

LIVRE V.

LES MOYENS DE RÉALISATION.

TITRE I.

LES BESOINS EN PERSONNEL.

Section I — GENERALITES.

L'apport de la Métropole dans le développement de l'économie coloniale doit être à la fois de capital et de compétence technique : parallèlement aux quelque 25 milliards de francs d'investissements publics, il faut prévoir l'engagement de deux mille fonctionnaires et agents nouveaux.

La compétence exigée du personnel de l'Etat se précise d'année en année. Jadis, des qualités de courage, d'esprit de travail et d'initiative pouvaient suffire. Aujourd'hui, il est indispensable de posséder, en outre, un bagage de connaissances spéciales. Un tiers du personnel à recruter pour l'exécution du Plan aura une formation universitaire : les deux autres tiers doivent posséder une compétence bien déterminée.

Cette technicité croissante rend le recrutement difficile.

Certains plans de développement étrangers ont dû être revus et réduits, faute de personnel spécialisé. Pour éviter autant que possible le même contretemps et fixer les charges futures de la Colonie, le présent chapitre expose en détail l'étendue des besoins de la Colonie en personnel de toutes catégories, sa répartition entre les différents Services du Gouvernement ainsi que la cadence probable de son recrutement.

La publicité donnée à cette analyse permettra à nos écoles d'organiser leurs programmes en fonction de débouchés certains; les étudiants pourront orienter leurs études avec un maximum de sécurité.

Section II. — ETENDUE ET REPARTITION DES BESOINS.

A. - La répartition par programme et par spécialité du personnel supplémentaire à recruter par la Colonie et les principaux parastataux est, indiquée au tableau n° 81.

Mention y est faite, en outre, pour chaque spécialité, du personnel qui devra être recruté pour assurer le renouvellement normal du cadre, renouvellement calculé à raison de 6 % par an sur la base du cadre budgétaire de 1949. Ceci permet d'établir, avec une précision relative, le nombre total d'agents de chaque catégorie qui sera recruté par la Colonie et les parastataux durant la période décennale.

B. — Du point de vue administratif, la répartition de ce personnel entre les différents Services du Gouvernement Général et l'augmentation du cadre de ces Services par l'apport à leur cadre organique non précisées dans le tableau n° 80.

L'effectif total à recruter pour la mise en oeuvre du Plan est de 1.956 fonctionnaires et agents. 117 autres fonctionnaires devront être engagés pour compléter le cadre de certains Services qui ne participent pas à l'exécution du Plan. Au total. 2.073 unités nouvelles viendront s'ajouter en 10 ans à l'effectif budgétaire de 1949.

Ce dernier étant de 4.797 unités, l'effectif de 1959 comportera 6.870 fonctionnaires et agents. Ceci représente une augmentation de 43 % par rapport à 1949, mais un dépassement de 26 % seulement du cadre organique (5.415).

L'augmentation de 43 % des effectifs prévue pour les dix ans à venir n'est pas excessive. L'évolution des effectifs suit avec un certain retard et une moindre amplitude le mouvement des affaires qui détermine lui-même le montant des recettes de l'Etat. Le graphique n° 33 montre la progression de ces deux facteurs, le tonnage exporté étant pris comme indice de l'activité économique générale.

PERSONNEL : AUGMENTATION DES EFFECTIFS ADMINISTRATIFS.

Tableau n° 80

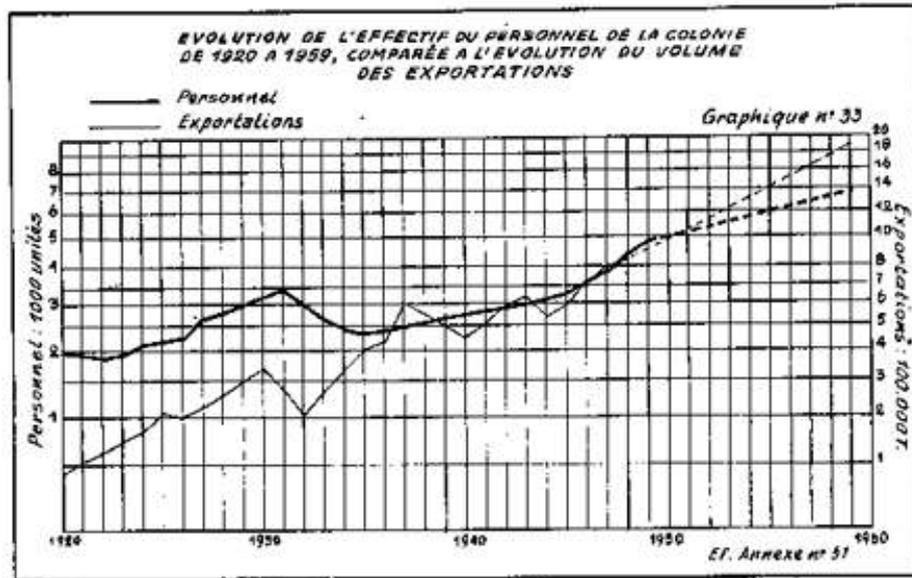
| | Effectif budgétaire 1949 | Augmentation Plan | Total 1959 | Cadre organique | Total 1959 en pourcentage du cadre organique |
|--|--------------------------|-------------------|------------|-----------------|--|
| A.) Service Territorial | 1.054 | 85 | 1.139 | 1.178 | 96 % (1) |
| B.) Secrét. Gén. – Cartographie | 49 | 163 | 212 | 61 | 347 % |
| 2 ^e Dir. Gén. – Enseignement | 29 | 175 | 204 | 30 | 683 % |
| 4 ^e Dir. Gén. – Géologie | 22 | 54 | 76 | 24 | 316 % |
| – Mines | 12 | 26 | 38 | 15 | 253 % |
| 5 ^e Dir. Gén. – Agronomie | 311 | 322 | 633 | 425 | 149 % |
| – Eaux et Forêts | 69 | 192 | 261 | 15 | 1.740 % |
| – Elevage | 75 | 162 | 237 | 113 | 209 % |
| – Colonisation et Offices | 21 | 52 | 73 | 26 | 280 % |
| Total 5 ^e Dir. Générale : | 476 | 728 | 1.204 | 579 | 208 % |
| Inéac. | 175 | 205 | 380 | (175) (2) | 217 % |
| 6 ^e Dir. Gén. – Bâtiments Civils | 51 | 15 | 66 | 66 | 100 % |
| – Ponts et Chaussées | 158 | 168 | 326 | 243 | 134 % |
| – Aéronautique | 20 | 13 | 33 | 12 | 275 % |
| – Voies navigables | 92 | 21 | 113 | 92 | 122 % |
| – Télécomm. Météo | 184 | 115 | 299 | 169 | 176 % |
| Total 6 ^e Dir. Gén. | 505 | 332 | 837 | 582 | 144 % |
| 7 ^e Dir. Gén. – Service médical | 557 | 393 | 950 | 660 | 144 % |
| Total B : | 1.825 | 2.076 | 3.904 | 2.126 | 183 % |
| C.) Personnel Colonie: dans le total 1959 sont compris - l'effectif actuel (4.797) - le personnel Plan (1.956) le personnel nécessaire pour compléter le cadre des Services hors Plan (117) | 4.797 | 1.956 | 6.870 | (5.415) (3) | 126 % |

(1) Ce pourcentage ne tient compte que de l'augmentation résultant de l'application du programme décennal d'agriculture. Les 4% nécessaires pour compléter le cadre organique sont compris dans les 117 unités mentionnées en C.

(2) Ces 175 unités représentent l'effectif réel de 1949; il n'y a pas de cadre organique prévu pour l'Inéac.

(3) Ces 5.415 unités du cadre organique comprennent :

- 4.295 unités des Services pour lesquels un cadre organique a été établi par la réorganisation administrative de 1947;
- 1.120 unités représentant l'effectif budgétaire 1949 des Services pour lesquels le cadre organique n'est pas encore fixé. (Force publique, Ordre judiciaire, Transports, Villes).



Pour le détail de ces statistiques, voir annexe n° 51.

Il ressort de ce graphique, tout d'abord que l'augmentation de 43 % est inférieure à celle qui s'est produite durant les 10 dernières années. De 1938 à 1948, l'effectif du personnel de la Colonie est, en effet, passé de 2.528 à 4.344 unités, soit un accroissement de 71 %.

Durant les 20 dernières années, de 1928 à 1948, l'effectif du personnel au service de l'Etat est passé de 2.775 à 4.344 unités, soit une augmentation de 56 % seulement. Pendant la même période, le volume des exportations est passé de 259.000 à 844.000 tonnes, ce qui représente un accroissement de 225 %.

