

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 10 JUILLET 1924

Rapport de la Commission des Colonies, chargée d'examiner le Budget général des Recettes et des Dépenses du Congo Belge pour l'exercice 1924.

(Voir les n^{os} 68, 166, 224, 268, 278 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 5, 6, 10 et 11 juin 1924 et le n° 181 du Sénat.)

Présents : MM. VOLCKAERT, président; le comte CORNET D'ELZIUS DE PEISSANT, EYLENBOSCH, GENARD, HULIN, VANDERICK et LEYNIERS, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

La Commission des Colonies du Sénat a mûrement examiné la question du budget biennal, pour les dépenses coloniales.

S'il est vrai que les retards apportés par les Chambres législatives, dans le vote des divers budgets, peuvent avoir une répercussion fâcheuse dans la Colonie, à tel point qu'il y a lieu de croire que, dans beaucoup de postes, le texte du budget voté n'arrive qu'après l'expiration de l'exercice envisagé; il n'en est pas moins vrai, d'autre part, que cette considération ne peut justifier aux yeux de la majorité des membres, des mesures d'exception auxquelles n'ont jamais eu recours que de rares États européens.

Les exemples de budgets biennaux qu'on pourrait citer ont été l'œuvre de régimes autocratiques, inspirés, non par les nécessités du moment, mais par des convenances personnelles non admissibles dans des pays à traditions démocratiques. En Prusse, Bismarck, voulant réaliser sans entraves sa politique personnelle, imposa le budget pour plusieurs exercices. En Bade, des princes autocrates jugèrent plus commode d'éviter les formalités budgétaires annuelles, en recourant au système biennal, moyennant le correctif éventuel de lois additionnelles pour les modifications budgétaires jugées nécessaires selon les circonstances.

Tout récemment encore en France, le budget biennal, déposé en 1923, a été combattu et rejeté par les Chambres.

En ce qui nous concerne, le budget biennal ne pourrait être envisagé, à titre strictement transitoire, que comme une mesure exceptionnelle, justifiée par une situation économique, sociale ou politique, anormale. Y avoir recours en temps normal, ce serait s'écarter de la conception logique du budget, fausser le jeu régulier du contrôle parlementaire et sacrifier en prestige et en sécurité ce qu'on pourrait gagner en temps.

L'unique souci de prévenir désormais les retards regrettables avec lesquels ont été votés les derniers budgets, ne peut suffire à légitimer une mesure perturbatrice, qu'une simple amélioration de méthode dans le travail législatif rendrait superflue.

Il est vrai que du côté de la Colonie, il existe aussi des causes de retards, imputables en ordre principal à l'instauration quelque peu brusquée d'une réforme budgétaire, appliquée pour la première fois en 1918, dont il n'entre point dans les intentions de votre Commission de discuter l'efficacité, mais relativement compliquée en comparaison des méthodes très simples en usage jusqu'à cette époque. C'est, en effet, de l'année 1918 que datent en grande partie les erreurs, les modifications et les retards dans l'établissement des données budgétaires à fournir par les services financiers coloniaux.

D'autre part, reconnaissons-leur comme circonstance atténuante que la faculté de comparer les nouvelles prévisions à établir avec celles des exercices antérieurs, en consultant des données positives et vécues, est un principe de stabilité budgétaire inconnu en Afrique, par suite même des retards déjà constatés. Le fonctionnaire et l'agent colonial ne sont que des éléments de passage ; pour connaître à fond le budget, il est indispensable qu'ils soient appelés à participer le plus fréquemment possible à sa confection ou à sa vérification : plus chacun d'eux se verra obligé d'en revoir les calculs ou de s'y conformer, mieux se fera la ventilation des divers postes budgétaires et leur adaptation adéquate aux besoins réels.

L'Administration, en supprimant, pour 1924, les plus grandes difficultés rencontrées depuis l'application des méthodes nouvelles, a détruit, par le fait même, un argument invoqué par les partisans du budget biennal.

