, prévues par la Loi.

1°)- L'Intendant membre des commissions administratives militaires.

L'Intendant Militaire fait fonction de "commissaire du gouvernement", c'est à dire veille à la défense des intérêts de l'Etat, dans les Commissions de Réforme.

A un titre analogue, il assiste aux ventes de matériels militaires réformés effectuées par le Service des Domaines.

Il participe en tant que membre juridique aux adjudications ou appels d'offres concernant les marchés passés par les services militaires.

L'intervention dans le Service de la Remonte devient une curiosité historique, cette activité tendant à disparaître dans l'Armée. Dans la

mesure où le cas peut encore se présenter, il assiste aux séances de la Commission de Réforme des animaux jugés impropres au service et vise les procès-verbaux de réforme et d'abattage. Enfin, il participe - toujours au titre de défenseur des intérêts financiers de l'Etat - aux ventes publiques d'animaux réformés.

Un Intendant fait de droit partie de la Commission de Casernement et effectue les constats à l'occasion de la prise de possession et de la remise des casernements ou lorsque des contestations s'élèvent entre un Corps de Troupe et le Service des Matériels et Bâtiments.

Toutes ces activités interviennent identiquement en Métropole et Outre-mer. Toutefois, des particularités propres au domaine militaire outre-mer méritent quelques précisions.

Dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer, le Directeur de l'Intendance doit collaborer avec le Commandant Supérieur et la Direction du Service des Matériels et Bâtiments..

La réglementation (1) dispose que "les contrats relatifs aux achats ou locations d'immeubles sont préparés par les Directeurs des Services intéressés, mais ils sont toujours passés, quelle que soit leur importance, par le Directeur de l'Intendance. Ils sont approuvés dans les mêmes formes que les marchés. Les actes de prorogation ou de résiliation sont également soumis aux mêmes règles que les marchés qu'ils concernent".

Dans la pratique, les locations d'immeubles sont étudiées par la Commission de Casernement (2), les baux préparés par le Service des Matériels et Bâtiments et passés entre le propriétaire de l'immeuble (3) et l'Intendant local, représentant le Directeur de l'Intendance. Leur approbation s'effectue selon les formes admises pour les marchés de fournitures ou de travaux.

Les acquisitions d'immeubles nécessitent l'autorisation ministérielle (4).

(1)- Décret du 27 Décembre 1954 précité. (B.O.E.M. N° 690-O - Article 16).

(2)- Dont fait partie l'Intendant Militaire, comme il vient d'être précisé.

(3)- Ou son fondé de pouvoir.

(4)- En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, il faut une loi ou un décret.

Comme pour les locations, le Service des Matériels et Bâtiments prépare les actes, le Directeur de l'Intendance ou par délégation, l'Intendant local, conclut le contrat, qui doit être approuvé par le représentant du gouvernement (Haut-Commissaire, Gouverneur ou Préfet).

Enfin "les ventes d'immeubles ou d'objets mobiliers appartenant à l'Etat ou aux Corps de Troupe ne peuvent avoir lieu sans l'intervention des fonctionnaires de l'Intendance, conformément aux articles 211 et suivants du Règlement du 14 Janvier 1869 sur la comptabilité publique". (1)

Depuis l'indépendance des Etats Africains et Malgache, la réglementation ci-dessus précisée ne s'applique plus sur leur territoire. Les questions touchant la gestion du domaine militaire sont normalement réglées par les accords passés avec les Etats.

Les immeubles placés à un titre quelconque sous la main de nos Forces Armées dans ces pays ayant fait partie de l'Union Française sont soumis à la réglementation domaniale métropolitaine et suivis, en conséquence, par les comptables supérieurs du Trésor en leur qualité de représentants du Service des Domaines français (2). Ces fonctionnaires des finances sont seuls habilités à traiter avec les Services des Domaines des Etats indépendants.

Ces immeubles mis à la libre disposition des Forces Françaises sont considérés, de même que tous les immeubles détenus à un titre quelconque par l'Etat et placés sous la main de l'autorité militaire, comme affectés au Ministère des Armées.

C'est pourquoi ils obéissent à la réglementation domaniale française, notamment en matière de location, amodiation, changement d'utilisateurs etc...

Les actes destinés à constater les opérations concernant les immeubles sis dans les Etats devenus indépendants doivent satisfaire aux conditions de forme et de fond prévues par la législation locale.

(1)- Décret N° 54-1303 du 27 Décembre 1954 - Article 16 précité.

(2)- Position précisée par une circulaire du Ministre des Finances.- Direction de la Comptabilité Publique - Bureau C.2 n° 83.719 du 14 Novembre 1963.

2°)- L'Intendant Officier Public.

Les attributions de caractère spécial qui justifient cette activité s'expliquent par la tradition et l'héritage du passé.

A l'origine, Commissaires des Guerres ou Commissaires de la Marine aux Colonies cumulaient des fonctions de direction et de contrôle sur l'ensemble des services militaires. L'accroissement démesuré de besoins qui devenaient de plus en plus complexes conduisit par la suite à la création progressive de services spécialisés.

Aussi, la Loi du 16 Mars 1882, donnant l'autonomie à ces services administratifs et créant un contrôle indépendant, déposséda l'Intendance de ses attributions de surveillance des autres services et de contrôle supérieur. Elle définit, comme pour les autres Services de l'Armée, les attributions nouvelles, sans mentionner ce qu'il advenait de celles rattachées à la qualité d'Intendant Militaire.

Il fallut l'avis du Conseil d'Etat en date des 2 Avril et 23 Juillet 1884 déjà mentionné lors de l'étude de la Loi du 16 Mars 1882 pour rappeler que demeuraient toujours valables les fonctions traditionnelles rattachées à la qualité d'Intendant et qui leur reconnaissent "en dehors de toute délégation de l'autorité ministérielle, un rôle sui généré pour lequel ils étaient particulièrement préparés par leur origine, à savoir celui de jurisconsultes, conseils de l'administration militaire et d'officiers publics chargés de donner l'authenticité à des actes intéressant l'armée ou ceux qui la composent".

De cet avis de la haute juridiction administrative, s'inspire le Décret du 10 Février 1890 sur le service de l'Intendance (1) qui précise que "les fonctionnaires du corps de l'Intendance Militaire exercent toutes les attributions que leur confèrent, comme officiers publics, les lois, ordonnances, et décrets en vigueur ou qu'ils tiennent de la délégation ministérielle".

La réglementation des Troupes de Marine a repris les dispositions

(1)- Décret qui "porte règlement pour l'exécution de la loi du 16 Mars 1882 en ce qui concerne le Service de l'Intendance".

précédentes (1). Ensuite, l'identité parfaite s'est récemment réalisée avec la fusion des deux corps d'Intendants Militaires.

D'une manière générale, l'officier public se définit comme un fonctionnaire ayant qualité pour dresser des actes auxquels s'attache le caractère juridique de l'authenticité.

Les attributions détenues à ce titre par les Intendants Militaires peuvent se classer, dans un but de clarté, en deux catégories, la seconde constituant un cas particulier de la première, à savoir les fonctions d'officier d'état-civil qui feront l'objet d'un paragraphe spécial.

Les attributions d'officier public comportent trois sortes d'activités : l'apposition de scellés, la réception des actes d'engagement et de rengagement, l'établissement de procès-verbaux.

a)- L'apposition de scellés

Le cas d'apposition de scellés a été mentionné à propos de l'inventaire des objets mobiliers de la succession des militaires décédés.

L'apposition de scellés sur des prélèvements de matières constitue un exemple plus courant, en particulier le cas d'échantillons prélevés en vue de la répression des fraudes sur les denrées alimentaires. L'Intendant joue là le rôle de juge de paix.

b)- La réception des actes d'engagement et de rengagement

L'engagement ou le rengagement constitue un acte à caractère solennel et un contrat de type très particulier.

-
- (1)- Décret 54-1303 du 27 Décembre 1954 déjà cité (B.O.E.M. N° 690-0 page 7) : "Article 3 - Les fonctionnaires du Corps de l'Intendance des Troupes d'Outre-Mer ont seuls qualité pour dresser, sous forme authentique, les procès-verbaux destinés à constater les faits qui, dans les services dont ils ont la direction ou la vérification, peuvent intéresser les budgets dans lesquels sont comprises les dépenses militaires des Forces Terrestres".

"Article 4 - Indépendamment de ces attributions générales, les fonctionnaires du Corps de l'Intendance Militaire des Troupes Outre-Mer exercent dans les mêmes conditions que les Intendants des Troupes Métropolitaines, toutes celles que leur confèrent, comme officiers publics, les lois, les ordonnances et décrets en vigueur, ou qu'ils tiennent de la délégation des autorités supérieures".

L'Intendant doit constater l'identité du contractant (1). L'acte qu'il dresse constitue un document authentique. Il instrumente en l'espèce en qualité de "notaire militaire" (2).

c)- L'établissement des procès-verbaux

Lorsqu'un Intendant Militaire dresse un procès-verbal dans l'exercice de ses fonctions, l'acte ainsi établi revêt un caractère authentique, c'est-à-dire qu'il représente la vérité légale pour tout ce que ce fonctionnaire, dans son rôle d'officier public, a constaté lui même propriis sensibus. Nul ne peut plus en contester la véracité. Si quelqu'un demande à un tribunal de faire la preuve du contraire, le tribunal doit refuser de l'entendre, à moins que le demandeur ne s'inscrive en faux, c'est-à-dire ne s'engage, à ses risques et périls (3), au cours d'une procédure volontairement longue et compliquée, à prouver que l'acte est l'oeuvre d'un faussaire (4).

Les procès-verbaux peuvent se classer en deux catégories : ceux à l'égard desquels l'Intendant Militaire intervient, d'une manière générale, en raison de sa qualité propre, et ceux expressément prévus par des règlements spéciaux.

Les premiers se rencontrent en moins grand nombre qu'autrefois. Les règlements modernes limitent progressivement, du fait de la spécialisation des services, les cas d'intervention du fonctionnaire de l'Intendance.

Dans la réglementation actuelle, ils présentent une importance accrue en cas d'opérations militaires.

-
- (1)- S'il s'agit d'un engagé, il doit lui faire déclarer qu'il n'est pas marié, qu'il n'est pas lié au service ou inscrit maritime.
Avant signature, il donne lecture au candidat des extraits de la loi du 31 Mars 1928 sur le recrutement de l'Armée qui sont mentionnés sur l'imprimé d'acte d'engagement.
 - (2)- Lorsque le militaire se présente devant un suppléant, l'acte n'acquiert le caractère définitif qu'après homologation par l'Intendant Militaire.
 - (3)- De lourdes pénalités sont prévues pour le plaideur qui n'arrive pas à faire la preuve de ce qu'il avance quand il s'est inscrit en faux.
 - (4)- Articles 1317 et suivants du Code Civil et Loi du 25 Ventose An XI (16 Mars 1803) concernant l'organisation du notariat.

Dans ces circonstances, l'Intendant peut-être appelé à constater les prises sur l'ennemi (1).

Son action s'exerce également à l'égard de la Trésorerie aux Armées. Elle lui impose de vérifier la composition des envois de fonds non accompagnés. Il constate également les recettes extraordinaires provenant des prises ou saisies, ainsi que les pertes et enlèvements de fonds, de valeurs, de pièces comptables et de matériels dont les fonctionnaires du Trésor aux Armées sont comptables.

A l'égard du Service de la Poste aux Armées, l'Intendant assume la charge de vérifier au départ et à l'arrivée les envois de fonds non accompagnés effectués par ce service.

Il constate les pertes ou manquants de matériels de toute nature dans les camps ou cantonnements.

Quant aux procès-verbaux expressément prévus par des règlements spéciaux, ils peuvent appartenir à deux sous-catégories : ceux qui concernent les services normalement assurés, vérifiés ou surveillés par l'Intendant Militaire en vertu de ses pouvoirs propres ou délégués par le commandement, et ceux dressés à l'occasion du fonctionnement des autres services.

Dans le premier cas, prennent place les procès-verbaux de constat où les Intendants sont appelés à rapporter dans l'exercice des pouvoirs de vérification des comptes ou dans l'action de surveillance administrative. D'une manière générale, ils dressent procès-verbal en cas de perte, déficit, vol, détournement ou excédent de fonds appartenant à l'Etat, aux Corps de Troupe, aux Ordinaires, Foyers, Cercles, Popotes, Bibliothèques, Cercles Sportifs, Vaguemestres, Oeuvre des Tombes etc..., en cas de pertes ou déficits de matériels pour une raison quelconque, qu'ils appartiennent à l'Etat ou aux masses. Ils constatent également, mandatés par le commandement, les modifications survenant dans l'existence du corps de troupe, qu'il s'agisse de création,

-
- (1)- Seuls constituent prise de guerre les matériels, produits ou approvisionnements utilisables sur le champ par l'armée en campagne ; les autres prises appartiennent au Service des Domaines et les administrations militaires doivent se borner à prendre, à leur égard, des mesures conservatoires.

dissolution ou modification de l'organisation interne, et dressent les procès-verbaux de revues d'effectifs ayant pour but de déterminer de manière authentique la réalité des effectifs du corps (1).

Enfin, des procès-verbaux peuvent être rapportés par l'Intendant en diverses occasions : successions des militaires, passation des marchés, recensements, vente d'animaux, réquisitions etc...

Dans le deuxième cas, qui concerne les procès-verbaux dressés à l'occasion du fonctionnement d'autres services : Services du Matériel et Bâtiments, Santé, Action Sociale, divers textes réglementent l'action des Intendants Militaires. Ils interviennent principalement à l'occasion de la passation des marchés, pour effectuer des recensements de matériels etc...

La garantie qui découle du caractère authentique des procès-verbaux oblige l'Intendant à respecter strictement les règles qui régissent la forme et le fond de ces documents (2).

(1)- Cette attribution des Intendants Militaires est, rappelons le, la plus ancienne, puisque les premiers Commissaires du Roy pour les guerres furent justement créés pour exercer le contrôle des effectifs.

(2)- Quant au fond, seules présentent le caractère authentique les constatations faites personnellement par le rapporteur. S'il doit recourir au témoignage d'autrui, ce témoignage doit être rapporté fidèlement et signé par son auteur, et les motifs qui ont empêché d'appliquer les règles prévoyant l'intervention personnelle de l'Intendant doivent apparaître clairement. Si besoin, il doit porter une appréciation motivée sur la valeur du témoignage.

Les conclusions, qui constituent l'énonciation d'un jugement personnel, ne présentent pas le caractère d'authenticité.

Quant à la forme, les procès-verbaux sont généralement établis par dactylographie de plusieurs exemplaires avec interposition de carbones. Seule, la première feuille, en papier fort, qui reçoit directement la frappe, et qui constitue la "minute" présente le caractère authentique. Les autres exemplaires ne constituent que des copies.

Les feuillets doivent être brochés, cotés, paraphés au recto par tous les signataires du procès-verbal.

Ils doivent être écrits sans abréviations, blancs, lacunes, interlignes ou surcharges. Les nombres et les dates sont inscrits en toutes lettres; les nom, prénoms, qualité, emploi de l'Intendant rapporteur et des personnes en cause doivent être mentionnés et tous doivent signer.

Tous les procès-verbaux sont enregistrés à un répertoire analytique, tenu chronologiquement.

Ceux établis par les suppléants sont soumis à l'homologation de l'Intendant Militaire et figurent, à leur date, au répertoire analytique du Service. Les appendices sont également inscrits, à leur date, à ce répertoire (1).

3°)- L'Intendant officier d'état-civil

Les actes de l'état-civil concernant les militaires et les marins de l'Etat dans certains cas spéciaux font l'objet des dispositions des Articles 93 et suivants nouveaux du Code Civil (2).

La compétence des INTENDANTS MILITAIRES COMME OFFICIERS D'ETAT CIVIL, héritée d'une tradition historique, apparaissait, jusqu'aux modifications apportées par la Loi du 28 Novembre 1957, directement dans les articles du Code.

La nouvelle rédaction de la Loi laisse le soin au Ministre des Armées de désigner, par arrêté, les officiers d'Etat-civil militaires.

L'arrêté du 19 Juillet 1958 (3) reprend les dispositions anciennes, et décide que, "dans les circonstances prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article 93", les actes de l'Etat-civil concernant les personnels des armées peuvent être reçus "dans les quartiers généraux ou états-majors par les fonctionnaires de l'Intendance, par les officiers du Commissariat de la Marine et par les Commissaires de l'Air, ou à défaut par leurs suppléants".