Que l'on considère les périodes allant de 1939 à 1959 ou de 1949 à 1959, il reste que le chiffre d'affaires se développe à un rythme plus rapide que le cadre des fonctionnaires. On ne pourrait donc parler d'une inflation des Services Administratifs qui grèverait d'une charge improductive l'expansion économique. L'appareil étatique augmente de volume et se complique à mesure que deviennent plus complexes et que se multiplient les problèmes qui relèvent de sa compétence ; d'ailleurs, plus de 75 % du personnel recruté pendant la décade sera affecté directement à l'amélioration de la production.

Quant aux cadres généraux, ils continueront d'être pourvus dans la mesure qu'exige l'accomplissement des devoirs éminents de l'Etat.

C. — Du point de vue de l'incidence économique les 2.442 agents à recruter par la Colonie et les parastataux pour l'exécution du Plan Décennal peuvent être repartis comme suit :

| | | |
|---|-------|-------|
| - développement de la production agricole | 981 | 40 % |
| - équipement public de la Colonie | 836 | 34 % |
| - action médicale | 407 | 17 % |
| - enseignement | 218 | 9 % |
| | ----- | ----- |
| | 2.442 | 100 % |
| | ----- | ----- |

1) *Le développement de la production agricole absorbe 40 % du supplément de personnel.* Il est surprenant de constater que les mêmes programmes n'interviennent que pour 4,5 % dans le total des investissements prévus pour le Plan.

Cette particularité s'explique par la structure très primitive de l'agriculture indigène; son développement ne saurait se traduire actuellement par de spectaculaires réalisations matérielles, du type « Tennessee Valley Authority » ou « Groundnuts-scheme » ou par la fourniture aux cultivateurs d'un équipement coûteux : les communautés indigènes seraient encore incapables d'en tirer un profit économique

En vérité, ce développement résultera d'un travail d'études, d'organisation et d'éducation; concrètement, il exigera des travaux de laboratoire et des analyses pédologiques, la délimitation de milliers de parcelles, la conduite patiente et prudente des paysans, la solution des questions de droit coutumier, etc... Au total, peu de capitaux, peu de machines, mais un personnel nombreux: personnel scientifique, territorial, agronomique, vétérinaire et leurs auxiliaires indigènes.

Le coût des programmes de pisciculture et de cultures annuelles, par exemple, est constitué respectivement pour la moitié et les trois quarts par le seul coût du personnel européen mis en service.

2) *L'équipement public de la Colonie* exige 836 agents supplémentaires ne comprenant pas le personnel requis pour la construction des routes, des bâtiments publics et des installations de conservation. Selon toute probabilité, ces travaux seront effectués par des entrepreneurs privés; le recrutement du personnel nécessaire n'incombe donc pas à l'Etat.

Pour mémoire, rappelons que les 24 chantiers routiers mécanisés nécessaires à l'exécution du programme de construction de routes supposent la présence de 111 Européens, à savoir : 24 conducteurs de travaux, 72 mécaniciens, 24 cantonniers, 24 surveillants.

Ce personnel n'est pas inclus dans le chiffre 836 mentionné ci-dessus.

1) *L'action médicale* implique le recrutement de 407 agents pour l'exécution des trois ordres de priorité prévus par le programme médical. Si les réalisations de la décade se limitaient aux priorités I ou II, ces 407 agents seraient recrutés dans un délai de 12 ou 13 ans seulement.

Au total, fin 1959, 950 agents européens seront affectés au Service Médical de la Colonie, soit 14 % de l'ensemble du cadre administratif.

4) *L'enseignement* nécessitera l'engagement de 218 agents se répartissant entre les Services de l'Enseignement, de l'Agriculture et de la Santé Publique. Ce chiffre ne représente que 9 % des effectifs à recruter; il constitue cependant une multiplication par 5 du cadre actuel. Ce fort accroissement tient au fait que, jusqu'à présent, le Service de l'Enseignement ne comprenait qu'un cadre d'inspecteurs, l'enseignement proprement dit étant assuré par du personnel congréganiste, tandis que les 218 unités nouvelles sont en majeure partie du personnel enseignant destiné à la réalisation des programmes d'enseignement médical, agricole, vétérinaire et technique.

Pour se faire une idée exacte de l'effort fait pour l'enseignement des indigènes, il faut ajouter au personnel officiel quelque 1.700 missionnaires de l'enseignement libre et environ 16.000 instituteurs indigènes.

Section III. — CADENCE DE RECRUTEMENT.

La partie inférieure du tableau n° 81 montre la cadence probable du recrutement pour chaque catégorie d'agents. Cette cadence tient compte du recrutement pour le renouvellement normal du cadre de l'Etat et des parastataux et de l'engagement du personnel supplémentaire prévu pour l'exécution du Plan Décennal.

Selon les programmes, ce personnel supplémentaire sera recruté en 2, 5 ou 10 ans. La réalisation de certains projets est conditionnée par la mise en service quasi-immédiate de tout le personnel supplémentaire prévu : c'est le cas, par exemple, du programme des Puits et Sources. La majorité des programmes suppose un recrutement progressif au cours des 5 premières années de la période décennale. Certains enfin étalent le recrutement des effectifs sur les 10 années.

L'adoption d'une politique conjoncturale dans la mise en œuvre du Plan Décennal serait susceptible de modifier sensiblement la cadence idéale de recrutement.

Section IV. — LE PERSONNEL INDIGÈNE.

Le coût du personnel européen n'a fait que croître au cours des dernières années. Il est aujourd'hui, toutes charges comprises, en moyenne de 450.000 francs par an. Comme il est dit plus haut, la dépense relative à certains programmes agricoles est constituée pour les 3/4 par le coût du personnel blanc.

D'autre part, faute de collaborateurs indigènes qualifiés, ce personnel galvaude sa valeur et ses connaissances dans des fonctions que devraient normalement assurer des sous-ordres. Il en résulte un important gaspillage des deniers de l'Etat, peu perceptible parce qu'il n'apparaît pas dans les écritures.

Le développement d'un cadre indigène subalterne éduqué et suffisamment nombreux permettra aux spécialistes européens d'exercer le métier pour lequel ils ont été formés et sont payés.

Tableau n° 81
(voir annexe pages I & II)

De ces considérations ressort l'importance de l'enseignement médical, agricole, vétérinaire et technique. Le tableau ci-après indique, pour les principales catégories d'auxiliaires indigènes, le disponible qui existera chaque année, sur la base des prévisions de sorties des écoles actuelles ou à créer. En raison de l'importance de la demande, il est certain que ce disponible sera régulièrement absorbé sans difficulté.

PERSONNEL INDIGENE

Tableau n° 82

| | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 |
|--------------------------------|--------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| Assistants médicaux | 72 | 84 | 96 | 106 | 121 | 144 | 176 | 217 | 267 | 320 |
| Infirmiers | 431 | 464 | 497 | 532 | 588 | 684 | 704 | 948 | 1.116 | 1.300 |
| Assistants agricoles | 210 | 250 | 290 | 370 | 490 | 630 | 790 | 980 | 1.160 | 1.340 |
| Assistants vétérinaires | — | — | — | — | 8 | 24 | 48 | 72 | 96 | 120 |
| Infirmiers vétérinaires | — | — | — | — | 10 | 30 | 50 | 70 | 90 | 110 |
| Photocartographes | — | — | 32 | 64 | 96 | 128 | 176 | 240 | 304 | 336 |
| Moniteurs agricoles | 350 | 550 | 1.100 | 2.000 | 3.200 | 4.400 | 5.900 | 6.800 | 8.000 | 9.200 |
| TOTAL | 1.063 | | | | | | | | | 12.726 |
| Pour mémoire Instituteurs : | 36.000 | | | | | | | | | <u>+</u> 50.000 |

TITRE II

LES BESOINS FINANCIERS.

CONSIDERATIONS GENERALES SUR LES CAPITAUX ENGAGES.

A. – Il est rappelé que le présent Plan ne vise que le Congo Belge.

Le Ruandi-Urundi fera l'objet d'un Plan particulier. Ses besoins en argent, en compétences et en matériel sont beaucoup moins grands que la proportion entre sa population et celle du Congo pourrait le faire supposer. En raison même de la densité de sa population, les dépenses à y engager sont relativement faibles, par tête d'habitant tant pour les Services Sociaux que pour les moyens de communication et de transport. Il bénéficiera d'ailleurs dans une assez large mesure, de l'équipement dont le Congo sera doté. En ce qui concerne les investissements privés, moins d'occasions s'y offrent de créer des entreprises agricoles et industrielles qui nécessiteraient d'importantes mises de fonds.