Le Parlement, de son côté, se doit de ne point paraître sacrifier à la loi du moindre effort, d'ordonner ses travaux en vue d'une discussion approfondie des prévisions et des dépenses et d'un contrôle minutieux qui doit être d'autant plus fréquent qu'il s'agit d'un pays neuf où rien n'est appuyé par la tradition, où la prévision d'une dépense, à deux années d'intervalle, peut être purement illusoire parce que tout y est encore, tant pour les hommes que pour les choses, dans le stade des transformations et des tassements incessants, en pleine évolution vers un progrès constant.

En somme, la proposition de rendre désormais le budget biennal, constitue par elle-même une preuve péremptoire de la nécessité d'une grande réforme qui s'impose dans l'organisation et le fonctionnement de notre service des finances coloniales.

Loin d'être un palliatif à ces multiples inconvénients, le budget biennal contribuerait à les perpétuer, en les soustrayant davantage à l'attention avertie du Parlement ; son maintien constituerait comme un aveu de l'impuissance des Chambres législatives, d'adapter leurs méthodes de travail aux nécessités impérieuses de l'heure.

Pour conclure, dans l'état actuel des choses, le budget biennal n'offre aucun avantage sur le budget annuel, bien au contraire.

La Commission estime qu'il y a lieu d'en revenir au budget annuel, dont la réalisation paraît d'ailleurs des plus simple et des plus aisée.

A cet effet, trois conditions essentielles sont à remplir. Leur mise en pratique n'exige de part et d'autre qu'un peu de bonne volonté.

Il suffit :

Du côté de la Colonie :

a) Que les services d'Afrique fassent connaître à temps leurs prévisions, de telle manière que le budget puisse être confectionné en temps voulu afin de permettre aux Chambres de procéder à son examen détaillé et contradictoire ;

b) Que l'administration établisse régulièrement avec célérité et sans retard, le compte général des opérations du dernier exercice clos, qui servira de base de comparaison avec le budget général déposé.

Il appartient aux autorités coloniales de prendre des mesures en conséquence.

Du côté des Chambres législatives :

Elles doivent se rendre compte une bonne fois pour toutes de la nécessité d'accorder au budget colonial la priorité dans le rôle de présentation des lois aux Chambres.

Si elles persistent à ne pas comprendre l'impérieuse nécessité de cette priorité, réclamée en faveur des budgets coloniaux, laissons-là tout espoir d'améliorer la situation et renonçons à la possibilité même d'avoir des comptes comparatifs. Il importe, en l'occurrence, de parler clair; à chacun des trois organismes intéressés de prendre ses responsabilités.

Nous proposons donc pour l'exercice le plus prochain la mise à l'étude de la possibilité de supprimer l'article 7 du titre IV de la loi contenant le Budget général des recettes et dépenses du Congo belge.

*
* *

TABLEAU II.

Recettes extraordinaires.

Les articles repris à ce tableau s'expliquent difficilement et ne se justifient guère.

En effet, les prévisions des recettes figurant à ce tableau doivent être considérées comme des recettes accidentelles et ressortant de ce chef aux recettes ordinaires.

On objectera, peut-être, que ces quatre postes ont été constitués au moyen des dépenses extraordinaires et que, de ce fait, le produit de leur réalisation doit être considéré comme ressource extraordinaire.

C'est illogique.

Les charges des emprunts couvrant les dépenses extraordinaires sont supportées par le budget ordinaire; dès lors, pourquoi les produits des réalisations de valeurs établies au moyen de dépenses extraordinaires ne figureraient-elles pas en recettes ordinaires?

Il n'y a de recettes extraordinaires que celles alimentées par le produit des emprunts.

*
* *

TABLEAU III.

Budget des dépenses ordinaires.

Les fréquentes modifications apportées au classement des prévisions budgétaires sont regrettables: elles désorientent les plus avertis en cette matière et doivent nécessairement jeter le trouble dans l'application des dépenses chez la plupart des agents en Afrique.

De là du désordre dans l'exécution, un plus grand désordre encore dans les comptes budgétaires, en retard depuis des années, — ce qui s'explique.

Le dernier compte général des opérations, dressé et remis à la Cour des Comptes, est celui de 1917.

La Cour termine l'examen du compte de 1913 et formule seulement des observations au sujet du compte de 1914.

Voici un aperçu succinct des résultats des comptes déposés comparés aux crédits alloués par les Chambres.

Budgets ordinaires.