D'une manière plus générale, hors de la France métropolitaine, (4) "en cas de guerre, d'expédition, d'opérations de maintien de l'ordre et de pacification ou de stationnement de troupes françaises en territoire étranger, en occupation ou en vertu d'accords gouvernementaux ..." (Art. 93), les mêmes personnels sont compétents, plus les officiers gestionnaires dans les hôpitaux,

-
- (1)- Lorsqu'un procès-verbal ne peut être clos immédiatement, l'Intendant rapporteur doit l'arrêter provisoirement, et le compléter, au fur et à mesure de son information ultérieure, par un ou plusieurs appendices qui constituent eux-mêmes de véritables procès-verbaux.
 - (2)- Livre 1er - Titre II - Chapitre V.
Ce chapitre a été en dernier modifié par la Loi 57-1232 du 28 Novembre 1957.
 - (3)- Dalloz 1958 - page 255.
 - (4)- L'ancien Article 93 précisait "Dans les colonies ou pays de protectorat et lors des expéditions outre-mer.

et, à défaut de tous les précédents, par les chefs de poste ou de détachement d'unités s'administrant isolément.

En France métropolitaine, ces mêmes autorités "peuvent recevoir les actes concernant les militaires et les non-militaires, dans les parties du territoire où, par suite de mobilisation ou de siège, le service municipal de l'état-civil n'est plus régulièrement assuré".

Il s'agit, en somme, de permettre à la vie sociale de continuer dans une certaine mesure, pour les militaires des armées en campagne et, dans certaines conditions, pour les non-militaires, ce en dépit des circonstances anormales dans lesquelles ils se trouvent.

Les textes précités n'infirmement donc pas le Décret du 10 Février 1890 qui porte règlement pour l'application de la Loi du 16 Mars 1832, dont l'article 25 précise : "Les fonctionnaires de l'Intendance remplissent aux Armées les fonctions d'officiers de l'Etat-civil". Diverses instructions ministérielles règlent par ailleurs le détail de ces attributions.

De tous ces textes, il résulte que fonctionnaires et officiers en cause sont chargés de remplacer les maires pour constater les naissances et en dresser l'acte, célébrer les mariages (1) après avoir effectué les publications prescrites par la Loi et en dresser acte, constater les décès et en dresser l'acte. Ils remplacent également les notaires pour l'établissement des testaments, procurations, certificats de vie et pour recevoir les reconnaissances d'enfants naturels et en dresser acte.

En application du Décret du 9 Septembre 1939 (2) et des instructions ministérielles qui s'y rattachent, les fonctionnaires de l'Intendance peuvent être appelés à dresser les actes de consentement des militaires désirant contracter mariage sans comparution personnelle en temps de guerre.

La Loi du 28 Novembre 1957 étend ces dispositions en faveur des militaires employés au maintien de l'ordre et à la pacification hors de la métropole.

-
- (1)- Ils n'ont qualité pour célébrer les mariages que si les futurs conjoints sont tous deux de nationalité française.
- (2)- Modifié par les lois des 5 Mars 1940, 25 Janvier 1941, et 2 Novembre 1941.

Les officiers d'Etat-civil militaires doivent - de même que leurs suppléants - tenir un "Registre de l'Etat-civil", destiné à l'inscription des divers actes, coté et paraphé par le Chef d'Etat-Major. Après clôture, ce document doit être adressé au Ministre pour être déposé aux archives.

+
+ +

Plus encore que les précédents, le chapitre qui s'achève met en lumière l'extraordinaire variété de l'action administrative du Service de l'Intendance et celle plus particulière des Intendants Militaires en tant que tels. Cette accumulation de charges justifie la nécessité pour les Intendants de constituer un corps de fonctionnaires à l'esprit universel et aux qualités techniques - ce qualificatif étant entendu dans un sens très large - polyvalentes.

IIIème P A R T I E

LES MISSIONS NOUVELLES DU SERVICE

Les événements politiques survenus outre-mer depuis quelques années ont bouleversé les données de la présence militaire française hors de nos frontières métropolitaines et profondément influé sur les conditions de son administration.

L'accession à l'indépendance d'un certain nombre de territoires jusque là dépendants de la France (1), a conduit à concevoir des formules inédites de coopération militaire et donné à notre armée des missions nouvelles.

L'activité de l'Intendance des Troupes de Marine s'est enrichie, en conséquence de ces bouleversements, d'attributions inédites très éloignées de ses attributions classiques.

Dès lors, le contenu et la nature de ses missions ont varié selon le lieu et les conditions de leur mise en oeuvre.

Là où l'articulation du commandement ne s'est pas modifiée - à savoir dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer où subsiste une infrastructure militaire française - le Service de l'Intendance a continué à fonctionner selon les critères classiques.

Dans les bases d'outre-mer, désormais organisées sous le signe d'un fonctionnement interarmées, les missions normales du service subsistent, dans la mesure où l'organisation interarmées n'a pas apporté de règles particulières.

Enfin, à l'égard des Etats devenus indépendants, les charges nouvelles d'aide militaire et d'Assistance Technique ont procuré à l'Intendance outre-mer un champ d'activités imprévu.

Les missions classiques du Service viennent d'être étudiées. Les particularités de l'organisation interarmées, encore au stade expérimental, ont été définies à diverses reprises.

Les développements qui suivent s'attacheront à caractériser et à préciser l'action de l'Intendance outre-mer dans la mise en oeuvre de l'administration militaire dans les nouveaux Etats.

(1)- A partir de 1960.

Cette action s'inscrit dans le cadre plus général des liens juridiques nouveaux que la France entretient avec ces Etats, parallèlement à la transformation des rapports politiques, et de l'aide qu'elle leur procure sous des formes multiples, entre autres le soutien d'une Assistance Technique en moyens et en personnels.

Le rôle actuel de l'Intendance outre-mer ne peut donc se comprendre que si l'on détermine, au préalable, les diverses conséquences, sur le plan militaire, de l'indépendance dans les Etats francophones d'Afrique.

CHAPITRE I

LES CONSEQUENCES MILITAIRES DE L'INDEPENDANCE DANS LES ETATS FRANCOPHONES

La nature des liens juridiques qui existent aujourd'hui entre la France et les Etats francophones devenus indépendants domine le problème des rapports entre ces derniers et l'ancienne métropole. Le droit qui s'y applique "est devenu un droit étranger pour la France dont les rapports avec ces mêmes Etats relèvent désormais du droit international" (1).

Mais l'indépendance n'implique pas que l'Etat nouveau "dispose de tous les moyens nécessaires à l'exercice de la souveraineté" (2). Il lui manque systématiquement une armée, une encaisse monétaire, des capitaux, des fonctionnaires etc...

La charte de San Francisco du 26 Juin 1945 a posé le principe que le développement des régions et des populations sous-développées est un devoir qui incombe aux nations à niveau de vie élevé.

Tout naturellement, l'Etat nouveau cherche à s'assurer en priorité "la coopération de son ancienne métropole qui ne la lui refuse pas, afin de maintenir des rapports spécifiques avec son ancienne dépendance" (3).

Les rapports juridiques qui en découlent constituent le droit de la Coopération, branche du Droit International, qui manifeste les liens particuliers d'aide et d'assistance procurés par les Etats développés aux Etats en voie de développement qui dépendaient des premiers autrefois (4).

(1)- Fr. LUCHAIRE - Droit d'Outre-Mer et de la Coopération - Page 2.

(2)- Idem.

(3)- Idem.

(4)- Le nouvel Etat n'utilise pas uniquement la coopération de l'ancienne métropole. Il peut faire appel à d'autres Etats. Réciproquement, l'Etat industrialisé peut aider des Etats qu'il n'a jamais administrés.

"La coopération constitue un nouveau style de rapports internationaux entre Etats, mais ne déroge pas aux principes consacrés par la pratique diplomatique classique" (1).

A cet effet, un certain nombre de pays se sont "liés à la France par un ensemble d'accords de coopération qui les fait bénéficier, outre l'aide financière, culturelle et technique, d'une véritable garantie diplomatique et militaire" (2).

Il s'agit essentiellement des Etats d'Afrique Noire francophones et de Madagascar traditionnellement protégés, lorsqu'ils faisaient partie de la communauté française, par l'Armée Coloniale devenue Troupes de Marine (3).

Ces accords concrétisent les conditions de la coopération et de l'aide fournie par la France et portent sur des objets très variés relatifs aux domaines diplomatique, militaire, culturel, économique, technique et judiciaire. Ils varient d'un Etat à l'autre en fonction de la nature des liens qu'ils ont voulu nouer avec la France (4).

Seuls, les accords militaires intéressent directement l'étude en cours, le Service de l'Intendance Outre-Mer intervenant, au titre de la coopération, dans le cadre de ces derniers.

(1)- Revue Juridique et Politique "Indépendance et Coopération" - 1965 - Article sans titre de A. PLANTEY - Page 323.

(2)- Idem - Page 337.

(3)- L'Algérie, la Tunisie, le Maroc, défendus par l'Armée Métropolitaine lorsqu'ils dépendaient de la France seront considérés comme hors du sujet.

Le Cambodge et le Laos, où stationne une Mission Militaire Française peuvent se rattacher à l'étude entreprise, mais, pour la commodité de l'exposé, l'attention sera centrée sur le cas des Etats Sud-sahariens francophones.

(4)- Ce type de relations entre Etats se distingue des "relations de nature purement diplomatique. Les rapports diplomatiques sont généraux, anonymes, on pourrait même dire indifférents, puisqu'ils s'établissent entre Etats étrangers. A partir du moment où il se trouve admis que l'indépendance n'est plus automatiquement synonyme de rupture, peuvent s'instaurer des rapports de coopération qui, sans porter le moins du monde atteinte à la souveraineté de ces Etats, tissent des liens étroits à caractères politique, culturel et technique dont bénéficient mutuellement, et pour des raisons diverses et différentes, les Etats intéressés". (Revue Juridique et Politique d'Outre-Mer - 1962 - M. LIGOT "Vue générale sur les accords de coopération - Page 10).

Après les avoir caractérisés brièvement, leur contenu fera l'objet de développements particuliers.

+ + +
+ + +

I.- LES CARACTERES GENERAUX DES ACCORDS MILITAIRES

De tels accords "ont pour objet d'assurer le concours de la France à l'Etat bénéficiaire, en vue de contribuer à sa défense intérieure et extérieure. Leur principal intérêt est la garantie des frontières contre toute attaque et contestation, cette garantie s'effectuant surtout grâce à la puissance de dissuasion des forces militaires françaises. Les parties contractantes se concertent sur les problèmes de défense".

"En vertu de ces accords, la France a été amenée à contribuer de façon très active à la création d'armées nationales, à la formation de personnels d'encadrement militaire et aux premières dotations en matériel et en armement".

"La France tire d'ailleurs quelques avantages de ce type de coopération puisqu'il lui permet de maintenir certaines installations militaires dans ce pays, d'y développer les installations techniques nécessaires à la défense à l'échelle mondiale, et d'y trouver un approvisionnement sûr en matières stratégiques" (1).

Le contenu des accords varie avec chaque Etat : certains ne se sont pas engagés en matière de défense ; la France a maintenu des installations et des formations militaires dans quelques uns d'entre eux seulement ; enfin, les conditions d'hébergement et les avantages accordés par l'Etat assisté aux cadres de l'Assistance Technique varient d'un pays à l'autre.

La politique commune des matières stratégiques intéresse peu notre propos et n'est citée que pour mémoire. L'Assistance Militaire Technique fera l'objet de la première partie du prochain chapitre. Dans l'immédiat, il reste à consacrer quelques développements à la défense commune, et à la présence des forces militaires françaises.

(1)- Revue Juridique et Politique "Indépendance et Coopération" - 1965 - Article de A. PLANTEY précité - Page 337.

L'aspect nouveau des relations militaires étant lié en outre à la création récente d'armées nationales propres à chaque Etat, les caractères et le rôle de ces armées demandent à être précisés afin de mieux comprendre par la suite les missions de l'Assistance Militaire Technique, auxquelles participe activement l'Intendance Outre-Mer.

+ + +
+ +

II.- LES ACCORDS DE DEFENSE.

... "L'accord de défense proprement dit (1) fait partie d'un ensemble de liens qui fondent, par leur caractère multiple et global, une coopération essentiellement politique des Etats intéressés et créent entre eux une communauté de destin. Il y a là plus qu'une alliance militaire, car la coopération va de pair avec une certaine harmonisation de la vie diplomatique et, dans certains cas, avec l'existence d'institutions politiques communes" (2).

Il porte sur la défense extérieure mutuelle et sur la défense intérieure. Les termes de la première sont exactement définis et la garantie joue automatiquement lorsque les conditions fixées par le traité sont réunies. En ce qui concerne la défense intérieure, le gouvernement français se réserve d'apprécier en fonction des circonstances, de manière à éviter l'accusation d'intervenir dans les affaires politiques d'un pays indépendant.

Les garanties prévues par les accords se concrétisent de deux manières, soit par le maintien d'une présence militaire sur le territoire de l'Etat cosignataire, soit par le soutien, à la demande, d'une force militaire française qui peut intervenir dans des délais très courts à partir de bases situées en métropole. La première modalité seule intéresse l'étude en cours.

+ + +
+ +

-
- (1)- La France a conclu de tels accords avec le Sénégal, Madagascar, la République Centrafricaine, le Congo, le Gabon, le Tchad, la Côte d'Ivoire, le Dahomey, le Niger, la Mauritanie, le Togo, le Cameroun et la Haute-Volta.
- (2)- Revue Juridique et Politique d'Outre-Mer - 1963 - M. LIGOT - "La Coopération Militaire dans les accords passés entre la France et les Etats Africains et Malgache d'expression française". - page 517.

III.- LES INSTALLATIONS MILITAIRES FRANÇAISES.

La présence militaire française se concrétise de diverses manières. Outre l'emploi par l'Etat intéressé des personnels de l'Assistance Militaire Technique, il est intéressant de citer certains droits reconnus à la France : droit de survol du territoire, droit d'escale sur les aérodromes, libre transit des forces armées françaises, admission en franchise de matériels et de denrées (1).

La manifestation la plus caractéristique apparaît toutefois dans le stationnement d'unités françaises sur le territoire des Etats. Les bases, en particulier, constituent des "points stratégiques choisis en raison de leur situation privilégiée et organisés en système de défense, capables de se suffire à soi-même, soit d'implantations militaires d'où les forces armées peuvent intervenir à faible ou moyenne distance, pour parer à toute atteinte à la sécurité extérieure ou à l'ordre intérieur pouvant intervenir dans un ou plusieurs Etats"(2).

Par ailleurs, la force d'intervention doit disposer de telles bases permanentes en Afrique pour permettre son arrivée et sa mise en oeuvre rapide.

A cet effet, chaque base dispose de Services, dont une Direction de l'Intendance, aux attributions traditionnelles, sauf certains aménagements apportés par l'organisation interarmées.

Outre les Services de soutien logistique, les accords prévoient que le commandement français peut créer et entretenir des Economats de l'Armée, des Mess, des Cercles, Foyers et Services Sociaux.

+ + +
+ + +

IV.- LES ARMEES NATIONALES.

A première vue, l'assistance aux Etats apparaît urgente dans les domaines administratif, économique, culturel et social. L'Afrique demeure le

(1)- Voir Fr. LUCHAIRE - "Droit d'Outre-Mer et de la Coopération" - Page 547.

(2)- Revue Juridique et Politique d'Outre-Mer - 1963 - Article précité - Page 530.

continent de la pauvreté, de l'ignorance et du dénuement, caractérisé par la faiblesse des niveaux de vie. Priorité semble devoir être donnée au secteur productif. La construction d'une force militaire semble un luxe inutile et un désir de prestige coûteux.

La réalité concrète se veut tout autre. L'observation des faits de l'actualité illustre la part essentielle que prennent les questions de défense et l'influence croissante de l'armée dans la vie des nouveaux Etats.

L'armée nationale joue un triple rôle : un rôle symbolique, un rôle de défense, un rôle d'éducation civique, patriotique et sociale.

1°)- Le rôle symbolique.

La création des armées nationales tranchait une question de principe : "Une nation indépendante ne peut se passer d'une armée, l'armée étant un attribut de l'indépendance".

"D'autre part, pour la nation elle-même, l'armée était la preuve de l'authenticité de l'Etat".

"Ensuite, pour une question de prestige, il eût été inconcevable que les seuls soldats vivant sur les territoires fussent les soldats de l'ancienne puissance colonisatrice..." (1).