Les investissements prévus par le Plan ont été calculés de façon que les besoins du Ruanda-Urundi puissent être satisfaits simultanément.

B. — La limite décennale assignée au Plan n'est pas rigide. Selon les circonstances et les possibilités techniques et financières, le rythme d'exécution du programme sera accéléré ou ralenti. Pour apprécier les répercussions des investissements envisagés, sur l'économie et sur les finances de la Colonie, il pourrait suffire de parler de la «période du Plan»; mais nous nous efforcerons de réaliser celui-ci dans le délai prévu et nous aurons à considérer dans le présent titre, si les capitaux requis pour son financement pourront être réunis au cours des dix années à venir.

Les investissements projetés constituent un ensemble. Chaque secteur influe sur tous les autres dont il forme un complément; et en parlant de secteurs, nous ne songeons pas seulement aux catégories de dépenses diversifiées suivant leurs objets, mais encore aux concours que les Pouvoirs Publics et l'initiative privée doivent se prêter mutuellement, en exposant, des capitaux et en les faisant fructifier.

Pour certains genres d'entreprises, des considérations d'opportunité détermineront qui, du Trésor Colonial, d'un organisme parastatal ou de l'initiative privée, engagera les fonds requis.

Le Trésor interviendra parfois en qualité de prêteur et parfois comme garant; dans des cas exceptionnels, peut-être devra-t-il même se substituer à l'initiative privée défailante. C'est à la collaboration entre l'Etat et l'entreprise privée que le Congo Belge est redevable pour beaucoup de son expansion économique. Dans la réalisation du Plan, la démarcation entre ces deux secteurs sera probablement moins nette que les évaluations données ci-après ne l'indiquent.

C. — L'exécution du Plan et ses effets sur les budgets ordinaires de la Colonie, pendant qu'il sera en voie de réalisation et par la suite, dépendront, dans une certaine mesure, de la conjoncture.

Depuis 1941, le Congo est dans une période d'essor, dont la fin ne paraît pas encore proche bien que les prix de certains produits soient en baisse et que plusieurs des pays qu'il comptait parmi ses clients habituels voient leur capacité d'achat atteinte par le déficit de leur balance des paiements. Cependant, il est prudent de prévoir une dépression au Congo au cours de la prochaine période décennale. Nos prévisions de recettes ordinaires tiendront compte de cette éventualité.

Aujourd'hui la demande de capitaux- est anormalement forte dans tous les pays, même les moins affectés par la guerre. Outre les ruines à relever et les dommages à réparer, il y a de grands retards à regagner dans la modernisation et l'extension des installations productrices. D'autre part, l'offre de capitaux émanant de l'épargne privée est restreinte tant pour les placements à revenu fixe que pour les investissements à caractère spéculatif : le public est moins en mesure d'épargner que naguère; de plus, de trop fréquents mécomptes, notamment dans ses placements à l'étranger, l'ont découragé. Ces conditions peuvent changer dans le courant des dix ans à venir; en attendant, le crédit de la Colonie, la confiance dans sa monnaie et les possibilités d'y créer des entreprises rémunératrices, sont tels que ses demandes rencontreront sans doute une faveur particulière sur le marché des capitaux. Elle possède, en outre, des réserves. D'autre part, certains organismes internationaux peuvent suppléer à l'abstention des particuliers.

Dans les pages qui suivent, nous étudierons les besoins en capitaux, leurs sources probables et l'évolution du budget ordinaire, compte tenu des répercussions des investissements envisagés sur les dépenses et sur les recettes,

CHAPITRE I

RECAPITULATION DES REPENSES A ENGAGER.

Section I. — LE SECTEUR PRIVE.

Il est évidemment malaisé d'estimer, avec quelque exactitude, le montant des capitaux que l'initiative privée engagera, au cours des dix prochaines années. dans la création et l'extension d'entreprises minières, manufacturières, de plantation ou d'élevage, dans l'accroissement des fonds de commerce et dans la construction d'habitations. Les perspectives qui motivent tel ou tel placement peuvent se modifier; pour le gros équipement, les possibilités de dépense seront fréquemment conditionnées par les délais de livraison.

Pourtant, nous possédons des indications sur les programmes des grandes sociétés: nous pouvons nous former une idée des entreprises industrielles et artisanales que les besoins de la consommation intérieure feront vraisemblablement naître, ainsi que des cultures et élevages que l'entreprise européenne s'attachera probablement à développer. Nous pouvons de même prévoir l'impulsion que ces créations, jointes aux investissements des Pouvoirs Publics, donneront aux entreprises du commerce de gros et de détail, aux petits services de transports publics, à la construction de logements pour le personnel des entreprises privées. Il faut s'attendre à une expansion de l'industrie hôtelière. Enfin, nous pouvons espérer certains investissements de la part des indigènes eux-mêmes, dans des plantations, des constructions durables et des entreprises artisanales.

Dans une large mesure, les investissements privés et publics sont interdépendants, comme le sont aussi les revenus qu'ils procureront aux particuliers et aux Pouvoirs Publics. Incidemment, la collaboration entre les deux secteurs se marquera dans les installations médicales, scolaires et sociales que des employeurs créeront en faveur de leur personnel et qui, dans beaucoup de cas, seront accessibles à d'autres que leurs ouvriers et employés.

Le coût global de tous ces investissements privés peut s'estimer, pour la période décennale à une trentaine de milliards de francs ; non compris certaines installations d'utilité publique inscrites dans le programme des investissements publics, mais qu'il pourrait être jugé opportun de confier à l'entreprise privée.

Section II. — LE SECTEUR PUBLIC.

A. — Le tableau ci-dessous récapitule les montants auxquels sont évalués les dépenses en capital à engager pour l'organisation et l'équipement de services d'intérêt général.

Le Plan ne prévoit pas d'installations d'ordre militaire, en dehors de celles couvertes en partie par la rubrique «bâtiments et logements administratifs». S'il y avait lieu de renforcer les moyens défensifs de la Colonie, la Belgique revendiquerait sans doute l'honneur d'assumer ces dépenses de souveraineté.

CAPITAUX A ENGAGER

Tableau n° 83

| | | |
|--|-----------------------|------------------------|
| 1. <i>Approvisionnements en eau :</i> | | 1.052.000.000 frs |
| 2. <i>Logements indigènes :</i> | | 1.900.000.000 frs (x) |
| 3. <i>Hygiène et installations médicales</i> | | 1.978.000.000 frs |
| 4. <i>Instruction des indigènes :</i> | | 1.838.000.000 frs |
| 5. <i>Immigration et Colonat :</i> | | 586.000.000 frs (x) |
| 6. <i>Transports :</i> | | |
| par eau : | 4.385.000.000 frs (| |
| par route : | 6.100.000.000 frs (| |
| par rail : | 1.263.000.000 frs (| 12.712.000.000 frs (x) |
| par air : | 964.000.000 frs (| |
| 7. <i>Services publics :</i> | | |
| Urbanisme et Bâtiments publics : | 1.220.000.000 frs (| |
| Entreposage et conservation des produits : | 250.000.000 frs (| |
| Cartographie et Géodésie : | 112.000.000 frs (x) (| |
| Géologie et Hydrologie : | 25.000.000 frs (| 1.865.000.000 frs |
| Météorologie : | 28.000.000 frs (| |
| Télécommunications : | 250.000.000 frs (| |
| 8. <i>Electricité :</i> | | 1.909.000.000 frs |
| 9. <i>Développement agricole :</i> | | |
| Recherche scientifique : | 339.000.000 frs (| |
| Conservation des sols : | 154.000.000 frs (| |
| Agriculture indigène : | 625.000.000 frs (| 1.388.000.000 frs |
| Elevage indigène : | 180.000.000 frs (| |
| Pêche et pisciculture : | 90.000.000 frs (| |
| | | 25.228.000.000 frs |

(x) Dépenses partiellement récupérables au cours de la période décennale

B. — Parmi ces investissements, on serait tenté de distinguer entre ceux dont bénéficiera spécialement la population indigène et ceux qui profiteront à l'économie générale de la Colonie. On rangerait volontiers dans la première catégorie, les dépenses relatives à l'approvisionnement en eau, aux logements indigènes, aux services médicaux et scolaires destinés aux indigènes et — pour la presque totalité de la somme prévue — au développement agricole ; dépenses qui figurent à notre tableau pour près de 8 milliards. Mais cette distinction serait arbitraire,

En effet, la construction et l'équipement des moyens de transport contribueront à alléger l'effort que l'entretien des routes, le portage, le payage, le service manuel des bacs demandent aujourd'hui aux indigènes: la réduction du coût des transports donnera une plus-value aux produits indigènes et permettra de réduire le prix des articles de traite. Les installations d'entrepôt et les dispositifs destinés à la conservation des produits, hausseront la valeur des récoltes indigènes actuellement détériorées, en grande partie, par les intempéries et les parasites. Substituée à l'énergie humaine, l'électricité épargnera du travail et permettra de mieux rémunérer la main-d'oeuvre dont le rendement sera accru. D'autre part, les investissements publics ou privés procurent des emplois aussi durables que les entreprises qu'ils ont suscités. En outre, une population indigène plus saine, mieux nourrie, mieux logée, plus instruite et plus capable de produire et d'acheter, contribue à enrichir la population non indigène et même l'humanité entière.