PÉRIODES	PRÉVISIONS		OPÉRATIONS EFFECTUÉES		EXCÉDENTS	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Situation au 1 ^{er} janvier 1908. . .	—	—	—	—	—	2,441,729 47
1908 (exercice complet) . . .	—	—	33,989,593 04	37,690,223 90	—	3,700,630 86
1909 id.	36,094,036 »	39,296,086 »	35,639,232 81	37,148,834 84½	—	1,509,602 03½
1910 id.	40,145,305 »	40,679,814 52	44,487,085 47½	37,916,872 60½	6,570,212 87½	—
1911 id.	40,869,700 »	48,325,270 41	56,565,140 18½	46,526,497 67	10,038,642 61½	—
1912 id.	45,367,639 »	51,065,310 »	44,956,080 81	49,701,533 39	—	4,745,452 58
1913 (arrêté au 31 déc. 1913). . .	40,418,100 »	50,933,064 »	35,693,835 48	43,822,960 61	—	8,129,125 13

Budgets extraordinaires.

PÉRIODES	PRÉVISIONS	OPÉRATIONS EFFECTUÉES	EXCÉDENTS
	Dépenses	Dépenses	Dépenses
Situation au 1 janv. 1908	—	—	4,476,623 48
1908 (exercice complet).	—	5,170,272 62	5,170,272 62
1909 »	9,273,300 »	13,664,831 36	4,391,531 36
1910 »	33,759,775 21	10,310,397 55	—
1911 »	12,526,443 21	31,758,545 82	19,232,102 61
1912 »	18,788,760 21	38,132,020 60	19,343,260 39
1913 (arrêté au 31 décembre 1913) . . .	15,024,020 21	9,434,759 79	—

Bon nombre des articles de ces différents budgets dépassent largement les crédits alloués.

Aucune loi de règlement n'est venue à ce jour régulariser ces situations de crédits ; aucun des comptes n'a été arrêté ni approuvé par les Chambres.

Que nous réservent les résultats des comptes des années de guerre ?

Quelle sera la situation des crédits budgétaires se rapportant aux années d'après guerre, période de dévalorisation du franc ?

En présence de telles inconnues, l'Administration coloniale ne devrait-elle pas avoir à cœur de liquider au plus tôt les comptes arriérés ? N'y va-t-il pas de son intérêt propre de connaître sa situation financière exacte ?

On conçoit aisément que, dans ces conditions, il devient impossible de contrôler sérieusement les budgets de la Colonie ; toute comparaison avec des prévisions antérieures devient un casse-tête chinois, d'autant plus que jamais encore, répétons-le, nous n'avons pu nous servir, comme éléments d'appréciation, de résultats d'exercices précédents.

Cette situation est d'autant plus regrettable que la rapidité de notre œuvre coloniale et la transformation incessante de son régime économique exigent une surveillance étroite des dépenses facultatives et des dépenses obligatoires.

Cette distinction régulatrice indispensable des budgets ordinaires reste sans effet, parce que inapplicable avec les budgets tels qu'ils nous sont présentés.

Le budget de 1923 comprenait : fr. 100,964,289.15 de dépenses,
contre 85,907,310.00 recettes,

Déficit fr. 15,056,979.15.

Dans la recette sont compris les 15,000,000 de francs, avance extraordinaire pour les dépenses coloniales, en vue de l'outillage de la Colonie ; sans cela, le déficit serait de 30,056,988 francs.

Il y a là, évidemment, un emploi erroné de l'avance extraordinaire de la Métropole ; en principe, les dépenses ordinaires sont celles qui résultent de notre occupation politique et administrative. Réservées à leur destination propre, elles n'augmentent d'aucune façon l'outillage de la Colonie.

L'Exposé des motifs nous apprend que les crédits supplémentaires demandés pour 1923 s'élevaient à 65,269,362 francs.

Cette augmentation est expliquée par les dépenses des services spécialisés ; néanmoins, pour 1924, les dépenses sont de 166,234,290 francs,

contre 141,603,040 francs de recettes.

Soit un déficit de 24,631,250 francs

ou 39,631,250 francs, sans l'emploi erroné comme *recette ordinaire* de l'avance extraordinaire de 15,000,000 de francs, faite par la Métropole en vue de l'outillage de la Colonie. Il est très probable que, l'année prochaine, nous aurons à ajouter à ce déficit une série inquiétante de crédits supplémentaires.