2°)- La mission de défense.

L'Armée agit préventivement contre les dangers qui peuvent survenir à l'intérieur ou du dehors. En tous temps, le cultivateur, l'artisan, l'ouvrier, l'intellectuel n'ont pu oeuvrer en paix que sous la protection du militaire. Ce que PEGUY remarquait pour la France est valable sous tous les cieux : "Que la Sorbonne le veuille ou non, c'est le soldat qui lui mesure la terre... le temporel garde constamment et commande constamment le spirituel".

Jusqu'en 1960, l'armée de la Communauté avait assuré la défense des territoires. Leur transformation en états indépendants posait la question de la création de forces armées, afin de "maintenir l'ordre dans des pays où les provincialismes et les oppositions pouvaient prendre des formes d'action aigües,

(1)- "Le rôle extra-militaire de l'Armée dans le Tiers Monde" - Pages 75 et 76.

alors que les polices locales n'étaient guère valables" (1).

La défense intérieure contre la menace subversive présente généralement, en matière militaire, un caractère subsidiaire et occasionnel. La participation de l'armée au maintien de l'ordre, exceptionnelle dans les pays occidentaux, se justifie dans "des Etats de création récente, souvent artificiels, englobant parfois des groupes ethniques hostiles à la majorité, et où la population (manque) de maturité politique et (apparaît) mal encadrée par une armature administrative insuffisante". (2)

Par ailleurs, la menace extérieure se précisait avec l'apparition en Afrique Noire de blocs hostiles, certains poursuivant une politique menaçante assortie parfois de revendications de territoires.

"Il fallait donc une armée pour défendre le sol national" contre les prétentions éventuelles des voisins. Cette seconde mission de défense extérieure présente la particularité de se limiter, en cas de conflit ouvert avec un Etat voisin, à tenir jusqu'à l'arrivée de renforts : unités françaises dans le cadre des accords de Défense ou aide d'un organisme régional africain ou international.

3°)- L'éducation civique et sociale.

La création des armées, enfin, répondait à un besoin de disposer d'une école de civisme pour la jeunesse. Dans les nouveaux Etats, le sens national demeure faible, étouffé souvent par des sentiments ethniques très forts.

L'armée aide à développer les notions de discipline, d'unité, de solidarité, et enseigne le patriotisme.

Une solution heureuse pour faire naître le sens de la communauté et de la nation peut consister pour l'Armée à encadrer les jeunes, soit en supervisant les mouvements de jeunesse, soit en mettant en oeuvre un service national permettant à la jeunesse de concourir à de grandes tâches d'intérêt public.

(1)- "Le rôle extra-militaire de l'Armée dans le Tiers Monde" - Pages 75 et 76.

(2)- Voir : "Revue Militaire d'Informations" - N° 344 - Décembre 1962 - Page 44 - Chef d'Escadron LEPRETRE "Coopération Militaire Outre-Mer".

Les armées elles-mêmes participent à de telles tâches. Leur entretien grèvant lourdement les budgets des jeunes Etats, les gouvernements ont envisagé l'emploi de la main d'oeuvre et des moyens techniques militaires pour réaliser l'équipement national.

La participation militaire se présente sous deux formes :

- soit faire encadrer administrativement le pays par des officiers, lesquels doivent, en principe, "présenter toutes garanties de solidité morale".
- soit faire effectuer par les unités militaires des grands travaux (1).

4°)- Les conséquences.

De telles conceptions, en particulier l'ampleur du rôle extra-militaire des armées dans les nouveaux Etats, placent les cadres français de l'Assistance Technique devant des problèmes pour lesquels ils ne sont pas préparés.

L'armée ne constitue plus du tout "ce que nous concevons chez nous et dont nous avons préparé l'encadrement".

Appelées à intervenir en Afrique, ces armées ne seront, en outre, pas structurées sur le type occidental, ne serait-ce qu'en raison du manque de disponibilités budgétaires. De toute façon, face à la guerre subversive et aux rivalités qui naissent entre les Etats, la force militaire autochtone doit se présenter sous la forme d'une troupe adaptée aux conditions de vie locales, entraînée à la forme de lutte prévisible et convenablement encadrée. Elle doit se fondre dans la population et adopter son rythme de vie.

Ces considérations laissent entrevoir les problèmes posés par la création des armées nationales à partir de l'armée française au moment de l'indépendance des Etats, et, une fois ces armées équipées et structurées, ceux posés par leur maintien en condition et leur organisation en fonction des impératifs propres aux hommes, aux choses et aux structures.

-
- (1)- Pour cette raison, on voit des Etats, comme le Sénégal ou Madagascar, disposer de fortes unités du Génie, parfaitement outillées et hors de proportion avec les besoins purement militaires.

Comme on peut le penser, la plupart constituent des problèmes d'administration militaire à résoudre par les cadres français d'Assistance Technique. Leur nature même donne un rôle capital aux représentants du Service de l'Intendance. Les chapitres suivants s'efforceront d'en définir les contours et les limites.

CHAPITRE II

L'INTENDANCE OUTRE-MER DANS L'ASSISTANCE MILITAIRE TECHNIQUE

La place tenue par l'Intendance dans l'Assistance Technique ne peut se comprendre que si on la situe exactement dans le cadre général de cette institution.

L'Assistance dispensée par la France aux pays francophones d'Afrique dans le cadre juridique de l'aide aux pays sous-développés et plus précisément de la Coopération, se subdivise, très schématiquement, de la façon suivante (1) :

1°)- Une aide en nature, qui se matérialise sous diverses formes : aide alimentaire, construction gratuite d'ouvrages immobiliers d'intérêt général, fourniture de services.

Le dernier procédé présente lui-même diverses modalités, telles que l'envoi de matériels d'information, de démonstration, d'équipement, la diffusion de connaissances techniques, enfin et surtout, l'aide militaire.

Celle-ci consiste, soit à équiper ou entretenir l'Armée Nationale, soit à maintenir sur le territoire de l'Etat une armée de protection.

2°)- Une aide financière, caractérisée par des dons et prêts.

3°)- Une assistance technique, qui se manifeste par la mise à disposition de cadres et par la formation de personnels autochtones.

4°)- Une aide commerciale.

Deux formes d'aide seulement intéressent l'action de l'Intendance Outre-Mer :

(1)-Voir Fr. LUCHAIRE. "L'Aide Internationale aux pays sous-développés" Recueil PENANT - 1965 - N° 705 page 13 et suivantes et Fr. LUCHAIRE "L'aide aux pays sous-développés" Collection "Que sais-je ?" n° 1227 page 32 et suivantes.

- l'Aide Militaire, sous le seul aspect du soutien des Armées Nationales, le cas du stationnement de forces militaires françaises sur le territoire des Etats ayant été précédemment examiné.

- l'Assistance Technique Militaire proprement dite, qui pourrait se définir plus précisément comme "l'Assistance en personnels", par opposition à l'aide précédente, elle aussi classée par certains auteurs dans les activités d' "Assistance Technique", mais en "moyens et matériels ainsi qu'en prestations de services" (1).

Ces deux modalités de la mission de Coopération doivent être précisées successivement:

+ + +
+ +

I.- L'AIDE MILITAIRE

La période de mise sur pied des Armées Nationales appartient déjà à l'histoire. Son rappel doit néanmoins permettre de mettre en lumière la complexité des problèmes rencontrés. Il peut aider à mieux comprendre les impératifs du présent et les soucis actuels de l'Intendance dans l'Assistance Militaire Technique considérée en tant qu'institution de caractère nouveau et d'exception.

1°)- La participation à la mise en place des structures.

A). Les mesures générales -

La procédure adoptée pour mettre sur pied les Armées africaines a consisté à transférer aux Etats une partie de notre armée d'Outre-Mer, selon un plan échafaudé par l'Etat-Major français.

Sa réalisation a permis aux armées naissantes de disposer d'emblée de cadres et de soldats instruits, formés dans les Troupes de Marine, où ils avaient acquis "cohésion, esprit militaire et tradition". (2).

(1)- Ces prestations de Services peuvent être des transferts de personnels ou d'installations, entre autres.

(2)- Voir "Le rôle Extra-Militaire de l'Armée dans le Tiers-Monde" pages 77 et 78.

Dans le cadre des prestations de services et aux termes des accords, la France s'est chargée de former des cadres officiers sous forme d'instruction accélérée afin de compléter au mieux l'encadrement initial.

Il s'agissait en effet, pour les Troupes de Marine, de structurer treize armées nouvelles.

La pyramide des grades détenus dans l'Armée française, surtout en ce qui concerne les officiers, ne permettait pas une répartition par nationalité correspondant aux besoins. La grande variété des ethnies en Afrique les divisait, certaines races ayant conservé l'esprit guerrier et prenant volontiers du service, d'autres au contraire se sentant moins attirées par le métier des armes. Aussi, les cadres anciens dominent dans certaines armées, alors que d'autres sont à base d'officiers formés hâtivement. Le rôle de l'Assistance Technique se trouve par suite variable selon les Etats.

En même temps que les personnels, l'Armée française transférait la majeure partie de ses installations.

Enfin, l'équipement de la totalité des effectifs a été réalisé par le transfert corrélatif d'une première dotation en effet et matériels (1).

B.)- L'action de l'Intendance des Troupes de Marine.

Le transfert en un intervalle de temps très court de nombreux militaires a posé à l'Intendance des problèmes variés avec le règlement de multiples cas particuliers et la liquidation définitive des situations de chacun, certains ayant acquis droit à pension d'ancienneté ou à retraite proportionnelle après onze ans de services, d'autres à un pécule à partir de deux ans de service.

L'Intendance des Troupes de Marine a joué un rôle important en ce qui concerne la fourniture d'effets, d'équipements et de matériels techniques. Elle a fait face à la demande et exécuté les ordres du gouvernement français en prélevant sur ses magasins centraux ou territoriaux d'outre-mer ou à défaut, en faisant livrer de Métropole les effets et matières de première dotation.

(1)- L'aide ainsi apportée initialement aux Etats Africains a atteint le chiffre de quatre cent millions de francs nouveaux français.

La mise en place des Intendances nationales a pu s'effectuer dès la phase initiale par suite du transfert complet des installations de l'Intendance des Troupes de Marine (1) : bâtiments; boulangeries, chais à vin, ateliers de confection des maîtres-ouvriers, ateliers de fabrication de meubles etc...

2°)- La participation au soutien logistique -

La période de mise sur pied terminée, le rôle de l'administration militaire française, du Service de l'Intendance entre autres dans le cadre de ses attributions, s'est poursuivi, outre le prêt de personnels examiné par ailleurs, sous deux formes : la fourniture d'équipements ou de matériels et la mise à disposition, là où ils existent, de nos moyens d'entretien et de réparations.

Pour les fournitures, le principe initial de gratuité a fait place à un régime de prestations payantes. Chaque Etat indépendant gérant désormais son propre budget, les dépenses d'entretien des effectifs doivent être supportées par le dit-budget.

Les cessions onéreuses deviennent la règle, les cessions gratuites l'exception.

Toutefois, s'agissant d'une aide, les fournitures de matériels militaires sont consenties à des conditions avantageuses, selon diverses modalités telles que l'octroi de rabais importants, de prêts à long terme ou de prêts à taux d'intérêt réduit.

Le Ministre des Armées se borne au rôle de fournisseur, sauf dans le cas de certaines cessions gratuites.

Les services administratifs des Armées Nationales expriment leurs besoins de la même manière que les homologues français stationnés outre-mer. Pour sa part, le Service de l'Intendance (2) connaît les quantités à satis-

(1)- à l'exception des moyens nécessaires aux Forces Terrestres dans les Bases conservées par la France.

(2)- Direction Centrale de l'Intendance depuis le 1er Janvier 1966.

faire par la production annuelle, comme pour les Forces Terrestres, d'une Demande Générale d'Approvisionnements en vivres et d'une Demande Générale d'Approvisionnements en effets et matériels d'habillement et de couchage (1).

L'aide française se manifeste en outre par la fourniture de certains services : entretien de matériels militaires par des spécialistes des Forces Terrestres, transports aériens de matériels, grosses réparations etc...

+ + +
+ + +

II. L'ASSISTANCE EN MATIERE DE PERSONNELS -

La participation française en ce domaine s'efforce essentiellement de remédier à la pénurie de cadres nationaux confirmés dans les Armées nouvelles. Elle apporte deux solutions : prêter des personnels militaires qualifiés et former des cadres, la première ayant pour fin dernière de réaliser la seconde.

Il s'agit là de la mission générale de toute Assistance Technique.

Dans les Armées en cause, les problèmes majeurs posés à l'Assistance Militaire se rapporteront à l'organisation et à l'administration. La formation de cadres nationaux aptes à des fonctions de commandement et susceptibles de faire face aux tâches militaires pures s'effectue dans des délais raisonnables. La formation d'administrateurs demande plus de temps, et les candidats intéressés ou aptes sont trop peu nombreux.

Il en résulte que, dans le domaine le plus important et le plus critique, les cadres autochtones sont et demeureront longtemps encore insuffisants.

La demande apparaîtra donc prioritaire en techniciens de l'administration militaire. L'offre consistera, de préférence, compte tenu des références exigées, en administrateurs à vocation générale, à savoir

(1) - Pour le renouvellement des matériels, les Etats s'adressent en priorité à la France. Cette disposition apparemment limitative de leur liberté correspond à la nécessité d'assurer une uniformisation des armements et matériels, afin de permettre aux Etats de profiter du soutien logistique des forces armées françaises. (Cf. M. LIGOT précité page 524) -

les cadres de l'Intendance Militaire venue des Troupes de Marine, spécialistes pour l'outre-mer des questions administratives.

Il en résulte, en bonne logique, qu'il convient de définir d'abord le cadre très général d'action de l'Assistance Technique, avant d'examiner les particularités propres à l'Assistance Technique Militaire, et le rôle exact qu'y joue le Service de l'Intendance.

1°- Le contenu de la notion d'Assistance Technique en personnels-

Celle-ci peut se définir comme l'activité permettant aux anciennes nations colonisatrices d'aider les pays indépendants qui dépendaient d'elles autrefois, en mettant à leur disposition pour un temps déterminé, outre le soutien logistique évoqué plus haut, des personnels spécialistes chargés de conseiller, instruire, organiser dans les domaines de leur compétence et former les cadres du pays assisté. "D'une mission d'occupation et de maintien de l'ordre, on en arrive à une mission d'instruction et d'encadrement" (1).

A)- Ses modalités

L'Assistance Technique peut prendre deux formes :

Dans un premier cas, elle se borne à fournir des experts chargés de prodiguer des conseils, instruire, guider et élaborer des plans d'action sans participation directe aux actes d'administration.

Mais la pénurie initiale de cadres locaux compétents fait le plus souvent comporter aux missions d'Assistance, des aspects de commandement, de direction, de gestion et d'exécution ou de contrôle. Il s'agit concrètement d'assurer la continuité des services auparavant à la charge du colonisateur (2).

(1)- Revue "Communauté et Continents" n° 3 Juillet-Septembre 1966- Ph. SCHNEYDER
"L'Afrique Militaire" page 14.

(2)- "L'Assistance française, comme toute Assistance étrangère, ne peut s'exercer que dans le cadre des conceptions que chaque Etat bénéficiaire a de cette Assistance, quitte à ce que la France tempère ou supprime son Assistance si ces conceptions ne correspondent pas à ses possibilités".

"Cette considération est particulièrement importante en ce qui concerne le rôle du personnel français d'Assistance Technique : dans certains

En principe, ce dernier fournit le personnel d'Assistance. Mais des conseillers techniques peuvent être également détachés par des organismes internationaux - l'O.N.U en particulier - ou des pays tiers.

Pour des raisons pratiques, telles que le désir de ne pas bouleverser les méthodes administratives, la communauté de langue, l'habitude de travailler en commun, ou pour de simples raisons sentimentales, la majorité des cadres appartient à la nation autrefois colonisatrice.

Deux grandes catégories de personnels se répartissent les tâches d'Assistance Technique : les administrateurs et les techniciens proprement dits.

Les seconds exercent leur science au profit de la matière et de la machine. L'Assistance Technique ne colore leur action professionnelle d'aucune nuance particulière. Elle présente, les mêmes aspects dans toutes les parties du monde et sous les régimes politiques, sauf à signaler, en matière d'Assistance, l'accent mis sur l'idée de formation des cadres autochtones.

L'action des administrateurs, par contre, comporte des missions et des devoirs propres à la nature des fonctions d'Assistance et mérite plus d'explications.