S'il est équitable et nécessaire que la collaboration entre autochtones et non indigènes profite aux deux associés, ce sont manifestement les masses indigènes qui bénéficieront en ordre principal l'expansion économique de la Colonie.

C. — Les plans décennaux élaborés par la France et par la Grande-Bretagne pour le développement de leurs territoires non-autonomes en Afrique, réservent une part plus grande que le nôtre, aux entreprises agricoles gouvernementales ou parastatales.

Pour réduire leurs besoins de devises étrangères, la France et la Grande-Bretagne s'efforcent de trouver dans leurs territoires africains de plus amples sources en approvisionnement. (Cette considération justifie certaines subventions mises à la charge des contribuables métropolitains). Or la production congolaise des principaux articles agricoles d'exportation notamment des oléagineux, du coton, des fibres et du café — dépasse dès à présent les besoins des manufactures et de la consommation belges. L'effort gouvernemental doit viser en premier lieu à promouvoir des cultures, plantations et élevages pour la consommation intérieure et spécialement pour l'alimentation meilleure de la population indigène ; pareil développement, se poursuivant dans une multiplicité de petites fermes, demande relativement peu de gros outillage et d'installations coûteuses. Sans doute, faut-il équiper convenablement les communautés et coopératives indigènes, mais en vérité l'enseignement agricole — à l'école et dans les champs — la conservation des sols et l'étoffement des cadres constitueront chez nous les principales dépenses.

D. — Les investissements publics du Plan Décennal britannique pour les territoires non-autonomes d'Afrique étaient évalués, dans la loi de 1945, à 136 millions de livres, soit à l'équivalent d'environ 24 milliards de francs. Des extensions, prévues depuis, pour certains ports et voies ferrées, feront vraisemblablement dépasser cette prévision. Les subventions du Trésor britannique, mises à la disposition d'un organisme parastatal — le Colonial Development and Welfare Fund — ont été fixées à 47.200.000 Livres (environ 8.300 millions de francs). Les deux tiers de la dépense globale seraient ainsi couverts par les territoires eux-mêmes au moyen de leurs bonis budgétaires et de fonds d'emprunt. Il est intéressant de noter à ce propos que des municipalités coloniales sont autorisées à emprunter sur leur crédit propre: ainsi la cité du Nairobi vient d'émettre sur le marché de Londres, un emprunt de 1.500.000 Livres. Le Secrétaire d'Etat pour les Colonies est habilité à concurrence de la somme globale fixée par la loi du Plan, à approuver les dépenses.

d'investissement à mesure que les Gouvernements Coloniaux lui soumettent des plans partiels.

Le Plan Décennal élaboré en France, par la Commission de Modernisation des Territoires d'Outre-mer, prévoit une dépense globale de 190 milliards de francs français, somme équivalant environ à 70 milliards de nos francs, au moment où le Plan a été établi (1910). Près de la moitié de ce montant est destiné au développement des moyens de transport.

Comparé à ces deux Plans, le nôtre ne paraît ni trop ambitieux ni trop timide. Si la population des territoires non-autonomes que la Grande-Bretagne gouverne en Afrique est beaucoup plus nombreuse que celle du Congo elle est estimée à 47 millions d'individus, dont 75.000 personnes de race blanche (environ 37.000 au Kenya seul) — la dispersion même de la population congolaise et le fait, qu'elle est en grande partie fort éloignée d'un port de mer, nécessitent des installations relativement nombreuses, rendent les voies de communication particulièrement longues et alourdissent le coût des investissements.

En engageant les dépenses projetées pour le relèvement moral et matériel de cette population, nous accomplirons comme il convient, nos devoirs envers elle et envers la communauté des nations.

CHAPITRE II

SOURCES DES CAPITAUX A ENGAGER.

Section I. — OBSERVATIONS S'APPLIQUANT AUX INVESTISSEMENTS TANT PRIVES QUE PUBLICS.

Les fonds de l'épargne privée vont aux investissements répondant le mieux à trois conditions si bien connues que l'on voudra bien nous excuser de les rappeler :

A. — Le rendement attendu doit être assuré et d'un taux satisfaisant. A moins d'une pléthore de disponibilités à la recherche de placements, les demandes d'argent comportant une rémunération relativement élevée et un haut degré de sécurité, seront seules satisfaites. St un solliciteur de capitaux ne peut promettre sans imprudence la rémunération attendue, force lui sera d'ajourner sa demande jusqu'à ce que les exigences du marché se modèrent.

B. — Le placement ne peut être entaché d'un risque de moins-value; des chances de plus-value en augmentent l'attrait. En conséquence, il importe que le solliciteur de capitaux, qui envisage des appels répétés au marché, évite de faire croire aux bailleurs de fonds qu'ils pourraient obtenir plus tard des placements semblables à des conditions plus favorables. Mieux vaut, si possible, s'abstenir d'une émission d'obligations ou d'actions sur un marché saturé que d'attacher à l'émission nouvelle des avantages tels qu'ils déprécient les titres précédents. Selon toute probabilité, le Congo restera dans l'heureuse situation de n'avoir pas à compter sur un seul marché pour son approvisionnement en capitaux.

C. — Les bailleurs de fonds doivent être assurés de toucher les revenus de leurs placements et d'en recouvrer normalement le principal, dans la monnaie dans laquelle ils ont engagé leur épargne.

La balance des paiements extérieurs du Congo a été constamment favorable. A l'égard de la Belgique, l'accomplissement de son service financier est aisé. En effet, dans ses relations avec la Métropole, ses exportations dépassent très largement ses importations, y compris les éléments invisibles de la balance commerciale, bien que la grosse partie de ses paiements d'intérêts, de dividendes, de pensions, de remises d'épargne, de prêts et d'assurances revienne à des personnes résidant en Belgique. De plus son Institut d'Emission possède actuellement à charge du Trésor Belge, des créances pour environ 4 1/2 milliards. Le solde de sa balance des paiements couvre ses besoins en devises étrangères, spécialement en dollars des Etats-Unis.

L'exécution du Plan Décennal aura pour effet d'augmenter tant les exportations que les importations. Le développement de productions destinées à la consommation intérieure réduira la demande de certains articles mais les dépenses d'équipement et les productions nouvelles, pour la consommation intérieure ou pour l'exportation, provoqueront une forte expansion des revenus, qui amplifiera la demande d'articles d'importation. Une grande partie de la capacité d'achat ainsi créée écherra aux fournisseurs indigènes de travail, de services ou de produits et grossira la demande d'articles de traite : tissus, vêtements, émaillés, verroterie, conserves, bicyclettes, machines à coudre, tôles de toiture, etc.

Un décalage dans le temps se produira nécessairement entre l'accroissement des importations — équipement et articles de consommation — et l'accroissement des exportations. En conséquence, il conviendra de constituer des réserves, en francs belges ou en monnaies étrangères, proportionnées aux paiements additionnels à effectuer par la Colonie.

Les considérations précédentes contribueront à déterminer le choix des sources auxquelles la Colonie puisera pour le financement du Plan.

Section II --- LES BAILLEURS DE CAPITAUX.

PARAGRAPHE I. — AU SECTEUR PRIVE

1. — LE MARCHE CONGOLAIS.

Les grandes et moyennes entreprises ont accumulé de très substantielles disponibilités au cours des récentes années d'essor. On peut les évaluer à quelque 6 milliards.

Elles sont destinées principalement à des investissements par auto-financement. La modération du régime fiscal congolais en a encouragé la formation.

Bien des investissements ont été retardés par la lenteur des livraisons de matériel et la difficulté de recruter et d'adapter le personnel de relève ou de complément. D'autre part, par suite de retards dans les transports intérieurs, les maisons de commerce ont dû affecter une quotité anormale de leurs moyens à des achats de marchandises et de produits, au point d'être obligées de recourir, dans une mesure exceptionnelle, à des crédits bancaires. L'accélération des transports qui constitue un des objectifs du Plan, créera des disponibilités.