Déjà des amendements, présentés par le Gouvernement, apportent au Budget du Congo belge, pour l'exercice 1924, une série de crédits supplémentaires et des augmentations de recettes.

En suite de ces amendements, les tableaux contenant les budgets ordinaires, se présentent comme suit :

Dépenses	fr. 168,249,290 »
Recettes	141,603,039 86

Soit un déficit de fr. 26,646,250 14

ou fr. 41,646,250-14, sans l'emploi erroné comme *recette ordinaire* de l'avance extraordinaire de 15,000,000 de francs déjà mentionnée.

Si nous considérons que ces dépenses ordinaires reflètent nos méthodes d'administration, nous constatons dans celles-ci une instabilité qui mérite toute notre attention.

Il est indispensable que l'Administration coloniale en revienne à une stabilisation de ses méthodes d'occuper et d'administrer et que l'autorité supérieure établisse à cette fin un programme d'administration net, clair,

précis, dont l'exécution poursuivie avec esprit de suite, formera la base d'action gouvernementale des hommes qui doivent se succéder.

Cette constatation se confirme, à l'examen des prévisions des budgets antérieurs et il est facile de se rendre compte que certaines augmentations ne sont que des régularisations tardives de crédits que la baisse du franc a rendus insuffisants.

* *

Chapitre 1^{er}, article 25 :

Subventions et avances aux districts urbains : 1,569,700 francs.

Cette création est nouvelle et si nous voulons qu'elle produise les résultats que nous en attendons, il faut que la gestion de ces districts apparaisse clairement dans les budgets, en attendant que, par leur autonomie, ils en disparaissent entièrement.

En attendant, nous devons pouvoir apprécier la situation ; dans ce but, il est désirable que le Sénat connaisse :

1^o Ce que ces districts coûtaient avant l'organisation nouvelle ;

2^o L'importance de ce qu'ils reçoivent sous forme de subvention et aussi sous forme d'avance ;

3^o Comment ces avances sont-elles garanties ?

4^o De quelle nature seront les recettes que ces districts pourront réaliser et quelle en sera l'importance approximative ?

Les districts urbains méritent toute l'attention du Gouvernement, car, bien établis et bien gérés, ils sont appelés à alléger les charges budgétaires par leur initiative plus directe dans la gestion du domaine public.

Dans l'état actuel des choses, les difficultés reconnues dans la prévision des dépenses et les retards énormes apportés à les contrôler, permettent de redouter que, sous la forme préconisée, la création des districts urbains n'ait d'autre résultat que de doubler les charges présentes.

Il est souhaitable qu'à l'avenir ces dépenses apparaissent en détail et fassent l'objet d'un chapitre séparé et non d'un article englobé dans le chapitre des dépenses du Gouvernement général.

On pourrait aussi faire apparaître ce compte de gestion dans le budget de la province où sont situés ces districts.

Il est difficilement admissible, par exemple, que le district urbain de Kinshasa échappe à la gestion du Gouverneur de province du Congo-Kasaï, qui aura sa résidence à Kinshasa même.

* *

SERVICE HYDROGRAPHIQUE.

Chapitre XIII, article 95 :

Dans ces derniers temps, de graves inconvénients sont venus confirmer l'importance vitale qu'il convient d'attacher à la politique des transports.

Nous avons un programme de voies ferroviaires nettement déterminé et qui se justifie pleinement par les nécessités immédiates de notre développement économique. Cette situation exige, tant que faire se peut, non plus des études, mais des réalisations déjà trop souvent retardées.

Il est hors de doute que les charges financières de ce vaste réseau de voies ferrées, exigeront encore pendant de longues années l'application de tarifs trop élevés pour transporter économiquement bien des produits de la Colonie.

Nous possédons au Congo un réseau de voies d'eau des plus important, dont nous avons trop longtemps méconnu les avantages que nous pourrions en retirer.

Il est incontestable que si, depuis vingt ans, le Département avait étudié et réalisé la mise en valeur d'un admirable réseau de 20,000 kilomètres de « chemins qui marchent », notre politique générale des transports, dans la Colonie, en eût été moins discutée à l'heure présente.