B.)- Les administrateurs.

Si la coopération technique française consacre une part importante de ses activités au domaine administratif, c'est qu'il s'agit d'un secteur essentiel. Une bonne administration conditionne le progrès dans les pays en voie de développement, particulièrement au cours de la période critique de transition.

-
- fin renvoi 2 Etats, il se limite à un rôle de conseil... dans d'autres, au contraire, il est véritablement engagé - sous les ordres naturellement de l'Etat utilisateur - dans la politique de développement et même dans les tâches d'administration directe".

(Fr. LUCHAIRE "Droit d'outre-mer et de la Coopération" précité - page 537).

"La contribution la plus facile à apporter au développement des jeunes Etats est de leur assurer une administration de bonne qualité, active, efficace et honnête. La tradition de ses administrateurs, le sens de la chose publique, donnent à la France dans ce domaine une compétence particulière" (1).

Les personnels détachés à l'Assistance Technique trouvent là un champ d'expérimentation particulièrement riche propre à faire progresser "l'art administratif" : problèmes de statuts, de formation et de perfectionnement des personnels, application des techniques les plus modernes de gestion, relations avec le public, réforme des structures et des normes administratives.

De telles tâches "horizontales" se retrouvent dans les diverses catégories d'administrations. L'Armée ne fait pas exception et la mission de l'Intendance outre-mer s'ajuste exactement aux caractères ci-dessus évoqués.

En même temps qu'elle effectue la transition entre l'ancien régime d'administration coloniale et les nouvelles administrations nationales, l'Assistance Technique se propose pour fin de hâter la formation de cadres autochtones. Cependant, un certain nombre de fonctions exige des personnels hautement qualifiés et il apparaît que ces spécialisations devront faire appel aux idoine français durant un certain nombre d'années encore. Les Intendants Militaires entrent dans cette catégorie.

C).- Les qualités exigées des administrateurs.

Les caractéristiques ci-dessus expliquent que les spécialistes mis par la France à la disposition des Etats doivent obligatoirement présenter de sérieuses qualités techniques, intellectuelles et morales. Ils doivent être choisis pour leur compétence en ces domaines, et pouvoir tenir le rôle délicat d'instructeur.

(1)- Revue Juridique et Politique "Indépendance et Coopération" - 1965 - Article de A. PLANTEY précité - page 123).

Leur qualification demande en outre à pouvoir s'adapter aux diverses situations. Il leur arrive fréquemment de se trouver placés dans des conditions de travail imprévues, parfois insolites au regard de leur qualification professionnelle. Une solide formation polyvalente sera souvent préférable à une spécialisation approfondie. La fonction d'Intendant Militaire se caractérise justement de cette façon.

Outre leurs qualités professionnelles, les spécialistes de l'Assistance Technique devront faire preuve de qualités humaines nombreuses. Leurs fonctions requièrent de la compréhension et de la souplesse, de la patience, du dévouement, du désintéressement. Intégrés à la nouvelle armature sociale du pays, ils devront se pénétrer des conditions de vie locale, et ménager les susceptibilités car, à l'inverse de ce qu'ils connaissent en Europe, la vie administrative se nuance d'influences plus ou moins occultes, de clientèles familiales, d'affinités de clans, de races, de tribus ou de sectes religieuses (1).

Ils devront s'attacher à trouver et proposer des solutions adaptées aux mécanismes locaux, qui tiennent compte des besoins autochtones et qui utilisent au mieux les ressources, les connaissances et les moyens par définition limités.

Ils veilleront à ne pas transposer un modèle étranger, et à aider au contraire l'administration de rattachement à trouver ses propres solutions conformes au contexte local. Plutôt qu'imposer, ils devront suggérer. Ils susciteront de cette manière un esprit sain de coopération et un dynamisme paraissant plus provenir de l'initiative autochtone que de la tutelle étrangère (2).

-
- (1)- "Toute administration publique est étroitement dépendante de nombreuses données particulières à chaque Etat, aussi bien d'ordre géographique, qu'ethnique, politique ou culturel" Revue- "Indépendance et Coopération" 1965 - Fr. GAZIER - " La Coopération dans le domaine de l'Administration Publique " page 367.
- (2)- "L'effort de coopération le plus important et le plus durable tend bien davantage à aider l'administration publique dans ses missions liées au développement même du pays que dans les tâches de gestion courante" (Fr. GAZIER précité - page 369).

Les responsables locaux jugeront aux résultats obtenus chez eux par l'Assistance Technique l'administration qui détache ses spécialistes et, plus généralement, le pays assistant lui-même. De sorte que chaque expert, outre sa fonction technique, se trouve investi d'une valeur politique et représente son pays, à la manière des diplomates. Mais, à la différence de ceux-ci, il reste indépendant, responsable d'une fonction infiniment plus personnelle, et le rayonnement dû à sa présence doit être permanent.

Nul doute que les résultats les meilleurs soient obtenus avec des fonctionnaires ayant l'habitude du pays, des choses et des gens.

Cette garantie joue justement chez les militaires de l'Assistance Militaire Technique dont font partie d'assez nombreux cadres de l'Intendance.

2°)- Les caractères propres à l'Assistance Technique Militaire.

Il a été dit que les Armées Nationales différaient profondément dans leurs structures et dans leurs buts des Armées de type occidental. Elles jouent un rôle extra-militaire très important. Parallèlement et en conséquence, l'Assistance Militaire Technique française est appelée à concourir, selon des modalités adaptées aux buts poursuivis, outre aux activités purement militaires, à des missions éducatives, en dispensant les ressources de la culture et de la civilisation et en mettant ses connaissances au service des fonctions économique-techniques confiées aux militaires.

A)- La nature des tâches.

Il faut distinguer deux périodes : celle de formation des Armées, limitée dans le temps, et celle de fonctionnement, toujours en cours.

La mise sur pied d'une force militaire dans chaque Etat a compris la création des unités constitutives et des services de soutien logistique, la mise en place d'Etats-Majors, l'organisation du recrutement et l'étude des conditions de la défense. A cette Armée en formation, il a fallu donner une âme, la faire contribuer à la construction de la nation, en élaborant une instruction civique et une morale valables, en préparant la formation des recrues et des cadres. L'instruction dispensée pour les personnels d'Assistance Technique ambitionnait de forger une force militaire capable de s'opposer à la subversion en la mettant entièrement au service

du pays. En outre, dans certains Etats, l'Armée a assumé la charge d'encadrer les jeunes, soit sous la forme de mouvements de jeunesse, soit par la création d'un Service National permettant de faire concourir cette jeunesse à des grandes tâches d'intérêt public.

Dans la phase ultérieure, le rôle de l'Assistance Technique a consisté à adapter l'outil ainsi forgé à la diversité de ses missions. Dans ces Etats depuis peu indépendants, les missions sont de deux sortes : assurer la défense intérieure contre la menace subversive et défendre les territoires contre les revendications éventuelles des voisins.

B).- Les formes de l'Assistance.-

L'aide militaire en personnels peut présenter trois aspects : le détachement de conseillers, celui de techniciens, celui de cadres appelés à occuper des postes de responsabilités.

Alors que dans l'administration civile la mise à la disposition de conseillers constitue la formule la plus usuelle, elle se borne, en matière militaire, à exister aux échelons élevés. Dans ces postes, les officiers français n'exercent aucune fonction d'autorité. Ils flanquent les cadres autochtones titulaires de commandements et mettent à leur disposition leurs connaissances et leur science.

L'affectation de techniciens remédie à la pénurie en personnels nationaux spécialisés. Suivant les besoins, ils se situent à tous les grades et à tous les échelons. Le caractère technique des activités de l'Intendance lui fait jouer un rôle important dans ce domaine.

Enfin, par suite du manque de cadres autochtones compétents, le commandement et l'encadrement des unités, formations et services des Armées Nationales peuvent être assurés par les militaires français détachés.

En bonne logique, la troisième forme d'assistance est appelée à disparaître la première. Des promotions d'officiers, sortant des écoles militaires françaises, étrangères ou nationales, viennent chaque année renforcer l'encadrement.

La seconde forme durera vraisemblablement un certain nombre d'années. Les tâches techniques, on le sait, enthousiasment moins la jeunesse que les fonctions de pur commandement.

La première forme devrait survivre aux deux autres. Les conseillers seront vraisemblablement nécessaires longtemps, si l'Etat employeur le désire, et sauf éventuels impératifs budgétaires ou considérations de politique étrangère susceptibles d'engager la nation assistante à limiter le nombre de ses personnels militaires détachés outre-mer.

L'Intendance, où le troisième système est la règle, fait exception. Les candidats africains à l'épaulette ne se sentent guère attirés par les techniques administratives. Aussi, l'Intendant de l'Assistance Technique assure-t-il généralement la Direction effective du Service, ses adjoints occupant des postes similaires à ceux qu'ils détiennent dans l'Armée française avec les mêmes responsabilités.

C)- Les conditions de travail dans l'Assistance Militaire.

Des facteurs favorables facilitent heureusement le rôle délicat des personnels de l'Assistance Technique. (1)

En premier lieu, les militaires en service outre-mer sont stables. Ils sont assujettis à des séjours ininterrompus, alors que beaucoup de fonctionnaires civils détachés par les Services de la Coopération ou des divers ministères rentrent chaque année en congé en France (2).

Il faut ensuite noter la fraternité d'armes qui unit profondément les militaires nationaux et les militaires français. Les premiers ont, pour la plupart, à savoir la totalité des anciens et une fraction des nouveaux, servi de nombreuses années comme officiers ou sous-officiers dans les Troupes de Marine. Les plus anciens ont fait les campagnes de la Guerre 1939-1945,

(1)- "Le rôle des cadres français affectés aux missions militaires d'Assistance Technique est difficile. Ils ne peuvent oublier qu'ils sont français et comme tels, qu'ils ont des devoirs envers leur patrie. En même temps, leurs fonctions leur imposent une parfaite loyauté vis-à-vis des gouvernements auprès desquels ils sont détachés".

"C'est pourquoi nous n'affectons dans les missions militaires que des volontaires et que nous ne les autorisons, en principe, qu'à effectuer un seul séjour dans un même pays".

(Revue "France-Eurafrique" n° 153- Juin 1964 - P.MESSMER "L'aide militaire française aux pays étrangers" - page 2)-.

(2)- Cette considération a perdu de sa valeur depuis le 1er Janvier 1966, le temps de séjour des militaires en Afrique Noire ayant été ramené de trente à vingt quatre mois. Toutefois, les cadres volontaires peuvent obtenir des prolongations plus facilement que leurs homologues des unités françaises stationnées outre-mer.

en majorité sur le théâtre d'opérations d'Afrique du Nord ou d'Europe. Les autres ont eu l'occasion de servir en Indochine ou au titre du maintien de l'ordre en Algérie. Les liens formés dans les combats, les souvenirs communs facilitent au plus haut degré la compréhension entre assistants et assistés. Il convient de ne pas oublier que, dans notre pays, le principe de l'égalité des chances à égalité de capacité, sans distinction de race ou d'origine, a été appliqué en premier dans l'Armée.

L'ambiance ainsi créée facilitant la collaboration, il demeure que les personnels militaires français désignés pour servir dans une Armée Nationale doivent présenter les qualités psychologiques et humaines exigées de tout expert d'Assistance Technique. La grande habitude de la vie outre-mer pour la totalité des cadres leur permet un comportement conforme à ces impératifs.

Enfin, le métier militaire habitue à faire face à l'improviste à des situations diverses et inattendues. Ils peuvent donc s'adapter rapidement aux problèmes extra-militaires que doivent résoudre les armées nouvelles, tels que ceux concernant la prise en charge de transports civils, de travaux publics, de mise en valeur de terres abandonnées etc... (1).

Plus que dans l'Assistance Technique civile, où la spécialisation des experts limite leur rôle à un secteur d'activité déterminé, dans l'Assistance Militaire, les cadres peuvent être appelés à faire face à tous les aspects de la mission, jouant simultanément le rôle de conseillers, techniciens experts, et chefs de service ou d'unité. Le cas est particulièrement net dans les Services, surtout en ce qui concerne l'Intendance.

(1)- "En suggérant un meilleur usage extra-militaire de l'Armée, ils pourront parfois être utiles aux pays confrontés avec des problèmes écrasants et servir ainsi notre propre influence".

("Le rôle Extra-Militaire de l'Armée dans le Tiers Monde" - Rapport final - page 414).

3°). Les impératifs propres aux activités d'Intendance.

Le rôle particulier de l'Intendance dans l'Assistance Technique Militaire procède de l'importance de l'administration dans les Armées Nationales et du fait que, justement l'Intendance constitue le Service compétent en matière d'administration générale. La création d'armées autonomes a supposé, pour chacune, la mise sur pied préalable d'un Service de l'Intendance.

Dans cette spécialité, il n'existait pas de militaires nationaux susceptibles de constituer l'encadrement. Celui-ci s'est donc trouvé à peu près exclusivement formé de cadres français de l'Assistance Technique.

Toute la responsabilité du fonctionnement des Intendances Nationales et de l'administration militaire leur a été confiée.

A). Les conditions de travail des personnels détachés de l'Intendance.

Il résulte de ce qui précède que les personnels de l'Intendance française mis à la disposition des Etats sont proportionnellement plus nombreux que ceux des Armes ou des autres Services. Alors que, dans les Troupes de Marine, officiers et sous-officiers participent de manière de plus en plus espacée à la relève outre-mer, dans l'Intendance, au contraire, la cadence des effectifs désignés pour servir au titre de l'Assistance Technique apparaît très rapide.

Cet état de choses présente une heureuse conséquence : actuellement, les Intendants, Officiers d'Administration, et Sous-Officiers du Service ont déjà, pour un certain nombre d'entre eux, accompli au moins un séjour dans une Intendance Nationale. Il se crée ainsi une sorte de "spécialisation" qui garantit pour l'avenir un excellent rendement dans une activité de nature particulière et délicate qui requiert un "rodage".

Cette spécialisation apparaît d'autant plus intéressante que la relève du personnel français de l'Intendance par des cadres de l'Armée Nationale sera longue, les volontaires pour les postes administratifs et les candidats valables faisant défaut. Si actuellement, les emplois de commandement sont pour la plupart tenus par des officiers de l'Etat assisté, par contre, il est permis de penser que les Intendants français et leurs adjoints devront assurer les fonctions administratives d'Assistance durant une longue période à venir.

Un autre facteur favorable dans l'exécution du service réside dans le fait que la mise sur pied des Armées Nationales, bien que réalisée par transfert de personnels et de matériels de l'Armée française impliquait l'organisation de structures nouvelles adaptées aux missions et aux conditions de vie locale. Il fallait créer de toutes pièces une administration conforme, susceptible de répondre aux conditions particulières et aux aspects psychologiques et matériels propres à ces collectivités naissantes.

Les Intendants de l'Assistance Technique et leurs subordonnés, appelés à "faire du neuf" voyaient leur domaine d'action considérablement étendu, la possibilité de se libérer des tâches de routine et de donner libre cours à leur esprit d'initiative (1). Ils ont disposé en la matière d'un terrain vierge pour échafauder et structurer une administration militaire nouvelle et faire de la science administrative appliquée.

Les qualifications exigées de ces fonctionnaires dans l'Armée française, et le fait que l'administration des armées nouvelles, faibles

-
- (1)- A l'origine, la question s'était posée de savoir s'il valait mieux désigner pour servir à l'Aide Technique des Intendants anciens ou jeunes.

L'une et l'autre solutions présentaient leurs avantages et leurs inconvénients.

Les Intendants sortis depuis peu de l'école apportaient avec eux l'enthousiasme de leur jeunesse, des connaissances fraîchement acquises et les plus récentes manifestations de la doctrine, l'absence d'idées préconçues, une grande facilité d'adaptation aux situations propres à chaque Armée et aux conditions particulières de leur organisation logistique.

Les Intendants anciens pouvaient justifier d'une expérience solidement acquise, d'une connaissance approfondie de leur métier et d'une pratique sans défaut, de la sagesse et de la pondération apparues avec l'âge, de l'autorité requise pour résoudre tous les problèmes techniques quelles que soient l'ambiance et les circonstances.

La pratique n'a pu à ce jour départager les solutions. Les deux sont employées alternativement, selon les circonstances, en raison de considérations souvent étrangères à la technique, telles de simples nécessités budgétaires.

Dans les premiers temps, furent désignés des Intendants Adjoints sortant de l'Ecole qui passaient Intendants de 3^e Classe en cours de séjour.