Enfin, les agents de l'Etat et des sociétés possèdent au Congo une épargne appréciable, qu'ils voudront sans doute placer en partie dans des titres d'entreprises nouvelles ou cherchant à s'étendre. L'organisation d'un marché local pour des valeurs congolaises est envisagée, en même temps qu'un contrôle des émissions qui y seront offertes.

Même si une dépression économique survenait au cours de la décade, et qu'une portion des réserves des sociétés devait servir égaliser les distributions annuelles de dividendes, il semble certain qu'une grande partie des capitaux nécessaires à

l'extension et à la création d'entreprises européennes, pourrait être fournie par l'épargne, ancienne et nouvelle, de la Colonie.

Aux investissements d'origine européenne s'ajouteront ceux que des indigènes feront dans leurs entreprises propres, soit individuellement, soit par un effort tribal ou coopératif, et qui formeront au total un capital important.

2. -- LE MARCHE BEIGE.

Aucune restriction n'est apportée aux transferts de fonds de Belgique vers la Colonie quand ils sont destinés à des investissements. En 1948, les transferts de ce genre, effectués à l'Intervention de la Banque du Congo Belge, se sont élevés à 508 millions. Ce montant comprend des remises de particuliers s'installant dans la Colonie et des remises de sociétés.

Selon l'Institut National des Statistiques, les émissions nettes -- les souscriptions d'argent frais — de sociétés coloniales en Belgique, ont été de 495 millions en 1918. Une partie seulement de cette somme est comprise dans le montant précité de 508 millions puisqu'une portion de l'argent ainsi recueilli a été évidemment réservée à des dépenses — achats d'outillage et autres — hors du Congo, et spécialement en Belgique.

Le marché belge des valeurs mobilières en 1918 a été peu favorable à des émissions nouvelles. En raison de l'expansion économique et en particulier, des activités que susciteront les dépenses du secteur public, la Colonie ouvrira un vaste champ à des investissements intéressants. Il est certain que la plupart des occasions ainsi offertes seront saisies par l'épargne belge, qui a fourni dans le passé une part prépondérante des capitaux engagés dans notre Colonie.

3. — LES MARCHES ETRANGERS.

L'initiative privée étrangère sera sans doute désireuse participer à ces investissements. Il faut espérer que les restrictions édictées actuellement, dans nombre de pays, à l'exportation des capitaux seront levées bien avant l'expiration de la période décennale. A l'heure présente, la liberté d'effectuer des placements à l'étranger n'existe guère qu'aux Etats-Unis et en Suisse,

Selon toute probabilité, des entreprises coloniales voudront et pourront trouver des capitaux aux Etats-Unis. Indépendamment de concours privés, elles s'adresseront peut-être à l'Import-Export Bank, qui finance des commandes passées à des fabricants américains ; la Banque Mondiale, qui s'intéresse au développement d'entreprise d'utilité générale ; ou au Gouvernement Américain lui-même, qui s'est offert en termes généraux, à fournir de «l'aide aux pays retardataires» dans le « quatrième point de la Déclaration Truman».

Il sera peut-être jugé opportun de prendre des dispositions pour coordonner les appels du secteur privé congolais aux marchés étrangers de façon qu'ils ne se nuisent pas mutuellement et qu'ils n'entrent pas en compétition avec les besoins du secteur public.

PARAGRAPHE II. — AU SECTEUR PUBLIC.

1. — LES RESSOURCES DU TRESOR COLONIAL AUTRES QUE LES FONDS D'EMPRUNT.

La Dette consolidée de la Colonie s'élève à 2.775 millions (au lieu de 3.993 millions au 31 décembre 1939). Elle comprend pour 1.200 millions de titres de Dette perpétuelle délivrés, en 1917, au Fonds du Bien-Etre Indigène et à l'Institut pour la Recherche Scientifique en Afrique Centrale. La Dette flottante est de 1.065 millions, mais les seuls porteurs de Bons du Trésor sont le Fonds du Bien-Etre Indigène et l'Otraco, pour lesquels ils constituent un placement d'attente. Tous les Bons entre des mains privées (le montant en était de 430 millions au 31 décembre 1939 ont été remboursés.

La Dette indirecte (capitaux garantis) s'élève à 1.287 ½ millions (au lieu de 1.369 millions au 31 décembre 1939) ; mais la garantie ne joue guère : la charge prévue au budget en cours n'est que de frs. 6.830.000.

Le Trésor Colonial se trouve aujourd'hui dans cette situation extraordinaire de posséder des avoirs en banque et des encaisses égalant à peu près le moi total de sa Dette directe.

Sans doute, une grosse partie de ces disponibilités a pour contre-partie des engagements, notamment envers le Fonds du Bien-Etre Indigène et l'Irsac, et des dépôts de tiers, tel l'avoir du Service des Chèques Postaux. Cependant, il est probable que les dépôts se renouvelleront d'une façon presque continue — ou même qu'ils augmenteront. Il n'en sera pas moins prudent de conserver d'amples disponibilités, comme fonds de roulement; elles pourraient au besoin servir partiellement à des avances ou autres investissements à court terme.

Les disponibilités actuelles proviennent principalement de bonis budgétaires et d'allocations au «Fonds de Crise» imputées au budget des dépenses ordinaires. Leur montant serait beaucoup plus élevé si ces recettes n'avaient été employées en partie au remboursement de Bons du Trésor et à des dépenses extraordinaires, y compris la portion des dépenses de guerre dont la Belgique n'a pas assumé la charge. (On sait que la Métropole s'est généreusement substituée à la Colonie en reprenant à son compte des obligations de la Dette consolidée congolaise, à concurrence du montant des dépenses de guerre, déduction faite du coût des travaux et du matériel ayant enrichi l'économie coloniale).

Une allocation de 450 millions est inscrite au budget des dépenses ordinaires pour 19'9 en faveur du «Fonds de Crise ». Il est envisagé de remplacer celui-ci dans les budgets subséquents par un «Fonds d'Egalisation des Budgets», auquel seront portés des allocations imputées au budget ordinaire et les bonis accusés par les comptes de ces budgets. Alimenté par les allocations et bonis des années antérieures, le «Fonds de Crise», auquel le Fonds d'Egalisation succédera, suffit en comptabilité à couvrir des malis éventuels pour un total considérable ; nous pourrions donc affecter les allocations et bonis futurs aux dépenses prévues dans le Plan. Mais c'est la situation de la trésorerie que nous considérons ici, et il est de bonne politique d'accumuler des réserves effectives suffisantes pour couvrir, le cas échéant pendant plusieurs années, des malis du budget ordinaire. Nous ferons donc abstraction de ces réserves dans l'estimation de la somme à emprunter pour l'exécution du Plan.

D'autre part, nous devons tenir compte des faits suivants :

A. — Le Fonds du Bien-Etre indigène interviendra pour un milliard dans les dépenses à engager pour le Secteur Public. Il dispose déjà d'une partie notable de ce milliard et une grande partie du complément lui sera fournie à charge du budget ordinaire, par les intérêts sur les obligations et Bons du Trésor émis ou à émettre en sa faveur. De plus, il est chargé de coordonner les investissements de bien-être indigène des entreprises privées avec les siens et il aidera les Caisses de chefferie et de secteur disposant actuellement d'un avoir d'environ 200 millions et dont les recettes croîtront, à effectuer des investissements entrant dans le cadre du Plan.

On peut évaluer à environ 2 milliards la somme, comprise dans le total de 25.656 millions, que le Trésor ne sera pas appelé à décaisser.

B. — Certaines dépenses portées au Plan seront récupérables avant l'expiration de la période décennale. Il en est qui ne seront consenties qu'à titre d'avance. Il faut espérer qu'un grand nombre d'indigènes achèteront les logements que les Pouvoirs Publics auront fait construire à leur intention. Il est prématuré de déterminer si et dans quelle mesure les entreprises d'électricité et de chemin de fer seront financées par l'émission d'actions offertes en souscription. Mais en tout cas, les tarifs de ces entreprises seront conçus de façon à comporter des amortissements financiers.

Estimons provisoirement à 1 ½ milliard la somme que ces recouvrements dispenseront le Trésor d'emprunter.

C. — Le Plan comporte des investissements qui, selon la pratique des récents budgets ordinaires de la Colonie, figurent sous la rubrique « dépenses exceptionnelles » comme n'étant pas directement productrices de recettes, encore qu'elles augmentent de façon durable l'équipement de la Colonie. Les crédits prévus à ce titre, pour 1949, s'élèvent à fr. 600.300.000.

En admettant que cette pratique continue d'être appliquée, nous pouvons estimer à 2 milliards — ce qui paraît une sous-estimation — les investissements de l'espèce qui seront couverts au moyen de recettes ordinaires.