Le crédit ne comporte que les dépenses affectées à la surveillance des biefs reconnus navigables du moyen et bas Congo et du Kasai. Il est grand temps de songer à faire plus et mieux.

* * *

Chapitre XVII. — *Service des finances et de la trésorerie :*

ART. 115. — Travaux extraordinaires se rapportant à l'établissement des comptes arriérés fr. 250,000

ART. 116. — Matériel, loyer, entretien des locaux du service spécial de la comptabilité coloniale à Bruxelles, et dépenses diverses résultant de l'occupation des locaux 30,000

Fr. 280,000

Dans les commentaires accompagnant le projet de loi et relatifs à ces articles, nous lisons :

« Dépenses du service spécial de la comptabilité générale à Bruxelles, s'occupant du dressement des comptes arriérés *et de la comptabilité de toutes les recettes et dépenses de la Colonie, à dater du 1^{er} janvier 1924.* »

Nous pouvons donc augurer qu'à partir de 1924, il n'y aura plus de nouveau retard dans les comptes. Nous en prenons acte volontiers, sans trop espérer cependant que, pour les prochains budgets, nous puissions nous inspirer des résultats des comptes précédents, étant donné que la tâche du service de comptabilité générale est double :

1^o Ce service doit ouvrir une comptabilité nouvelle à partir du 1^{er} janvier 1924, ce qui permettra la reddition des comptes, pour les exercices 1924 et suivants, à une époque rapprochée de la clôture de chaque exercice.

2^o Il doit en même temps dresser les comptes des exercices 1918 à 1923 compris, de telle façon que les deux comptabilités puissent être emboîtées l'une à l'autre.

Le délai prévu pour l'accomplissement de cette double tâche est de quatre années.

Pour l'exécution de ce service, le crédit de 250,000 francs, prévu à l'article 115, est destiné :

1^o A concurrence de 208,000 francs, à la rémunération d'agents temporaires nouveaux; les engagements prévus comportent 24 employés temporaires et 1 dactylo.

2^o A concurrence de 42,000 francs, à la rémunération de travaux supplémentaires des agents du service de la comptabilité générale.

* * *

Tel que le budget ordinaire nous est présenté, la liquidation des comptes sera arrêtée au 31 décembre 1924.

Contrairement à ce qui se pratiquait antérieurement, aucun article, dans le projet de loi contenant le Budget général des recettes et des dépenses du Congo belge, pour l'exercice 1924, ne prévoit la prolongation d'usage de dix mois, accordée généralement pour compléter les opérations qui se rattachent à l'exercice expiré. Ce délai constitue une mesure d'ordre nécessaire pour permettre la clôture des opérations relatives au recouvrement des produits et à la liquidation des dépenses d'un exercice.

Quelles seront les conséquences, au point de vue budgétaire, dans un territoire aussi vaste, d'une clôture des opérations, à la fin de l'année ?

Des droits constatés (recettes) restant à recouvrer et des droits acquis (dépenses) à liquider, incombant à l'exercice 1924, devront forcément être rattachés au budget de l'année suivante.

Les comptes budgétaires en seront complètement faussés et ne seront nullement comparables aux prévisions de recettes et de dépenses.

Pareil procédé réserve des surprises.

En conséquence, nous proposons de compléter le projet de loi contenant le budget général des recettes et des dépenses du Congo belge pour l'exercice prochain, par un article complémentaire nouveau ainsi conçu :

« Les opérations relatives à l'ordonnancement et à la liquidation des dépenses ordinaires et au recouvrement des produits pourront se prolonger jusqu'au 31 octobre 1926. »

Quant à l'article 6 de la même loi, il ne tend qu'à supprimer tout contrôle des Chambres et du Conseil colonial dans la gestion des affaires. Nous proposons la rédaction de cet article comme suit :

« Le Ministre des Colonies est autorisé par la présente loi à créer, à concurrence de l'emprunt à contracter, des Bons du Trésor suivant les modalités déterminées par arrêté royal. »

Votre Commission a adopté le Budget par 4 voix contre 3.

Le Rapporteur,
R. LEYNIERS.

Le Président,
V. VOLCKAERT.