Puis, la pyramide des grades s'élevait spectaculairement dans les Armées Nationales, par accélération des promotions, les désignations purent s'effectuer dans des grades plus élevés. On trouve, par exemple, actuellement, un Intendant de 1^{re} Classe en Côte d'Ivoire et un au Cameroun, des Intendants de 2^e Classe anciens au Sénégal, à Madagascar etc...

en nombre et dotées de moyens limités, devait être simple, ont entraîné la création dans la plupart des Etats, d'une Direction des Services unique sous la responsabilité de l'Intendant, ainsi appelé à jouer un rôle capital dans l'organisation militaire.

Cette situation privilégiée implique que les intéressés possèdent toutes les qualités exigées des personnels d'Assistance Technique avec certaines particularités dont il va être question.

B.)- Les compétences mises en oeuvre dans l'Intendance de l'Assistance Technique.

Les cadres de l'Intendance outre-mer appelés à servir dans les Armées Nationales doivent obligatoirement présenter les références et les qualités exigées de tout membre de l'Assistance Technique en général et plus précisément de l'Assistance Militaire.

Ces considérations prennent tout leur sens pour les Intendants appelés, à la tête d'un Service, à cumuler sur leur tête les divers aspects possibles de la mission d'Assistance : fonction de conseil, technique de l'administration militaire, enfin, responsabilités de direction et de commandement.

Leur efficacité dépendra du concours de leur savoir et de leurs qualités techniques, de leurs qualités humaines, et de leur résistance à la fatigue.

La multiplicité de leurs connaissances professionnelles et leur formation polyvalente permet l'épanouissement de l'esprit de synthèse indispensable à l'efficacité de solutions qui intéressent l'ensemble de l'administration et des services d'une Armée. Outre la fonction "Intendance", ils doivent pouvoir superviser, à leur échelon de Direction générale, les activités des autres Services dépendants : matériel, santé etc...

Dans un tel contexte, il leur faut s'affranchir des normes traditionnelles qu'ils ont coutume de suivre dans l'Intendance française, et éviter de copier servilement les règles d'administration militaire qui s'y appliquent. Face à une situation et à des données neuves, il leur faudra structurer entièrement une articulation administrative adaptée, s'appuyant sur les principes généraux du Droit Public et les principes d'or-

ganisation du travail qui ont été définis par ailleurs, sous le signe de la logique, de la simplicité, du désir d'efficacité et de rentabilité.

Le travail technique ainsi accompli n'atteindra son plein effet que s'il rencontre une ambiance favorable. L'Intendant doit pour cela faire preuve de qualités humaines certaines. Son savoir-faire doit transcender la technique pour faire admettre et non imposer des solutions qui, à première vue, n'apparaissent ni évidentes, ni rationnelles, aux subordonnés ou aux administrés. Dans ce domaine, il doit persuader et convaincre. Son comportement doit inspirer confiance et s'appuyer sur une autorité morale indiscutée.

En bref, il importe de faire comprendre le caractère humain et concret de l'administration militaire et faire admettre aux intéressés que l'application loyale des règlements imposés par le commandement bénéficie en fin de compte à la communauté militaire toute entière (1).

Si, comme il a été dit, les experts de l'Assistance Technique doivent faire oeuvre de diplomates, l'Intendant devra aller plus loin et faire en quelque sorte, du prosélytisme administratif.

La troisième condition de leur efficacité, la résistance à la fatigue, peut paraître insolite. Il s'agit pourtant d'un facteur pris en considération en matière d'organisation scientifique du travail. L'ampleur de la tâche de l'Intendant dans l'Assistance Technique peut se comparer à celle des modernes chefs d'entreprise. A la fois conseiller, expert, et directeur responsable, il assume une charge fatigante : ses fonctions exigent des déplacements fréquents dans des conditions souvent précaires, sa présence aux manifestations officielles. Il dispose d'un nombre insuffisant de cadres européens confirmés. Les personnels autochtones sont en premier lieu des "élèves", très subsidiairement des adjoints et des exécutants.

(1) - "C'est une action à ras de terre qu'il faudrait entreprendre, une action qui aide vraiment les hommes dans leur vie quotidienne, si l'on se place du point de vue humain".

(Revue "France - Eurafrrique" - n° 151 - Avril 1964 - R. B U R O N

"Le Tiers-Monde et nous" page 4).

Dans ces conditions l'équilibre physique doit apparaître aussi parfait que l'équilibre intellectuel.

De tels impératifs peuvent conduire à penser que tous ne peuvent présenter les garanties exigées pour un service outre-mer si particulier. En réalité, il n'en est rien. Les Intendants venus des Troupes de Marine, sans être intrinsèquement et originellement plus doués que leurs camarades venus des Troupes Métropolitaines, présentent l'avantage de connaître après de longues années passées outre-mer, les choses, les gens, leurs habitudes, leurs réactions, leurs qualités et leurs défauts. Si leur savoir est égal, leur spécialisation traditionnelle leur permet d'aborder plus facilement les problèmes nouveaux d'Assistance Militaire. Une préférence en leur faveur pour une telle mission apparaît donc entièrement fondée et son maintien souhaitable.

L'homogénéité dans le fonctionnement des Intendances Nationales implique que les autres cadres officiers et les sous-officiers soient désignés en tenant compte de leurs aptitudes, lesquelles doivent être les mêmes que celles exigées des Intendants sous les ordres desquels ils sont appelés à servir.

+ + +
+ + +

Le cadre et les conditions d'activité de l'Intendance dans l'Assistance Technique étant précisés, le contenu de cette activité et les difficultés qui risquent de se présenter doivent être définis pour une vue complète de la question.

CHAPITRE III

LES ACTIVITES DE L'INTENDANCE D'ASSISTANCE TECHNIQUE ET LES PROBLEMES ACTUELS

L'originalité déjà signalée des Armées Nationales par rapport aux modèles occidentaux conduit à des modalités d'exécution du service différentes à la mise en place de structures liées, et à une évolution dont les Intendants des Troupes de Marine ont dû tenir compte pour conseiller, réglementer, structurer les Services et les faire fonctionner dans des conditions liées à la situation locale. L'ensemble donne à la tâche accomplie des contours qui reflètent leur action personnelle et leur souci de doter les armées d'une administration conforme aux besoins.

+ + +
+ + +

I.- LES STRUCTURES.

A)- Leurs caractéristiques.

Les solutions choisies tiennent compte des particularismes de chaque armée. Elles se caractérisent, par suite, par leur variété et leur non-conformisme. Elles reflètent l'orientation initiale imprimée par l'Intendant le premier en date détaché auprès de l'armée en voie de création, le mode de recrutement des effectifs, la volonté des gouvernements d'imiter ou de s'éloigner des méthodes d'administration militaire classiques.

B)- Les formules adoptées.

Si les solutions diffèrent d'une armée à l'autre, il est toutefois possible de les ramener à trois types d'organisation logistique.

La première formule s'inspire de l'organisation française. L'administration de l'Armée se subdivise entre plusieurs grands Services spécialisés auxquels incombe la mission de pourvoir. L'Intendance constitue l'un des Services, comme le Matériel, le Génie ou la Santé.

Un deuxième modèle d'organisation consiste à placer l'ensemble de l'administration sous l'autorité d'un Directeur des Services unique, poste confié à l'Intendant Militaire, administrateur par vocation, dans tous les Etats ayant adopté ce système.

La troisième possibilité s'apparente à la seconde. L'Intendant supervise là encore l'ensemble des Services, mais placé à l'échelon central, comme Directeur spécialisé pour l'administration auprès du Ministre des Forces Armées.

Le premier système, à savoir une Direction de l'Intendance aux missions comparables à celles du Service homologue en France se rencontre plutôt dans les Etats importants, protégés par des effectifs militaires de plusieurs milliers d'hommes. La complexité de l'administration est en effet proportionnelle au nombre d'administrés. Elle suppose la division du travail qui implique la spécialisation.

Il existe cependant un domaine où l'Intendance joue un rôle prépondérant quelle que soit la formule adoptée. Il s'agit de la fonction financière et budgétaire.

Compte tenu de sa compétence particulière en la matière, dans la plupart des Etats où l'administration de l'Armée est structurée comme il vient d'être dit, la charge de superviser l'ensemble du budget militaire incombe à l'Intendance, ce qui suppose sa préparation, sa présentation devant les autorités politiques responsables, et son exécution. Bien qu'autonomes en droit, les autres Services se trouvent par ce biais partiellement subordonnés. Cette structure rappelle un peu l'organisation de l'Administration militaire française avant la Loi du 16 Mars 1882, et aussi celle des Troupes de Marine avec l'institution de l'Intendant ordonnateur secondaire unique. Elle permet l'unité de doctrine administrative et une coordination logistique propres à faciliter le rendement et l'efficacité.

La seconde forme d'organisation, à savoir une Direction des Services unique placée sous l'autorité de l'Intendant pour l'ensemble de l'administration de l'Armée est en honneur dans les Armées Nationales à faibles effectifs des Etats moyennement ou peu peuplés. Elle présente l'avantage de donner une impulsion et une orientation administrative uniques, la Direction

des Services prenant le leadership des tâches purement administratives, financières et matérielles. L'Intendant joue le rôle d'adjoint direct du Chef d'Etat-Major national pour l'activité logistique (1).

Le troisième et dernier modèle s'apparente au second. L'Intendant Militaire de l'Assistance Technique coiffe l'ensemble des Services, mais sa responsabilité se situe à l'échelon ministériel. Indépendant du Chef d'Etat-Major National, faisant partie de l'entourage du Ministre des Forces Armées, il occupe des fonctions de Directeur de Ministère. Son activité déborde plus largement encore que dans le cas précédent le cadre de la mission "Intendance" à tel point que la création d'une Direction de l'Intendance, animée par un autre Intendant Militaire, peut se révéler indispensable (2). A l'inverse, dans les Etats peu développés, l'Intendant peut être amené à exercer des fonctions qui débordent largement le cadre militaire : ses connaissances générales en matière administrative et financière seront utilisées au profit de l'ensemble du budget de l'Etat (3).

C) - Les raisons du choix de ces formules.

Quelle que soit la solution adoptée, il apparaît que les missions confiées à l'Intendance, considérée dans les Etats Africains et Malgache comme seul Service à vocation vraiment administrative, alors que cette notion tend à perdre du terrain dans l'Armée française, se révèlent lourdes et multiples, le domaine d'activité incluant un champ bien plus vaste que celui réservé à l'Intendance française.

Cette centralisation trouve sa justification dans certains éléments de fait qui militent pour une extension des charges du Service.

-
- (1) - La mission de pourvoir conduit à organiser, sous la responsabilité du Directeur des Services, un ou plusieurs établissements. La limitation des effectifs, le fait qu'une partie du soutien logistique soit assuré par la France au titre de la coopération dans le domaine militaire font préférer la formule d'un Etablissement unique pour tous les services, chargé de réaliser, stocker, entretenir, distribuer les approvisionnements de toutes natures nécessaires à la vie de l'armée.
 - (2) - Cas de l'Armée de la Côte d'Ivoire depuis 1965.
 - (3) - Cas de la Haute-Volta actuellement, où l'Intendant joue en quelque sorte le rôle de conseiller technique du Ministre des Finances local.

En premier lieu, les effectifs assez limités des Armées Nationales se satisfont de conditions de vie plus précaires que celles connues par leurs aînés à l'époque où ils servaient dans l'armée de l'Union Française ou de la Communauté.

Par ailleurs, les procédures sont simplifiées. Les réglementations élaborées par les premiers Intendants détachés laissent apparaître un désir certain de simplification, par le renoncement au formalisme et aux survivances qui freinent les initiatives dans les administrations anciennes.

De tels assouplissements se rencontrent dans les divers domaines de l'action administrative des Armées.

C'est ainsi que le régime des soldes et des pensions militaires ne s'attache qu'au principal de l'indemnisation et proscriit les nombreuses indemnités et accessoires qui compliquent à souhait la détermination des droits.

De même, la réalisation des denrées et matériels nécessaires à la vie des troupes s'effectue au moyen d'achats directs ou par la conclusion de marchés en forme simplifiée. Les constructions immobilières, l'entretien de tous les matériels, meubles et immeubles, les diverses fournitures ou prestations, s'effectuent à l'entreprise. Le système de la régie ne se rencontre que pour des réalisations de caractère exceptionnel ou mineur.

La simplification des procédures donne aux Intendants des Armées Nationales une liberté d'action permettant des rendements multipliés et une amélioration de l'ambiance de travail sans lesquelles ils ne parviendraient pas à faire face aux tâches diverses et préoccupantes qui sont les leurs.

+ + +
+ + +

II.- LES CHARGES.

La multiplicité des attributions des Services de l'Intendance des Armées des jeunes Etats ne le cède en rien à la variété caractéristique de l'action de l'Intendance française. Les missions apparaissent même plus nombreuses dans les Intendances nationales, pour deux raisons. En premier lieu, elles englobent la plupart du temps celles des autres services d'une manière plus ou moins complète suivant les Etats. En second lieu, le rôle de l'Armée déborde largement le domaine purement militaire, d'où surcroît de charges administratives.

Par suite, les attributions qui guident l'activité des cadres français de l'Intendance dans l'Assistance Technique peuvent se classer en cinq grandes catégories : celles de conseil du Commandement, celles de service administrateur, celles de service pourvoyeur, celles d'instruction, et celles relatives au rôle extra-militaire. A l'occasion de l'exercice des unes et des autres, ils sont appelés à déborder le rôle "Intendance" et, en temps que coordonnateurs des Services, à envisager les problèmes sous l'angle de l'administration militaire en général.

1°)- La fonction de conseil.

La fonction de conseil peut et doit s'exercer à tout moment, en toute occasion, sur demande ou non. Elle constitue la raison d'être initiale de l'Assistance Technique.

Il existe un domaine où, dès la création des Armées Nationales, elle a joué un rôle déterminant. Ces armées se sont créées du jour au lendemain, et il leur a fallu disposer au plus vite d'une réglementation. Les textes en vigueur dans l'Armée Française pouvaient, à la rigueur, convenir dans une phase transitoire. Mais, la notion d'indépendance rendait indispensable l'élaboration d'une réglementation propre. Cet impératif apparaissait d'autant plus brûlant que les règles administratives, dans une collectivité de quelques milliers d'hommes au maximum, se devaient d'être plus simples que celles en honneur dans les armées de type européen.

Aussi, dès les premières mesures de mise sur pied des armées, l'Intendant français nouvellement désigné et ses collaborateurs ont dû imaginer et proposer une réglementation originale et adaptée. L'effort a porté tout d'abord sur les textes fondamentaux, présentés sous forme de propositions de lois, tels que le statut de l'Armée, la loi sur les cadres et effectifs, la loi sur le recrutement, la loi sur les pensions militaires (1). D'autres domaines

(1)- Les projets de lois préparés par l'Intendant, présentés par le Ministre des Forces Armées, étaient tout d'abord discutés en conseil des Ministres. L'Intendant, présent, assistait à la séance à titre de conseiller et de technicien, afin de fournir les éclaircissements qui pouvaient lui être demandés.

Lors de la discussion devant l'Assemblée parlementaire, l'Intendant, toujours à titre de conseiller technique, flanquait le Ministre au banc du Gouvernement. A toute question à caractère technique posée par un député, le Ministre pouvait inviter l'Intendant à fournir, en son nom, les éclaircissements sollicités.

faisaient l'objet de projets de décrets : régime de solde et indemnités, régime des frais de déplacement, discipline générale, régime des congés et permissions etc...

Dans tous les Etats, tout en conservant les principes généraux d'administration en vigueur dans l'Armée française exposés précédemment et dont une expérience séculaire a confirmé la valeur, les Intendants se sont efforcés de faire du neuf, du concret, et du pratique, en subordonnant les réglementations ainsi élaborées aux particularismes locaux.

2°)- La Fonction d'Administration générale.

L'Intendant participe intimement à l'administration active du fait même de sa position de Directeur des Services.

Ses activités d'administrateur ne diffèrent guère de celles qui sont de règle dans l'Intendance française, mais elles s'exercent selon une optique plus vaste et plus complète.

En premier lieu et tout naturellement, l'Intendant, dans chaque Etat, a été d'emblée chargé de la préparation, de la présentation, et de l'exécution de l'ensemble du budget militaire. Pour des raisons bien compréhensibles de centralisation, du fait de la limitation des effectifs de l'armée, il a, à peu près partout, été institué ordonnateur secondaire unique (1), réglant l'ensemble des dépenses et réalisant toutes les recettes pour l'ensemble des formations et des services.