D. — Enfin, nous ne mentionnerons que pour mémoire les apports gratuits de biens et de services que la Colonie recevra peut-être du dehors pour la réalisation de certains projets auxquels leur caractère scientifique, humanitaire ou d'utilité générale conférerait un intérêt international.

Compte tenu de ces divers éléments, la somme globale à emprunter pour l'exécution du Plan est ramenée à quelque 20 milliards, soit en moyenne 2 milliards par an.

*
* *

Cette somme est énorme au regard du montant modique auquel la Dette Congolaise a été réduite, mais la modicité même des engagements actuels implique que le patrimoine de la Colonie est pratiquement sans passif. Faut-il rappeler qu'il comprend, indépendamment de ses revenus fiscaux et des biens domaniaux immobiliers encore inexploités, un portefeuille de valeurs mobilières qui pouvait être évalué à frs. 8.160.752.510, sur la base des cours en bourse vers la mi-mai 1949 ?

Lorsque feu le Ministre Louis Franck présenta aux Chambres en avril 1921, son Plan Décennal de travaux publics (document parlementaire n° 235) il évalua à 660 millions la dépense à engager, En fait, les conditions défavorables du marché de 1921 à 1925 l'obligèrent à émettre des emprunts pour 800 millions ; (le produit net de ces émissions ne fut que de 664.745.000 fr.) Ce programme d'investissements comportait l'aménagement de voies navigables et de ports ; le développement du réseau routier ; des travaux publics et sanitaires, notamment dans les centres urbains ; en outre, des extensions considérables du réseau ferré : achèvement du chemin de fer de Bukama au Lualaba, chemin de fer du B.C.K., chemin de fer du Mayumbe, tronçon du chemin de fer du Benguela en territoire belge, et chemin de fer reliant Stanleyville à Bumba et aux mines de Kilo-Moto (la construction du réseau des Vicicongo fut substituée à ce dernier projet.)

Depuis 1921, trois dévaluations ont consacré la diminution du pouvoir d'achat du franc congolais, comme du franc belge, et d'autres causes, nullement particulières à l'économie congolaise, ont contribué à hausser grandement le coût de l'outillage, des matériaux et de la main-d'oeuvre.

L'équivalent actuel d'une dépense de 660 millions en 1921 peut être évalué à 10 milliards au bas mot. Or, l'économie congolaise s'est singulièrement développée entre temps et les recettes et dépenses du Trésor Colonial ont augmenté dans une proportion beaucoup plus forte que celle de la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie ; à preuve, ce petit tableau comparatif des prévisions budgétaires :

| | Exercice 1921 | Exercice 1948 |
|---------------------|------------------|-------------------|
| Voies et moyens | . fr. 67.510.635 | fr. 3.703.894.000 |
| Dépenses ordinaires | . fr. 82.610.505 | fr. 3.604.048.000 |

Le multiplicateur est de 53 1/3 pour les recettes, de 43 2/3 pour les dépenses. De plus, le Plan actuel comporte plus d'éléments que le programme de M. Franck.

Les dépenses de tous genres imputées aux budgets de la période décennale 1921-1930 se sont élevées au total à 3.741 millions.

Assurément, il est bien moins hardi d'emprunter aujourd'hui 20 milliards qu'il ne l'était d'engager les investissements du Plan de 1921 : quand M. Franck introduisit son programme, la moyenne annuelle des dépenses à couvrir par l'emprunt égalait la recette ordinaire de l'exercice en cours ; cette fois, elle n'équivaudra qu'à 44 % des recettes prévues au budget des voies et moyens de 1919.

2. — LE RECOURS A L'EMPRUNT.

A. -- *Le marché intérieur de la Colonie*

Comme nous l'avons exposé plus haut, il existe actuellement au Congo une abondance d'épargne prête à être investie, mais le gros de cet argent est destiné à étendre et à créer des entreprises privées ou à égaliser les revenus dans l'éventualité d'une dépression.

Des obligations à long terme ne trouveront vraisemblablement preneur dans la Colonie que pour un montant limité. Des placements de l'espèce ne répondent ni aux besoins des entreprises ni au tempérament de la plupart des coloniaux. Cependant ils intéressent une section de la population européenne et ils conviennent aux institutions d'assurance et de prévoyance. Les souscriptions locales à pareilles émissions pourraient atteindre 1 ½ milliards.

Une partie plus considérable de l'épargne d'attente sera engagée volontiers dans des Bons du Trésor, principalement à court terme, partiellement à 2 ou 3 ans d'échéance. Peut-être serait-il expédient d'étendre le montant des créances sur le Trésor Colonial que la Banque du Congo Belge est actuellement autorisée à posséder aux termes de sa Charte. Ainsi elle pourra détenir, dans une proportion raisonnable, des Bons du Trésor congolais souscrits ou escomptés par elle en contre-partie de ses engagements. Bien que les disponibilités actuelles soient appelées à décroître avec la réalisation des programmes en cours et à fondre en cas de dépression, on peut prévoir que 3 à 4 milliards seront constamment engagés dans des placements à court ou à moyen terme, s'il est jugé opportun, de recourir à ce mode de financement.

Il va sans dire que ce mode ne convient pas lorsqu'il s'agit de défrayer des investissements de longue durée ; mais il peut être employé à titre temporaire, en attendant qu'une émission d'obligations puisse se faire dans des conditions favorables. En ce cas, il offre l'avantage d'alléger la charge du Service Financier tant que les investissements ne sont pas encore — directement ou indirectement — productifs de recettes.

Le montant des billets et monnaies métalliques dans les mains de la population indigène, peut s'évaluer à près d'un milliard. Cependant celle-ci ne s'intéresse guère actuellement à des placements à long terme, si ce n'est dans ses propres entreprises. Entre indigènes, les prêts d'argent se font d'ordinaire, à des taux exorbitants : en général, l'épargne n'est pratiquée qu'en vue de dépenses imminentes, telles le paiement d'une dot ou un achat de quelque importance. La vente à tempérament d'outils et de biens de consommation durables, mais surtout d'habitations est la mieux adaptée à pareils besoins d'épargne ; de même, la création de «caisses dotales» aux fins du mariage coutumier.

D'autre part, l'habitude des dépôts d'épargne est assurément susceptible de développement. La Banque du Congo Belge en détient, une vingtaine de millions et quelques centaines de mille francs sont confiés à des directeurs d'écoles ou à des employeurs. Leur montant augmentera sans doute à mesure que la population indigène s'enrichira ; il constitue un fonds qui se renouvelle dont les dépositaires pourront investir une bonne partie. Mais durant la période d'exécution du Plan, ce ne sera jamais là qu'un petit appoint à nos emprunts

L'avoir des Caisses de chefferie et de Secteur peut y contribuer davantage. Comme dit plus haut, il s'élève à environ 200 millions et se renouvelant également, il tendra à croître avec les allocations qui l'alimentent. Une partie de cet avoir pourrait être constamment investie à court terme.

Somme toute, selon que des émissions de Bons du Trésor interviennent ou non dans le financement du Plan, la participation de l'épargne locale variera vraisemblablement entre deux et six milliards. Les appels aux marchés extérieurs portent donc sur un montant compris entre 14 et 18 milliards.

B. — *Le marché belge.*

Qu'il s'agisse d'emprunter en Belgique 14 à 18 milliards — soit annuellement, en moyenne, un dixième de ces sommes — le marché métropolitain pourra manifestement y faire face et les titres de la Dette Congolaise seront assurés de la faveur de l'épargne belge. Mais nous avons déjà fait allusion à diverses considérations qui inclinent à ne recourir à celle-ci que pour une partie du financement du Plan.

En effet, il y sera fait appel pour le gros des besoins du secteur privé, où les entreprises belges continueront naturellement d'occuper une place prépondérante. Ensuite, le Trésor Belge devra emprunter largement durant la même période pour la restauration et pour l'équipement du pays. Il faut éviter que le Trésor Colonial entre sans nécessité en compétition avec lui ou avec les emprunteurs privés, risquant ainsi de hausser pour tous le loyer de l'argent. Les emprunts de la Colonie ne doivent pas avoir pour effet de déprimer, si peu que ce soit, le cours de la rente belge. En outre, dans la mesure où les investissements de la Colonie impliquent ou provoquent des importations payables en devises étrangères, mieux vaut que le Congo se procure ces devises par son crédit propre plutôt que de puiser dans les réserves de la Banque Nationale de Belgique pour convertir en monnaies étrangères le produit d'emprunts recueilli en francs belges. Enfin, nous devons, en principe, nous adresser au marché où les conditions du moment sont, les plus avantageuses, de façon à ne pas grever de charges évitables, le budget et l'économie même de la Colonie.