En ce qui concerne la préparation du budget, la mission de l'Intendant d'une Armée Nationale prend une importance plus grande que dans l'Armée Française car, dans la plupart des cas, il élabore l'ensemble du budget militaire et non pas les seuls chapitres qui intéressent l'Intendance et, d'autre part, il défend ce projet de budget jusqu'à l'échelon du législateur.

Mission délicate qui déborde la technique et où il faut faire preuve de diplomatie et de souplesse, car "l'importance des budgets consacrés aux Forces Armées en pays africains résulte généralement des circonstances locales,

(1)- Ou "sous-ordonnateur" selon l'appellation admise dans certains Etats, le Ministre seul étant "ordonnateur".

des aléas politiques du moment autant que des ressources de l'aide apportée par l'étranger ou, plus simplement, de la politique qu'entend mener le gouvernement en matière de défense"(1).

La charge de l'exécution du-dit budget lui donne vocation à toutes les autres attributions administratives.

Il est ordonnateur secondaire unique, sauf dans les Etats où n'existe qu'un ordonnateur principal : le Ministre. Il mandate aux Corps de Troupe et aux Services les crédits qui leur sont attribués par la Loi de Budget. Il contrôle, à cette occasion, l'ensemble de leurs droits. Il vérifie et régularise les dépenses en deniers et en matières. La vérification des comptes peut s'accompagner d'une surveillance administrative (2) ou d'un contrôle pour le compte du commandement ou du ministre des Forces Armées.

3°)- Le rôle de pourvoyeur.

L'Intendant Militaire et ses adjoints de l'Assistance Technique sont appelés à intervenir en ce domaine de multiples manières, car, de même que dans l'Armée Française, les Intendances nationales sont chargées de fournir la solde et les frais de déplacement, les subsistances, l'habillement, le couchage et l'ameublement, les matériels techniques d'Intendance et, en outre, dans la plupart des Etats, les matériels et produits qui relèvent des autres Services : transmissions, matériels automobiles, armement et munitions, constructions et entretien des bâtiments, santé etc... (3).

-
- (1)- Revue "Communauté et Continents" N° 3 - Juillet-Septembre 1966 - Article de Ph. SCHNEYDER "L'Afrique Militaire" - Page 20.
 - (2)- Elle n'est pas obligatoirement déléguée à l'Intendant Militaire par le commandement comme cela existe dans la réglementation française. Dans certains Etats, il peut apparaître délicat de faire effectuer des remontrances par un officier "étranger". Dans d'autres, au contraire, les hautes autorités militaires estiment que le contrôle de l'Intendant constitue une garantie très forte contre les irrégularités à titre préventif ou curatif.
 - (3)- La réalisation de ces derniers matériels offre peu d'intérêt direct avec le sujet : les Intendants Directeurs des Services disposent, pour chaque discipline, d'adjoints techniques, spécialistes des Services autres que l'Intendance.

Un tel éventail d'activités a incité à simplifier les opérations administratives dans toute la mesure du possible. Au contraire de la réglementation française, héritée d'un long passé, et par suite alourdie d'une mosaïque de modificatifs, de textes complémentaires ou explicatifs, qui conduisent à un ensemble touffu et complexe, celle des Armées nouvelles a pu être échafaudée d'un seul tenant, en profitant de l'expérience acquise. Elle a en outre présenté des données plus simples, du fait que le genre de vie, les besoins humains, sont plus modestes dans les Etats sous-développés que dans les nations de type occidental.

A)- Les activités concernées.

Pour les raisons ci-dessus exposées le Service de la Solde et des Frais de Déplacements présente une relative simplicité. Il n'existe qu'une ou deux indemnités accessoires de la solde. L'échelle indiciaire offre des subdivisions réduites, le nombre d'échelons dans chaque grade est moindre. Ces principes se répercutent sur le régime des Pensions Militaires, lui aussi simplifié.

Le Service des Subsistances bénéficie également de la rusticité du mode de vie local. D'une part, les besoins du soldat autochtone sont moins nombreux et plus faciles à satisfaire que ceux du soldat européen, de plus en plus accoutumé à vivre selon un standing comparable à celui des civils.

Le nombre de denrées à procurer peut-être limité, leur mode de préparation apparaît plus simple. Les produits de base proviennent le plus souvent de la production locale et leur prix de revient demeure modeste.

D'autre part, le nombre des hommes vivant à l'ordinaire reste limité pour deux raisons :

D'une part, les coutumes locales incitent les militaires à se marier jeunes. La plupart habitent dans les camps de mariés situés dans les cantonnements et vivent de la cuisine familiale.

D'autre part, les Armées se composent d'une forte proportion de Gendarmerie où, par tradition héritée de l'Armée française, il n'existe pas d'ordinaire, chaque gendarme, marié ou non, devant assurer avec sa solde sa propre subsistance.

L'exécution du Service de l'Habillement-campement-couchage ne pose pas non plus de problèmes majeurs.

En effet, les accords passés entre la France et les divers Etats prévoient la fourniture, à titre gratuit ou onéreux (1), selon les cas, des effets et matériels, ce qui simplifie les conditions de réalisations (2).

Ceux qui ne peuvent être fournis de cette manière doivent être réalisés sur place par l'Intendance (3). Dans cette hypothèse, l'Intendant Militaire de l'Assistance Technique et ses adjoints, bénéficient de la mise en oeuvre de procédures nettement moins formalistes que celles réglementaires dans l'Administration Militaire Française.

B)- Les Procédures de réalisation.

Les fournitures et les prestations de services s'obtiennent par la passation de marchés en forme simplifiée ou par achats directs. Les besoins ne portent en effet que sur des quantités limitées, compte tenu des effectifs raisonnables à entretenir. Les procédures d'acquisition ne requièrent pas l'arsenal de garanties qui caractérise les contrats administratifs passés par les services de l'Armée Française. La faveur se porte sur les marchés par entente directe ou les marchés à commande. La méfiance à l'égard de l'administrateur n'existe pas comme dans l'administration des pays très évolués. On fait confiance à l'Intendant. Celui-ci joue le rôle de "personne responsable du marché", et sa situation s'apparente à celle du "contracting officer" des contrats publics anglo-saxons. De telles règles limitent le formalisme et simplifient les conditions d'exécution du budget militaire.

-
- (1)- Les fournitures à titre gratuit se font, comme cela est normal, de plus en plus rares.
 - (2)- Annuellement, les Intendances Nationales établissent, selon les mêmes normes que pour les formations françaises implantées Outre-Mer, une demande générale d'approvisionnement, destinée à exprimer les besoins en effets et matériels pour l'année à venir, lesquels seront couverts par envois directs à partir des Etablissements des services de France. Toutefois, les demandes des Armées Nationales sont adressées au Ministère de la Coopération qui les étudie et donne la suite qu'elles comportent. Le Ministère français des Armées n'intervient plus que comme fournisseur et ce qui peut être fourni à titre gratuit incombe aux crédits de la Coopération.
 - (3)- Une réalisation importante concerne les uniformes, particuliers à chaque Etat. Les premiers Intendants de l'Assistance Technique ont eu la charge de proposer les modèles de tenue des cadres et hommes du rang de chaque armée. Certains effets impossibles à fabriquer localement, tels les coiffures (casquettes généralement) ont été réalisés par la passation de marchés avec des maisons européennes, françaises et allemandes notamment.

Alors que, dans les Armées occidentales, l'entretien des matériels s'effectue presque totalement en régie, dans les Armées nationales, il s'exécute généralement à l'entreprise. Il ne fait aucun doute qu'une puissante armée doit disposer de ses ateliers, ce qui lui donne l'autonomie et la mobilité indispensables. Mais, dans une Armée nationale, les gros matériels sont peu nombreux, dispersés géographiquement dans des unités militaires petites et multiples. Le seul mode d'entretien valable consiste à confier celui-ci aux entreprises locales, ceci d'autant plus que les Armées nationales manquent chroniquement de techniciens.

D'une manière générale, l'incidence de la consommation des Armées dans l'économie des pays est peu conséquente, par suite de la petitesse des effectifs, et de la fourniture partielle par la France de certains matériels ou denrées. Toutefois, à l'échelon des unités, la présence de garnisons militaires stimule le commerce local. Mais, le rôle des Intendants de l'Assistance Technique demeure limité en ce domaine.

4°)- Les fonctions d'instruction.

Cette tâche constitue la raison d'être de l'Assistance Technique. L'idéal consiste pour l'expert français à former son successeur, fonctionnaire du pays assisté au cours de son séjour outre-mer. Cela apparaît possible pour un certain nombre de postes d'administration civile ou, dans l'Armée, certaines fonctions de commandement.

L'expérience concrète de ces dernières années prouve que la chose est plus difficile en matière d'administration militaire. Il faut d'ailleurs distinguer, selon le niveau général de l'instruction dans les Etats, la volonté des gouvernants, et l'importance du poste à pourvoir.

A)- Le niveau d'instruction.

La présence, normalement provisoire des cadres de l'Assistance Technique Militaire, se perpétue dans les Armées Nationales par suite de facteurs défavorables à l'évolution : "manque d'officiers et de cadres spécialisés, même à l'échelon subalterne, analphabétisation généralisée, prédilection marquée de nombreux évolués africains pour les situations civiles jugées plus lucratives et moins astreignantes, brassage social pratiqué au sein de l'ex-armée

coloniale...." (1).

En Afrique, les ethnies les plus frustes, qui sont les plus guerrières, fournissent le plus d'engagés. Dans ces conditions, le recrutement de militaires instruits, à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'en faire des cadres administratifs s'avère très difficile.

"S'il est relativement facile de former des chefs de section d'Infanterie, il est infiniment plus difficile et plus long d'instruire de véritables spécialistes des Transmissions, des services du matériel, de l'INTENDANCE, et plus généralement de toutes les armes techniques. Aussi, n'est-il pas étonnant que les gouvernements s'efforcent de conserver le plus longtemps possible certains personnels qualifiés... et gratuits" (2).

B)- La volonté des gouvernements.

La tenue et l'efficacité des données nationales dépend de la qualité de leur administration. Ceci explique que les gouvernements préfèrent le maintien de personnels d'Assistance Technique confirmés, à la promotion de nationaux à des fonctions surpassant leur compétence.

Un Président de la République exprimait cette idée avec force : "Africaniser au rabais, en plaçant des fonctionnaires incompetents à des postes qui requièrent une technicité éprouvée, c'est revenir en arrière : c'est introduire l'anarchie, le gaspillage et l'inefficacité dans les Services de l'Etat, c'est nous priver des moyens d'un Etat moderne" (3).

C)- Le niveau du poste à pourvoir.

"L'aide dite technique qui, par définition, n'est que transitoire et momentanée, doit tendre à la suppression progressive de toute forme d'Assistance aux petits échelons. Mais, aux échelons élevés, tout porte à croire qu'elle sera assez longtemps encore une nécessité, surtout pour les états-majors

(1)- Ph. SCHNEYDER précité - Page 15.

(2)- Ph. SCHNEYDER précité - Page 16.

(3)- Léopold Sédar SENGHOR "Nation et Voie africaine du Socialisme" - PARIS - 1951 - Page 130.

et services " (1).

Le cas de l'Intendance illustre cette proposition. Le nombre de sous-officiers français détachés diminue. L'encadrement subalterne, dans les Intendances nationales, se compose de gradés autochtones. Il en va de même pour certains postes d'officiers, surtout dans les Etats à niveau d'instruction croissant, tels le Sénégal, Madagascar, le Dahomey etc...

Il semble, par contre, que la majorité des Etats souhaite conserver le plus longtemps possible l'Intendant de l'Assistance Technique. Cela ne veut pas dire qu'ils renoncent à former des Intendants nationaux. Les premiers stagiaires envoyés par les Etats d'Afrique à l'Ecole Supérieure de l'Intendance existent depuis 1966. Mais, il ressort que les gouvernements locaux entendent placer en sous-ordre ces jeunes Intendants, celui de l'Assistance Technique continuant à assumer la direction, au moins provisoirement.

5°)- La fonction extra-militaire.

Il a été dit précédemment que les armées des Etats nouvellement indépendants se caractérisent par la tendance à déborder largement le cadre purement militaire pour participer à des tâches extra-politiques : éducation, économie et technique, administration de certains services civils ou politiques.

"Engagés" du fait de leurs fonctions de direction et de leur rôle éminent dans l'administration militaire, les Intendants détachés au titre de l'Assistance Technique sont appelés à prendre part à diverses tâches d'intérêt public de caractère civil ou para-militaire.

A)- Les interventions dans le domaine civil.

Elles peuvent prendre des aspects multiples.

Qualifié comme administrateur à vocation générale, l'Intendant peut être invité à conseiller à l'occasion de la formation ou de la modernisation de certains services administratifs. Ses connaissances en matière d'organisation scientifique du travail lui permettent de rendre des services appréciés.

(1)- Ph. SCHNEYDER précité - Page 17.

Dans certains cas, il assure le contrôle de la gestion des militaires détachés dans des services étatiques ou para-étatiques : régies de transport, entreprises d'intérêt public etc...

Il existe des exemples où l'Intendant assure des fonctions d'enseignement, telles que la charge de cours administratifs ou juridiques dans les Ecoles Nationales d'Administration de certains Etats.

B)- Les interventions dans le domaine para-militaire.

Il s'agit essentiellement de la participation à l'administration des SERVICES CIVIQUES.

Ces institutions entrent dans le cadre de la lutte contre le sous-développement et poursuivent certains buts précis : procéder à la mise en valeur des terres, effectuer un brassage des jeunes de toutes origines ethniques, leur donner une formation civique, leur procurer une nourriture saine et les soumettre à un entraînement physique susceptible d'améliorer leur constitution, dispenser des cours d'instruction générale afin de lutter contre l'analphabétisme, former certains techniciens au profit du secteur civil plus tard, lutter contre le chômage.

A cet effet, un certain nombre d'Etats a institué un Service National qui s'effectue soit au sein des Forces Armées, soit dans les formations du Service Civique (1).

Il apparaît tout naturel que l'un et l'autre soient complémentaires et subordonnés à la même administration. L'Armée constituant la seule collectivité organisée a, à l'origine, pris en charge l'organisation du Service Civique. Pour des raisons diverses, politiques autant que techniques, on constate actuellement dans les Etats une tendance à donner au second son autonomie et à lui faire perdre son caractère militaire en mettant l'accent sur le rôle dans le développement agricole et l'action en milieu rural (2).

-
- (1)- Voir "Le mois en Afrique" N° 14 - Février 1967 - Article anonyme - "Armées d'Afrique francophone et Construction Nationale" Page. 41 et suivantes.
 - (2)- Cette tendance se réfère à l'exemple israélien. Israël semble aux Etats Africains le modèle de la lutte victorieuse contre le sous-développement. Un certain nombre d'entre eux a jugé opportun d'imiter son système des "Jeunesses Pionnières Combattantes (NAHAL)". Des instructeurs israéliens président maintenant, dans plusieurs Républiques, aux destinées du Service Civique local.

Mais, certains Etats, tels la Côte d'Ivoire, maintiennent le lien en instituant un "Ministère des Forces Armées, de la Jeunesse et du Service Civique". L'Intendant, Directeur des Services Financiers de ce Ministère supervise administrativement l'ensemble.

Au Sénégal, outre les Chantiers ruraux de Volontaires, dépendant du Ministère de l'Enseignement, existe un Chantier Rural, dépendant de l'Armée et de la Direction de l'Intendance pour l'administration.

En République Centrafricaine, la formation pionnière en milieu rural continue à se faire dans l'Armée dont certains détachements effectuent des "missions de contact Armée-Nation" avec raids dans les villages isolés, rencontres sportives, séances de cinéma.

A Madagascar, le Service Civique continue à utiliser les cadres militaires.

D'une manière générale, partout où l'aide ou la participation de l'Armée sont demandées, l'Intendant doit intervenir, soit comme administrateur, soit comme pourvoyeur, soit comme conseiller technique ou contrôleur de la gestion.

+ + +
+ + +

Un inventaire exhaustif des missions de l'Intendance française outre-mer au sein de l'Assistance Technique conduirait à compléter le bilan précédent par l'énumération d'un certain nombre d'attributions déjà définies pour l'Intendance des Troupes de Marine dans son cadre normal d'activités au sein des Forces Terrestres. Celles attachées à la personne des Intendants Militaires, par leur nature et leur importance doctrinale, méritent une mention particulière. Il s'agit des attributions que leur confèrent, comme Officiers Publics et Officiers d'Etat-Civil, les textes législatifs ou réglementaires nationaux qui reprennent généralement, en la matière, les dispositions de la réglementation française.

+ + +
+ + +

III.- LES PROBLEMES ACTUELS.

Les missions d'Assistance Technique ont procuré aux Intendants Militaires et aux cadres issus de l'Intendance des Troupes de Marine un domaine d'activité inédit, intéressant, à la mesure de la morale internationale

contemporaine, où ils ont pu déployer avec enthousiasme l'éventail de leur technique et de leurs connaissances administratives.

Ce tableau satisfaisant n'offrait, jusqu'à une date récente, aucune ombre. Des facteurs nouveaux, inéluctables et irréversibles, sont venus troubler depuis peu l'optimisme initial.

Il s'agit, d'une part, de l'orientation et de l'évolution politiques des Etats et leur retentissement dans les Armées locales ; d'autre part, des limitations apportées dans le montant et dans les conditions de l'aide apportée par la France.

1°)- Les incidences politiques.

"Confrontés à une situation qui se caractérise généralement par une absence tragique de cadres, par un marasme économique et financier doublé de conflits internes entre classes, tribus, ou races différentes, la poignée d'hommes aux commandes de l'Etat dépend pour une large part de la force bien structurée que constitue l'Armée.

L'Armée joue donc, indiscutablement, un rôle majeur dans les pays à unité sociale insuffisante, soit en mettant sa force au service d'un leader, soit au contraire en s'emparant du pouvoir" (1).

Un tel état de choses a conduit à constater en Afrique Sud-Saharienne, "du 13 Janvier 1963 (Togo) au 24 Février 1966 (Ghana) onze coups d'états militaires" (2).

Dans le domaine de l'Assistance Technique, il place les militaires français, qui exercent des fonctions d'autorité dans les Armées Nationales, dans des situations particulièrement délicates. Aussi, le Ministère des Armées s'efforce-t-il de plus en plus de détacher au service des Etats des cadres appelés à exercer uniquement des fonctions de conseiller.

Ce souhait peut se réaliser assez rapidement pour les militaires des armes : les cadres nationaux formés dans nos écoles ou ayant effectué des

(1)- "Le rôle extra-militaire de l'Armée dans le Tiers Monde" Page 31.

(2)- Ph. SCHNEYDER précité - Page 18.

stages organisés sur place par l'Assistance Technique peuvent prendre en charge les postes de commandement. La situation diffère dans les services, car il importe de découvrir des candidats nationaux possédant une solide instruction générale et attirés par les techniques administratives.

Faute de trouver ces conditions remplies, les Intendants détachés sont appelés, durant les années à venir, à occuper des fonctions de direction effective. En cas de crise politique, si l'Armée intervient et prend parti, leur situation d' "étranger" se concilie mal avec leurs fonctions d'autorité.

2°) -- La limitation de l'aide fournie par la France.

La seconde source de difficultés réside dans la limitation de l'aide matérielle française en faveur des jeunes Armées. Au moment de leur création, les transferts du personnels se sont accompagnés d'importantes cessions gratuites de matériels et fournitures diverses constituant une première dotation. Ultérieurement, la contraction du dispositif français outre-mer (1) a rendu disponibles des stocks qui ont tout naturellement été cédés sur place aux armées locales. Mais, les matériels s'usent vite et leur renouvellement incombe désormais aux budgets militaires des Etats. Au fil des mois, les dépenses de fonctionnement s'accroissent. Les gouvernements entrevoient le coût réel de l'entretien d'une force militaire.

Les Intendants français Directeurs des Services, dorénavant contraints de pourvoir dans la pénurie, sont dans l'obligation de prendre des mesures d'économie impopulaires, dans tous les cas mal comprises.

Leur position s'avère plus délicate, multipliant leurs problèmes et leurs soucis.

+ + +
+ + +

"En dépit de son rôle public important, une armée est un service hautement technique, et à ce titre elle est comparable, non à un gouvernement ou à un parti politique, mais à une organisation technique, comme un Bureau de Statistiques ou un Office d'Hygiène" (2).

-
- (1) - "Le 1er Juillet 1965, le chiffre des effectifs des troupes françaises d'Afrique Noire a été ramené de 27.800 à 6.600. (Ph. SCHNEYDER précité - Page 4).
- (2) - Revue "Le mois en Afrique" - N° 14 - Février 1967 - W.J. FOLTZ "Psychologie des Armées Sud-sahariennes".

Une telle collectivité, pour répondre à sa mission, demande à être organisée scientifiquement. La formation des armées nationales a constitué la chance de l'Intendance des Troupes de Marine, qui a trouvé dans l'activité moderne d'Assistance Technique une occasion de se renouveler, d'utiliser son potentiel, et de faire revivre ses traditions d'administration créatrice et universelle.

 ONCLUSION

L'administration publique se caractérise par sa complexité et sa diversité. L'étude de son fonctionnement suppose la connaissance préalable de chacun des nombreux Services spécialisés qui la composent. Dans cette optique, il pouvait paraître utile et intéressant de déterminer les caractéristiques d'un corps de fonctionnaires tel que l'Intendance des Troupes de Marine, agissant dans le cadre d'un Service public à vocation particulière, puisqu'il s'agit de l'Armée (1), dans des conditions rendues complexes par le fait de l'éloignement et de la diversité des statuts politiques des territoires où s'exerce son action.

L'exemple concret ainsi choisi ambitionnait d'apporter une utile contribution à l'étude de la Fonction Publique par la mise en lumière des aspects originaux du fonctionnement de l'Intendance outre-mer examinés sous les angles historique, juridique, et sur le plan de la science administrative.

1°)- L'apport sur le plan historique.

L'administration militaire ne peut être comprise uniquement à travers ses formes et ses règles présentes, comme si les unes et les autres gardaient une valeur universelle et immuable. Un examen pratiqué en la replaçant dans son cadre historique peut seul permettre de déterminer les constantes conduisant à découvrir des relations d'ordre général.

Des notions telles que l'emploi de troupes spécialisées pour le service outre-mer, leurs règles d'administration propres, les rapports de l'administration avec le commandement, les conditions d'exercice et les modalités de la surveillance administrative, par exemple, constituent des problèmes posés depuis plusieurs siècles, dont les données varient avec les époques, et qui n'ont encore pu engendrer de solution idéale.

Au moins, l'étude historique joue par les réflexions qu'elle suscite et les écueils qu'elle évite en permettant de ne pas renouveler certaines erreurs. Elle dégage des principes permanents susceptibles de guider pour l'avenir le réformateur administratif.

(1)- A laquelle ne s'applique pas le Statut Général de la Fonction Publique de la Loi du 19 Octobre 1946.

Par ailleurs, il existe une tendance très nette à interpréter l'histoire à partir de certains éléments devenus classiques, tels la psychologie et le caractère des protagonistes, le déterminisme dans la succession des événements, la stratégie et la tactique etc... On oublie que, très souvent, l'échec ou la réussite militaires peuvent s'expliquer par le degré de qualité de l'administration de l'armée. La logistique tient la tactique en état. Elle joue un rôle capital dans la science militaire. Le Baron F A I N, Secrétaire-archiviste de l'Empereur NAPOLEON, écrivait en 1812 : "Tandis que les différents corps exécutent des marches... on dirait que NAPOLEON ne s'est réservé que les détails de l'administration militaire. Il donne plus de temps au Comte DARU (1) qu'au Major général et ne paraît occupé que des subsistances, des transports et de la police de l'Armée" (2).

Encore de nos jours, l'administration militaire demeure, à tort, la parente pauvre des essais historiques. Son histoire reste à écrire et l'étude de l'Intendance outre-mer peut contribuer à faire connaître un de ses aspects les plus originaux et les plus importants.

2°)- L'apport sur le plan juridique

Le rôle de l'Intendance dans l'administration de l'armée demeure axé sur les besoins de l'homme en tant que tel. La variété et la diversité de ces besoins se matérialisent par des opérations nombreuses qui visent à payer, nourrir, habiller, loger, protéger socialement les militaires de tous grades avec, outre-mer, les servitudes supplémentaires et les adaptations inhérentes à l'éloignement et aux conditions de vie particulières. Chacune des actions de l'administrateur militaire dans l'exercice de ses fonctions doit faire appel à des notions de droit public ou de droit privé.

Chacun de ses actes consiste, il est vrai, à exécuter avec discipline des prescriptions législatives ou ministérielles.

(1)- Intendant Général de la Grande Armée.

(2)- Cité par l'Intendant Général MAZARS - "Revue de l'Intendance Militaire" - 1er Trimestre 1947 - page 54.

Les solutions lui sont imposées par les textes. Mais, l'activité administrative, loin de se borner à appliquer des "recettes", suppose au contraire une tournure d'esprit juridique, absolument indispensable pour développer l'aptitude à saisir les causes profondes des règles imposées. La compréhension des motifs et des effets de telles règles doit lui conférer une pratique administrative orientée vers l'efficacité et l'opportunité.

Elle ne peut être obtenue qu'en expliquant les diverses dispositions réglementaires par des principes juridiques d'ordre plus général. C'est ainsi que les attributions financières de l'Intendance outre-mer s'exercent dans le cadre budgétaire, que la surveillance administrative se rattache aux principes de contrôle administratif, que les tentatives d'amélioration du fonctionnement du Service se réfèrent à l'organisation scientifique du travail, que la fonction de ravitailleur met en oeuvre la réglementation des contrats de droit public ou de droit privé etc...

Aussi, l'étude juridique doit permettre à l'administrateur militaire, naturellement orienté vers la connaissance des causes et des effets de la règle administrative, de montrer une plus grande rigueur logique dans l'interprétation et la mise en ordre de ses connaissances.

3°)- La contribution à la science administrative.

"L'administration n'est pas un bloc. Elle est une juxtaposition de corps de fonctionnaires qui possèdent chacun leurs caractéristiques propres"(1).

Chacun de ces corps reste attaché à son recrutement social, ses méthodes de travail, ses traditions, ses aspirations, ses croyances intellectuelles.

Chacun est également tributaire du milieu dans lequel il agit. L'Intendance des Troupes de Marine n'a pas échappé, pour son bien, à cet impératif. Administrer dans des conditions précaires, avec des moyens limités, dans des pays aux infrastructures embryonnaires, oblige à un dépassement constant de l'action administrative. Depuis les Intendants et les Commissaires de la Marine aux Colonies qui ont organisé la vie économique, administrative et so-

ciiale dans les "Nouvelles Frances" jusqu'aux Intendants contemporains chargés de mettre de toutes pièces sur pied l'administration des Armées Nationales dans les Etats ayant accédé récemment à l'Indépendance, la continuité d'une "organisation de combat" a été assurée.

L'ennemi de l'administration française est la stabilité des personnels qui les fait succomber invariablement à la routine. L'Intendance des Troupes de Marine échappe par la force des choses à cette critique. La vitalité du Service se trouve en permanence entretenue par la variété des fonctions occupées par les personnels. L'alternance des séjours outre-mer et métropolitains, le nomadisme intensif, tiennent leur curiosité administrative en haleine et incitent à renouveler et améliorer sans cesse les méthodes.

Cette dynamique a permis au corps de disparaître légalement par fusion avec son homologue métropolitain tout en continuant à survivre par son esprit, maintenu et transmis par les fonctionnaires et les cadres qui le composaient et qui perpétuent outre-mer l'oeuvre entreprise, soit dans les Forces Terrestres, selon les méthodes et les règles administratives en vigueur dans les Troupes de Marine, soit à l'Assistance Technique, selon les formules les mieux adaptées à la nature particulière des Forces Armées des Etats assistés.

S'il fallait, au terme de cette étude, tirer un enseignement et exprimer un souhait, ils seraient les suivants :

Un désir légitime de simplification tend actuellement à uniformiser les méthodes administratives dans les trois Armées (1). Une expérience préalable envisage l'harmonisation des réglementations des Troupes de Marine et des Troupes Métropolitaines. Cette réforme devrait permettre de conserver et de rendre légal dans l'Armée de Terre un certain nombre de dispositions propres à la réglementation outre-mer, lesquelles, souples, efficaces, rationnelles, constructives et pratiques, ont permis à l'Intendance des Troupes de Marine de constituer en tous temps une administration de combat, auxiliaire précieuse et appréciée du commandement et des administrés.

(1) - Terre, Air, Marine.

II N N E X E I (1)

A R C H I V E S N A T I O N A L E S

Colonies, C A 31 - Correspondance Générale, 1723 - Benard, Intendant.

Le Fort-Royal de la Martinique, 1723 2è: Janvier 1723.

Extrait de la Revue des Compagnies du détachement de la Marine qui tiennent garnison en ces Isles du Vent de l'Amérique faite par Nous, Intendant aux dites Isles en Janvier 1724, le sieur Mesnier, Commissaire, estant malade.

Compagnies	Sergents	Caporaux	Ans- pes- sades	Tambou- et fifr	Anciens et factionnaires	Total	Non employés au total		
							Morts	Désertez	Congédiez
de la Rocheguyon	2	3	4	1	34	44			
de Cloche	2	3	3	1	32	42			
de Clieu	2	3	4	2	34	44	1		
Compagnie Suisse Offi- ciers majors compris	"	"	"	"	"	131			1
<u>T o t a l</u>		9	11	4	100	261	1		1

Fait au Fort Royal de la Martinique, le 2è Janvier 1 7 2 3.

Signé : B E N A R D.

(1)- B E A U D Z A - "La Formation de l'Armée Coloniale page 564.

ANNEXE II

DECRET N° 63-114

PORTANT CREATION D'UNE DIRECTION DES SERVICES DES FORCES ARMEES
TOGOLAISES

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

- Vu la Constitution du 11 Mai 1963,
- Vu le Décret N° 63-56 du 14 Mai 1963, portant composition du Gouvernement de la République Togolaise,
- Vu la Loi 63-7 du 17 Juillet 1963, portant statut général des Personnels Militaires de l'Armée Nationale Togolaise.

Sur Proposition du Ministre de la Défense Nationale,

Le Conseil des Ministres entendu

DECRETE

ARTICLE I.— Il est créé à compter du 1er Septembre 1963, une Direction des Services des Forces Armées Togolaises au Ministère de la Défense Nationale.

ARTICLE II.— Sous l'autorité du Ministre de la Défense Nationale, la Direction des Services des Forces Armées a pour mission :

- A- D'étudier et de préparer, en liaison avec les départements ministériels intéressés, les textes et les mesures concernant la Défense Nationale, et d'en présenter les projets au Ministre de la Défense Nationale.
- B- De notifier les directives correspondant aux mesures prises.
- C- De suivre l'exécution des décisions intéressant l'administration de l'Armée.
- D- D'assurer la coordination des projets financiers de l'ensemble des Forces Armées et notamment de centraliser tous les éléments nécessaires à la préparation du budget du Ministère de la Défense Nationale.
- E- D'ordonnancer les dépenses du budget militaire et de prescrire le recouvrement des recettes.
- F- De vérifier les comptes des Corps de Troupe et organismes militaires divers (Ordinaires, Cercles, Mess, Foyers, Popotes, Bibliothèques, Organismes de l'Action Sociale, etc...) et d'assurer par délégation permanente du Commandement, la surveillance administrative.

.../...

- G- De suivre la préparation des programmes relatifs aux Forces Armées et de veiller à leur exécution.
- H- De préparer les marchés destinés à la fourniture des matériels nécessaires aux Forces Armées.
- I- De réaliser, acquérir et distribuer les approvisionnements de toute nature jugés nécessaires par le Commandement.
- J- Par délégation du Président de la République, de défendre les intérêts de l'Etat dans toutes les affaires contentieuses où l'Armée est partie ou intervenante.
- K- D'administrer les personnels civils ou militaires, soit directement, soit en assurant la haute direction et la surveillance de l'administration des Corps ou Formations.
- L- De commander et d'administrer les formations des services sous ses ordres.
- M- De gérer les successions des militaires décédés jusqu'à dévolution des biens aux héritiers légitimes.
- N- D'assurer le service des pensions militaires.
- O- D'établir et suivre la réalisation des programmes de construction ou de réfection de l'ensemble des casernements.
- P- De suivre et contrôler l'entretien et l'utilisation des matériels.
- Q- De décider la mise en réforme des matériels hors d'usage et de représenter l'Etat dans les ventes publiques de matériels appartenant à l'Armée.
- R- D'exploiter et conserver les documents authentiques établis ou homologués par les Intendants Militaires (procès-verbaux, actes de l'état-civil aux armées en temps de guerre, constatation des prises sur l'ennemi, etc...).
- S- D'assurer la direction des établissements des services dont la création serait jugée nécessaire.