C. — *Les marchés étrangers.*

Dans son rapport à la Conférence de Berlin (séance du 1^{er} décembre 1884) sur le projet de Déclaration concernant la liberté de commerce dans le Bassin du Congo, le Baron Lambert, fit l'observation suivante :

« Le concours des capitaux étrangers doit être rangé, avec la liberté commerciale, parmi les auxiliaires les plus utiles de l'esprit d'entreprise, soit qu'il s'agisse de l'exécution des travaux d'intérêt général, soit que l'on ait en vue de développer la culture des produits naturels du sol africain ».

Dans cet esprit, le Congo n'a cessé de faire bon accueil aux capitaux étrangers cherchant à participer à des emprunts publics ou à s'engager dans des entreprises privées. Il n'a jamais manqué à ses engagements envers ses prêteurs et l'entreprise étrangère s'est toujours exercée librement sous la protection de ses lois.

Nous ne tolérerons aucune ingérence étrangère dans l'Administration de la Colonie et refuserons toute offre de concours qui serait subordonnée à des conditions pouvant impliquer pareille ingérence: mais les apports financiers ne visant qu'un placement satisfaisant, seront les bienvenus.

Pour ses emprunts, la Colonie répondra de préférence aux demandes de l'épargne nationale, congolaise et métropolitaine. Si les considérations indiquées ci-dessus nous amenaient à nous tourner vers des marchés étrangers, auxquels de ceux-ci nous adresserions-nous ?

Dans les circonstances actuelles, des obligations de la Dette Congolaise ou des

obligations dont le service serait garanti par la Colonie, ne trouveraient vraisemblablement preneur, à l'étranger qu'en Suisse et aux Etats-Unis. Cependant, d'autres marchés peuvent s'ouvrir au cours des dix prochaines années.

Pour les investissements publics comme pour ceux du secteur privé, la Colonie peut chercher des capitaux dans les instituts d'épargne et d'assurance, dans des sociétés à portefeuille, et, à l'intervention d'établissements financiers, chez les épargnants particuliers. Elle peut aussi, comme le secteur privé, solliciter l'Expert-Import Bank américaine et la Banque Mondiale. N'empruntant qu'à des fins d'intérêt général et d'une utilité économique certaine, et offrant toutes les garanties morales et matérielles souhaitables, elle est assurée de trouver au dehors les concours nécessaires.

CHAPITRE III.

REPERCUSSIONS DES INVESTISSEMENTS ENVISAGES SUR LE BUDGET ORDINAIRE DE LA COLONIE.

Comment se présentera le budget ordinaire pour l'exercice suivant l'année de l'exécution finale du Plan ? Des pronostics sont forcément très hasardeux.

Si dans tous les pays, les dépenses courantes du Trésor sont beaucoup moins flexibles que les recettes, il en est particulièrement ainsi dans un pays neuf, comme le Congo, où les revenus imposables trouvent, directement ou indirectement, leur source principale dans les exportations.

Les matières premières et denrées que la Colonie peut fournir répondent à des besoins pratiquement illimités de l'humanité. Sa capacité d'en produire sera considérablement accrue par les investissements, privés et publics, prévus à notre programme. Mais nul ne saurait prévoir, dix ans d'avance, ni les quantités des produits congolais qu'il sera possible d'exporter, ni leur prix : ils dépendront de la capacité d'achat des marchés extérieurs et de la concurrence mondiale.

Ces dernières années, les prix -- pour l'or excepté — ont été nettement favorables. Ils marquent aujourd'hui un fléchissement. Rappelons d'ailleurs que, dans le passé, les prix des matières premières et des denrées de grande consommation ont toujours été plus sensibles à la conjoncture que ceux des articles manufacturés.

Pourtant, la Charte de La Havane prévoit des accords internationaux en vertu desquels les prix des produits de base seraient stabilisés. D'autre part, un des objectifs du Plan est précisément de développer les échanges intérieurs. Une baisse générale

des prix diminuerait pour le Trésor comme pour l'entreprise privée, le coût des fournitures importées, et influencerait, sinon sur les salaires, du moins sur les traitements, qui varient jusqu'à un certain point, au Congo, avec l'index du coût de la vie. Il n'en est pas moins vrai que les dépenses sont beaucoup plus rigides que les recettes. (C'est pourquoi notre programme comporte comme il est dit plus haut, le maintien et la dotation d'un fonds de réserve substantiel).

Il est moins difficile de chiffrer l'augmentation des dépenses ordinaires qui résultera nécessairement de la réalisation du Plan que d'évaluer l'accroissement probable des recettes fiscales.

Section I. — AUGMENTATION DES DEPENSES ORDINAIRES.

Les dépenses additionnelles du budget ordinaire comprendront en premier lieu, la charge des emprunts émis pour exécuter le Plan.

Supposons que le montant des obligations nouvelles restant en circulation soit de 17 milliards et quelles soient remboursables en 25 annuités : à prendre les choses au pire, selon que le taux d'intérêt est du 4,4 ½ ou de 5 %, l'annuité d'un emprunt de ce type égalerait 6,4, 6,7 ou 7,1 % du principal. Supposons encore que l'annuité soit de 7 % dans le cas qui nous occupe (bien que la Colonie puisse espérer des conditions sensiblement plus favorables en moyenne, les capitaux du Plan Marshall pouvant s'obtenir à 2 ½ %, ceux de la B.I.R. à 3 et 3 ½ %) : le budget serait grevé de 1.190 millions.

D'autre part, les services créés ou étendus en exécution du Plan impliquent des dépenses récurrentes : personnel supplémentaire, renouvellement du matériel, entretien des constructions. Le tableau ci-dessous donne les évaluations de ces dépenses. Il reproduit les rubriqués du tableau des «dépenses à engager» dont il omet toutefois les investissements directement productifs : leurs frais d'exploitation doivent en principe être couverts par des taxes rémunératoires et les routes : leur entretien coûtera vraisemblablement moins que celui des pistes qu'elles remplacent.

DEPENSES RECURRENTES ISSUES DU PLAN. (autres que les charges financières).

Tableau n° 84

| | | |
|---|------------------|---------------|
| 1. Immigration et colonat : | Frs... | 15.000.000 |
| 2. Hygiène et installations médicales : | | 633.000.000 |
| 3. Instruction des indigènes : | | 300.000.000 |
| 4. Services publics : | | |
| Cartographie et géodésie | 50.000.000 (| |
| Géodésie et hydrologie | 27.000.000 (| |
| Météorologie | 30.000.000 (| 201.000.000 |
| Télécommunications | 34.000.000 (| |
| Bâtiments publics | 60.000.000(x) (| |
| 5. Développement agricole : | | |
| Recherche scientifique | 127.000.000 (| |
| Conservation des sols | 80.000.000 (xx)(| |
| Agriculture indigène | 217.000.000 (| 571.000.000 |
| Elevage indigène | 97.000.000 (| |
| Pêche et pisciculture | 50.000.000 (| |
| | | ----- |
| | | 1.720.000.000 |
| (x) 5% du coût estimé à 1.200 millions | | |
| (xx) Y compris la sylviculture | | |

On constatera qu'environ les trois-quarts des dépenses ainsi ajoutées aux budgets annuels, se feront au profit immédiat de la population indigène.

Les charges additionnelles de la Dette et les autres dépenses récurrentes forment un total de 2.910 millions. Sauf modification des traitements, salaires et prix des fournitures, les dépenses du budget ordinaire (prévisions pour 1949 : 4.460 millions) seraient augmentées de près de 65 %.

Toutefois, le total des dépenses ordinaires pourrait, comme il est dit à la Section III, n'être accru que de 42 % si, en cas de nécessité, les 450 millions au Fonds de Crise et les 600 millions de dépenses exceptionnelles étaient biffés des prévisions.

Une progression aussi forte des recettes ordinaires peut-elle raisonnablement être prévue ?

Section II. — AUGMENTATION DES RECETTES ORDINAIRES.

Le tableau suivant est significatif du rythme auquel l'économie congolaise et par suite, ses facultés constitutives se sont développées au cours des quatre dernières périodes décennales. (En raison des variations de la valeur d'échange de la monnaie congolaise, nous mettons en regard des montants perçus en francs, leur contre-valeur en dollars U.S.A. au change moyen de l'année considérée).

BUDGET DES VOIES ET MOYENS.