ARTICLE III.-

DISPOSITIONS TRANSITOIRES :

- 1°)- La Direction des Services des Forces Armées exercera les attributions prévues aux paragraphes A - B - D - H - J - L - M - N - Q - R -, à partir de la date de mise en vigueur du présent décret.
- 2°)- Les autres attributions (par C - E - F - G - I - K - O - P - S) seront exercées lorsque les moyens mis à sa disposition le lui permettront.

Elles feront alors l'objet d'arrêtés pris à cet effet.

ARTICLE IV.- Le présent Décret sera enregistré et publié au Journal Officiel de la République Togolaise.

à LOME, le 3 Septembre 1963.

Pour ampliation :
Le Directeur de Cabinet
Signé : C. A T C H O U

Signé : N. G R U N I T Z K Y.

BIBLIOGRAPHIE

- | | | |
|---|--|--|
| - Le Service de l'Intendance
aux Colonies | Intendant Gl. de 2 ^e Classe
des T.C SALEINE
et Collaborateurs | Imprimerie Villani et Bar
PARIS
(1931) |
| - Les Intendants de la Marine
sous l'Ancien Régime (Thèse) | Claude ABOUCAYA | Imprimerie L. Jean GAP
(1958) |
| - Les Trésoriers Généraux de la
Marine (1517-1788) (Thèse) | Henri LEGOHEREL | Editions CUJAS-19 R. CUJAS
PARIS-(1965) |
| - Histoire et Epopée des Troupes
Coloniales | Préface par le Général
BORGNIÉ-DE SBORGNIÉ | Les Presses Modernes
10 R. Saint Roch-PARIS |
| - Histoire de la Colonisation
Française (Tomes I et II) | Henri BLET | Librairie B. ARTHAUD
23 Grande Rue Grenoble(1947) |
| - Présence de l'Histoire
"L'aventure Coloniale" | Bernard F A Y | Librairie Académique FERRIN
116, rue du Bac - PARIS |
| - L'épopée Coloniale de la France
racontée par les contemporains | G. GUENIN | Librairie LAROSE
11 rue Victor Cousin
PARIS (1982)
PAYOT |
| - La Politique Coloniale de la
France | A. DUCHENE | 106, Bd Saint-Germain
PARIS (1938) |
| - La Formation de l'Armée Colo-
niale | L. BEAUDZA | Librairie Militaire
L. FOURNIER
264 Bd Saint-Germain
PARIS (1939) |
| - Histoire des Finances Coloniales
de la France | A. DUCHENE | PAYOT
106, Bd Saint-Germain |
| - Traité de législation Coloniale
(3ème Edition) | P. DISLERE | Librairie Paul DUPONT
144 R. Montmartre (1906) |
| - La Chronologie Coloniale | H. MARIOL | Librairie LAROSE
11 Rue Victor Cousin
PARIS (1921) |
| - Cours d'Administration d'Economie
Politique et de Géographie des
Territoires de l'Union Française | R. LEBEGUE | Centre de Documentation
Universitaire
5 Place de la Sorbonne
PARIS (Octobre 1950) |

- Cours d'Administration Militaire	X	Ecole Supérieure de l'Intendance 1, Place Joffre - PARIS (1949)
- Introduction à l'Administration des Corps de Troupe	Intendant Militaire BARDOU	Ecole Supérieure de l'Intendance 1, Place Joffre - PARIS (1949)
- Cours d'Administration des Corps de Troupe	X	Ecole Supérieure de l'Intendance 1, Place Joffre - PARIS (1949)
- Cours d'Administration des Troupes de Marine	X	Ecole Supérieure de l'Intendance 1, Place Joffre - PARIS
- L'Intendance Militaire	N° Spécial de la Revue "Croix de Guerre"	Information et Propagande Fran- çaises - 1, Rue ROSSINI PARIS IX°
- L'Armée Française - Organisa- tion.	Intendant Général DELAFFERRIERE	Librairie Ch. LAVALZELLE - 118 Bd Saint-Germain PARIS (1897)
- Mobilisation Economique et In- tendance Militaire (Conférences faites à l'Ecole Supérieure de Guerre).	Intendant LAPORTE	Imprimerie LANG et BLANCHONG 30 R. du Poteau - PARIS XVIII°
- L'Intendance Militaire devant la Productivité (Fascicules I et II)		Ecole Supérieure de l'Intendance 1, Place JOFFRE - PARIS
- L'Organisation du travail dans le Service de l'Intendance (1°, 2ème et 3ème Parties)		Ecole Supérieure de l'Intendance 1, Place JOFFRE - PARIS
- Collection "Que sais-je" (n°1004) "L'Administration"	Bernard GOURNAY	PUF. 108 Bd Saint-Germain PARIS (1964)
- Collection "Que sais-je" (n°125) "L'organisation scientifique du travail"	J.P. PALEWSKI	PUF. 108 Bd Saint-Germain PARIS (1948)
- Collection "Que sais-je" (n°1227) "L'aide aux pays sous-développés"	Fr. LUCHAIRE	PUF. 108 Bd Saint-Germain PARIS (1966)
- Droit d'Outre-Mer et de la Coopération	Fr. LUCHAIRE	Collection THEMIS PUF. 108 Bd Saint-Germain PARIS (1966)

- Le Rôle extra-militaire de l'Armée dans le Tiers-Monde (Entretiens de DIJON)	Direction Léo HAMON	PUF - 108 Bd Saint-Germain PARIS (1966) Collection THEMIS
- Histoire des Institutions	J. ELLUL	PUF - 108 Bd Saint-Germain PARIS (1956)
- Histoire du Droit Français des origines à la Révolution	Fr. OLIVIER-MARTIN	Editions DOMAT-MONCHRESTIEN 160 R. St-Jacques - PARIS (5°) (1951)
- Histoire des Institutions et des faits sociaux	G. LE POINTE	Editions MONCHRESTIEN 160 Rue Saint-Jacques PARIS (5°) (1962)
- Histoire Générale du Droit français public et privé	E. CHENON	Librairie SIREY 22 Rue Soufflet - PARIS (5°) (1926)
- Conférence sur le Service de l'Intendance Outre-Mer	Intend. Mre de 1° Cl. CALVEZ	2 Mars 1955
- L'Ecole Supérieure de l'Intendance	X	Notice.
- Cahiers "Tiers-Monde" Problèmes des Pays sous-développés L'Assistance Technique		PUF - 108 Bd Saint-Germain PARIS
- Mission et Organisation de l'Intendance Outre-Mer	Intend. Mre de 2° Cl. des T.D.M. BOULLIAT	Conférence 1963
- La Surveillance Administrative des Corps de Troupe.	Intendant Général COLIN	Conférence 1964
- Bulletin Officiel du Ministre de la Guerre Edition Méthodique	Volume n°1	Troupes Coloniales Organisation Générale.
- - d° -	Volume n° 690-0	Service de l'Intendance Outre-Mer
- - d° -	Volume n° 690-1	Plans de Campagne et Demandes Générales d'Approvisionnement.
- - d° -	Volume n° 714-00 (	Administration des Corps de Troupe outre-mer - Règles générales.
- - d° -	Volume n° 714-01 (	

- Bulletin Officiel du Ministre de la Guerre Edition Méthodique	Volume 714-1	Les Masses Outre-Mer
- d° -	Volume 698	Cercles, Mess Foyers, Biblio- thèques Outre-Mer
- d° -	Volume 714-3	Alimentation - Ordinaires Outre-Mer.
- d° -	Volume 400	L'Administration Générale de l'Armée
- d° -	Volume 472	Règlement sur la Comptabili- té outre-mer des matériels appartenant à l'Etat
- d° -	Volume 28	- Condition Civile et Politi- que des militaires
- d° -	Volume 64	Organisation de l'Armée

REVUE de l'INTENDANCE (Articles)

- Commissaires des Guerres, Inspe- cteurs aux Revues et Intendants Militaires	Intendant Général MAZARS	3ème Trimestre 1947
- Le Commissariat des Guerres	Commissaire Lieutenant-Gl. STIOT	2ème Trimestre 1958
- La Doctrine et l'Esprit du Corps de l'Intendance	Intendant Général MOULIES	1er Trimestre 1958
- Les Rapports du Commandement et de l'Intendance	Général d'Armée BLANC	3ème Trimestre 1957
- Les Subsistances des Armées d'An- cien Régime	F. AUSSARESSES Intendant Mre Honoraire	4ème Trimestre 1952
- Les qualités de l'Intendant Militaire	Intendant Général LEGER	1er Trimestre 1959
- La Surveillance Administrative des Corps de Troupe	Intendant Militaire de 2° Classe CHEIX	3ème Trimestre 1956
- L'Organisation et l'Administration des Corps de Troupe	X	4ème Trimestre 1956

- Réflexions sur la Surveillance Administrative des Corps de troupe. PAUL-LOUIS 4ème Trimestre 1953
- Les Intendants de l'Ancien Régime étaient-ils militaires ? F. AUSSARESSES - 3ème Trimestre 1951
- Recueil PENANT 1962-63-64-1965
- Revue Juridique et politique d'Outre-Mer 1961-62-63 - Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence 20 Rue Souffot - PARIS
- Revue Juridique et Politique "Indépendance et Coopération" 1964-65-66 - Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence 20 Rue Soufflot - PARIS
- Annuaire Français de Droit International 1964
- Revue "France-Eurafrique". 1964 9 Rue Bourdaloue PARIS (9°)
- Revue "Communauté et continents" 1966 41, Rue de la Bienfaisance PARIS (8°)
- Revue "Civilisations" 1961 - 1962 Institut International des civilisations différentes 11 Bd. de Waterloo - BRUXELLES
- Revue "Le mois en Afrique" Février 1967 17 Rue de la Banque PARIS (2°)
- Revue Militaire d'Informations Décembre 1962 (n° 344)
Janvier 1963 (n° 345)
- Histoire des Colonies françaises et de l'expansion de la France dans le monde. G. HANOTAUX et A. MARTINEAU Librairie PLON 8 Rue Garancière PARIS (6°)
1926.

T A B L E D E S M A T I E R E S

INTRODUCTION.....

I è r e P A R T I E

L'ADMINISTRATION MILITAIRE FRANCAISE EN METROPOLE ET OUTRE-MER DANS LE PASSE

Chapitre I.- LES ORIGINES DE L'INTENDANCE MILITAIRE.....

- Les origines lointaines des administrateurs militaires.....
- Le Commissariat des Guerres sous l'Ancien Régime.....
- L'Intendant du Militaire, de Justice, Police et Finance dans la province et l'Intendant d'Armée.....

Chapitre II.- LES ORIGINES DE L'ADMINISTRATION MILITAIRE DANS LES COLONIES.....

- Les origines lointaines des administrateurs militaires dans les colonies.....
- L'Administration maritime au moment du rattachement des colonies à la couronne.....
- Les administrateurs militaires dans les Colonies sous l'Ancien Régime.....
 - L'Intendant aux Colonies.....
 - Les Commissaires de la Marine aux Colonies....

Chapitre III.- LES ADMINISTRATEURS MILITAIRES DANS LA PERIODE MODERNE...

- Les administrateurs militaires sous la Révolution et l'Empire.
- L'évolution des Corps d'administrateurs militaires en France et aux Colonies au XIXème siècle.....
- Les tendances contemporaines.....

IIème P A R T I E

LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE DE L'INTENDANCE DES TROUPES DE MARINE

<u>TITRE I.- L'ORGANISATION DU SERVICE.....</u>	83
<u>Chapitre I.- L'ORGANISATION GENERALE DES TROUPES DE MARINE.....</u>	84
- Les origines de la spécialisation des unités en service outre-mer.....	84
- La Loi du 7 Juillet 1900 portant organisation des Troupes Coloniales.....	91
- L'évolution depuis la Loi de 1900.....	93
<u>Chapitre II.- LES STRUCTURES DE L'INTENDANCE DES TROUPES DE MARINE.....</u>	99
- Les personnels de l'Intendance des Troupes de Marine.....	99
- L'organisation classique du Service de l'Intendance des Troupes de Marine et l'évolution récente.....	103
<u>Chapitre III.- LES RAPPORTS DU COMMANDEMENT ET DE L'ADMINISTRATION ET L'APPLICATION OUTRE-MER DE LA LOI DU 16 MARS 1882.....</u>	114
- Le principe de subordination de l'administration au commandement	115
- Le principe de l'autonomie des services administratifs.....	123
- L'indépendance du contrôle.....	129
- Les principes de la Loi de 1882 dans le contexte outre-mer actuel	131
<u>Chapitre IV.- LES PERSONNELS DE L'INTENDANCE DES TROUPES DE MARINE.....</u>	136
- Les différents personnels de l'Intendance des Troupes de Marine	137
- Le corps des Intendants Militaires des Troupes de Marine.....	141
- Les officiers d'administration et les autres personnels du Service.....	147
<u>Chapitre V.- LES PRINCIPES D'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS L'INTENDANCE OUTRE-MER.....</u>	153
- Les aspects de l'organisation et de la simplification du travail	155
- Les méthodes adoptées - La préparation.....	159
- Les solutions pratiques - L'exécution.....	162
- Les contrôles.....	166

	PAGES
<u>TITRE II.- LES ATTRIBUTIONS TRADITIONNELLES DU SERVICE.....</u>	169
<u>Chapitre I.- LES ATTRIBUTIONS D'ORDRE FINANCIER.....</u>	173
- La préparation du budget militaire outre-mer.....	174
- L'exécution du budget des Forces Terrestres outre-mer.....	178
<u>Chapitre II.- LA FONCTION ECONOMIQUE.....</u>	188
- L'Intendance outre-mer service fournisseur.....	188
- La solde et les frais de déplacement.....	189
- Le Service des Subsistances.....	194
- Le Service de l'Habillement.....	199
- La participation de l'Intendance à l'économie des pays d'outre-mer.....	204
- Les origines de l'intervention de l'Intendance outre-mer dans l'économie coloniale.....	204
- L'action économique de l'Intendance outre-mer dans la période moderne.....	208
<u>Chapitre III.- LES INTERVENTIONS DE L'INTENDANCE DANS L'ADMINISTRATION DES CORPS DE TROUPE.....</u>	217
- Le bénéficiaire des services de l'administration militaire : le Corps de Troupe.....	218
- Les modalités d'application au Corps de Troupe des règles administratives et juridiques de Droit Public.....	220
- La nature des activités de contrôle exercées par le Service de l'Intendance.....	225
- La Vérification des Comptes.....	229
- La Surveillance administrative.....	233
<u>Chapitre IV.- LES ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES AUXILIAIRES.....</u>	245
- Les attributions de l'Intendance organisme administratif.....	246
- Les attributions concernant les Militaires considérés isolément.	249
- Les attributions personnelles des Intendants Militaires.....	257
- L'Intendant membre des commissions administratives militaires.	
- L'Intendant officier public.....	260
- L'Intendant officier d'Etat-civil.....	265

IIIème P A R T I E

LES MISSIONS NOUVELLES DU SERVICE

268

	PAGES
<u>Chapitre I.- LES CONSEQUENCES MILITAIRES DE L'INDEPENDANCE DANS LES ETATS AFRICAINS FRANCOPHONES.....</u>	271
- Les caractères généraux des Accords Militaires.....	273
- Les Accords de Défense.....	274
- Les installations militaires françaises.....	275
- Les Armées Nationales.....	275
<u>Chapitre II.- L'INTENDANCE OUTRE-MER DANS L'ASSISTANCE MILITAIRE TECHNIQUE</u>	280
- L'aide militaire.....	281
- La participation à la mise en oeuvre des structures	281
- La participation au soutien logistique.....	283
- L'Assistance en matière de personnels.....	285
- Le contenu de la notion d'Assistance Technique en personnels.....	285
- Les caractères propres de l'Assistance Technique Militaire.....	289
- Les impératifs propres aux activités de l'Intendance	293
<u>Chapitre III.- LES ACTIVITES DE L'INTENDANCE D'ASSISTANCE TECHNIQUE ET LES PROBLEMES ACTUELS.....</u>	298
- Les structures.....	298
- Les charges.....	302
- Les fonctions d'instruction.....	307
- Les problèmes actuels.....	313
CONCLUSION.....	315
ANNEXE I.....	320
ANNEXE II.....	321
BIBLIOGRAPHIE.....	323
TABLE DES MATIERES.....	328