Tableau n° 85.

| Exercice | <i>en francs</i> | Recettes effectuées <i>contre-valeur en \$ U.S.A.</i> |
|----------|-----------------------|--|
| 1921 | 7.500.000 frs | 5.600.000 frs |
| 1930 | 635.000.000 frs | 17.700.000 frs |
| 1939 | 741.000.000 frs | 25.000.000 frs |
| 1948 | 3.850.000.000 frs (x) | 87.700.000 frs |

(x) Chiffre provisoire (prévision budgétaire : 3.703 millions)

La progression de 1921 à 1930 résulte certainement en grande partie de l'exécution du Plan de M. Franck. Si l'accroissement de 1930 à 1939 a été relativement faible, il faut tenir compte que, durant cette période, le Congo a subi les effets d'une dépression économique mondiale. En revanche, le Trésor Colonial a bénéficié, en 1948, des prix anormalement élevés des produits exportés.

Section III. — L'EQUILIBRE DU BUDGET ORDINAIRE.

Contre les répercussions d'un déclin des prix sur les recettes fiscales — spécialement par suite de la moins-value des droits de sortie — nous trouverons dans le budget ordinaire de la Colonie, diverses sauvegardes de nature à en assurer l'équilibre

A. — Les crédits sollicités pour 1949 comprennent une allocation de 450 millions au Fonds de Crise et 600 millions de dépenses exceptionnelles. De telles prévisions, si utiles soient-elles, pourraient au besoin être différées. Déduction faite de ces sommes, les dépenses seraient ramenées de 4.460 à 3.410 millions, de sorte que l'accroissement de charges résultant de l'exécution du Plan ne porterait le total des dépenses courantes pour l'exercice suivant cette échéance, qu'à 42 % (au lieu de 65 %) du chiffre prévu pour l'exercice 1949. Ce total pourrait même être notablement diminué : plusieurs éléments du tableau de dépenses récurrentes sont manifestement susceptibles d'une réduction temporaire. Le montant des dépenses ordinaires incompressibles s'élèverait dès lors à environ 6 milliards.

B. — La contribution actuelle de l'impôt indigène au budget des Voies et Moyens, est minime. Pour l'exercice 1949, elle est évaluée à 201 millions, soit à environ 19 francs par tête d'habitant.

Les perceptions effectuées en 1940 furent de 129 millions; elles atteignaient

déjà 111 ½ millions en 1931. Le produit de cet impôt a donc marqué une progression insignifiante comparativement au nombre croissant des indigènes salariés ou vendeurs de produits et aux taux de leurs rémunérations, hausses notamment en raison des dévaluations successives de la monnaie.

Il en est ainsi pour deux causes. Le barème de l'impôt indigène a été fixe, d'année en année, compte tenu du renchérissement des articles de traite, afin de ménager les revenus réels des contribuables. De plus, les droits de sortie, dont l'échelle est mobile, tendent à stabiliser les prix intérieurs des produits et par suite, les salaires. (Des fluctuations, difficilement compréhensibles pour les fournisseurs indigènes de services et de produits, sont atténuées de ce fait).

Une baisse des prix des produits exportés atteindrait le produit des droits de sortie, mais pas nécessairement dans la même mesure, les profits des exportateurs ni les revenus de leurs collaborateurs indigènes. Les exportateurs trouveraient probablement une certaine compensation dans une diminution du coût des articles importés, et en particulier, de ceux qu'ils fournissent à leurs travailleurs à titre de prestations en nature; les indigènes, dans la baisse des prix des articles de traite. Mais surtout -- faut-il rappeler que tel est l'objectif primordial du Plan — les revenus de la masse des indigènes seraient grandement accrus: plus efficace, leur travail pourra être mieux rétribué et la quantité des produits de leurs cultures et de leurs élevages sera augmentée, en même temps que leur prix.

Dès lors, il sera possible et raisonnable de réclamer des indigènes une contribution plus forte aux recettes du Trésor sans que l'amélioration de leur bien-être ne soit compromis.

C. — Les investissements, privés et publics, prévus pour cette période décennale, provoqueront une expansion générale du revenu national de la Colonie. L'évolution du budget des Voies et Moyens indiquée dans le tableau ci-dessus reflète l'impulsion que le Plan précédent d'abord, l'effort de guerre ensuite, ont donnée à l'économie du pays. Le Plan nouveau agira de même.

Une estimation du revenu national congolais en 1948 et dans l'année qui suivra la réalisation du Plan a été tentée. Voici les conclusions de cette étude :

Abstraction faite des échanges de biens et de services opérés sans paiements en argent — notamment entre indigènes — le revenu national de 1948 peut être évalué à 17.925 millions. L'estimation du revenu futur est forcément beaucoup plus hypothétique; mais au niveau actuel des prix de vente et des rémunérations de services, une prévision de 30.650 millions ne paraît pas exagérée.

Les coefficients d'augmentation appliqués dans cette estimation varient de 1,5 pour la production minière à 2,65 pour les productions manufacturières et d'énergie électrique, élément secondaire en 1948, mais dont le Plan envisage un développement particulièrement accentué.

Si le niveau général des prix de vente baissait d'un tiers, le revenu présumé des producteurs serait réduit d'environ 6 milliards, et le revenu national ramené à quelque 24,5 milliards. Un budget de dépenses de 6 milliards absorberait 24,5 % de celui-ci, alors que les dépenses prévues pour 1948 n'ont égalé que 20 % (3,6/18 milliards) du revenu de cette année. Pourtant, des perceptions fiscales qui ne prélèvent qu'un quart du revenu national sont considérées de nos jours comme fort modérées.

D. — Nous ne ferons état ni des économies qu'une baisse générale des prix permettrait au Trésor et qui amélioreraient la proportion entre le revenu national et les dépenses budgétaires, ni du lait - plus important - qu'à mesure que se développeront les productions congolaises pour la satisfaction de la demande intérieure, les recettes fiscales deviendront moins sensibles aux mouvements des marchés extérieurs.

Nous pensons, en effet, avoir démontré à suffisance, sans qu'il faille tenir compte de ces facteurs favorables, que les Voies et Moyens couvriront aisément les dépenses du budget ordinaire lorsque le Plan sera réalisé.

Reste à considérer nomment le budget sera équilibré entre-temps.

Section IV. — LES BUDGETS AU COURS DE L'EXECUTION DU PLAN.

Si nous pouvons envisager avec confiance la situation financière à l'aboutissement du Plan, il ne s'ensuit pas nécessairement que les recettes courantes égaleront ou dépasseront les dépenses courantes, d'exercice en exercice, au cours de son exécution.

En effet, la plupart des investissements qu'il comporte ne deviendront productifs de revenus qu'une ou plusieurs années après l'engagement des dépenses. On pourrait donc craindre qu'entre-temps, le Trésor ne trouve pas dans leur rendement économique une source de recettes compensant les charges croissantes de la Dette et les débours inhérents à l'extension graduelle des Services.

Mais les dépenses, tant privées que publiques, se feront pour la plus grande partie au Congo même. Elles vont grossir, à mesure qu'elles s'effectuent, le revenu national de la Colonie et, par suite, le produit des droits d'entrée, des impôts directs et des péages. (En particulier, le fisc recouvre toujours une portion des sommes que le Trésor a dépensées dans le pays).

Nous nous garderons de méconnaître le caractère passager de pareils accroissements de recettes. Trop souvent, ils ont fait naître des illusions suivies de cruelles déconvenues. Pour que ces recettes se renouvellent — fût-ce partiellement — il faut que les dépenses dont elles proviennent aient augmenté le revenu national d'une façon durable. N'empêche qu'au cours de l'exécution du Plan, chaque tranche de dépenses facilitera notablement l'équilibre du budget ordinaire en cours et du budget suivant.

Ainsi, même si la Colonie doit traverser des années de dépression économique pendant la période considérée, sa trésorerie sera munie d'une triple protection : 1) les disponibilités qu'elle a accumulées et qu'elle peut espérer renforcer ; 2) les éléments compressibles du budget actuel des dépenses ordinaires; et 3) les recettes additionnelles qui résulteront de l'exécution même du Plan.

*
* * *

En conclusion, il apparaît que le financement du Plan Décennal ne rencontrera pas de sérieuses difficultés et ne devra pas conduire à une fiscalité nuisible à l'expansion des entreprises privées ou au relèvement progressif du niveau d'existence.

La difficulté sera peut-être d'obtenir, en temps voulu, le concours des hommes et des femmes nécessaire pour réaliser tous les projets et pour développer les Services nouvellement instaurés. Il faut espérer que, sauf dans des cas exceptionnels, le secteur privé et le secteur public pourront trouver en Belgique, les compétences et les bonnes volontés dont ils auront besoin. C'est surtout sur cette aide que compte la Colonie pour franchir une nouvelle et grande étape de son développement.