

MISSION C. E. E. - CONGO

FASCICULE I

# EXPOSÉS GÉNÉRAUX

ESSAI DE SYNTHÈSE

ASPECTS ÉCONOMIQUES

SITUATION FINANCIÈRE ET MONÉTAIRE

JUIN 1963

I.

S O M M A I R E   D U   F A S C I C U L E   I

---

R A P P O R T   G E N E R A L

---

|                |   |
|----------------|---|
| - AVANT-PROPOS | 1 |
| - INTRODUCTION | 5 |

CHAPITRE PREMIER - ESSAI DE SYNTHESE

---

- PREMIERE PARTIE - LE PLAN D'ACTION

|   |    |
|---|----|
| 1. Agriculture traditionnelle                             | 9  |
| 1.1. Actions générales                                    | 11 |
| 1.1.1. Approvisionnement des centres de production        | 11 |
| 1.1.2. Programme d'aide directe aux producteurs           | 12 |
| 1.1.3. Diffusion des semences améliorées                  | 12 |
| 1.1.4. Développement de l'élevage                         | 13 |
| 1.1.5. Mesures conservatoires concernant l'I.N.E.A.C.     | 13 |
| 1.2. Projets spécifiques                                  | 14 |
| 1.2.1. La zone d'action de Paulis                         | 16 |
| 1.2.2. La zone d'action de Bambesa                        | 16 |
| 1.2.3. La zone d'action rizicole du Nord                  | 16 |
| 1.2.4. La zone d'action des grandes cultures équatoriales | 16 |
| 1.2.5. La zone d'action pour la culture du théier au Kivu | 17 |
| 1.2.6. La zone d'action agricole de la Ruzizi             | 17 |
| 1.2.7. La zone d'action tabacicole                        | 17 |
| 1.2.8. La zone d'action cotonnière et rizicole du sud     | 17 |
| 1.2.9. La zone d'action du sud Kasai                      | 18 |
| 1.3. Récapitulation                                       | 18 |

## II.

|  |    |
|--|----|
| 2. Les entreprises de type industriel privées  | 19 |
| 2.1. Les actions générales                     | 21 |
| 2.1.1. Programmes de devises                   | 21 |
| 2.1.1.1. Entretien courant                     | 22 |
| 2.1.1.2. Le renouvellement industriel          | 22 |
| 2.1.1.3. Les extensions                        | 23 |
| 2.1.2. Appel au financement extérieur          | 25 |
| 2.1.3. Code des investissements                | 25 |
| 2.1.4. Le service des participations de l'Etat | 26 |
| 2.2. Actions particulières                     | 26 |
| 2.2.1. Exploitations minières                  | 26 |
| 2.2.2. Energie                                 | 27 |
| 2.2.3. Transports ferroviaires                 | 27 |
| 2.3. Conclusion                                | 28 |
| 3. Les entreprises artisanales                 | 29 |
| 4. Le secteur étatique                         | 30 |
| 4.1. L'O.T.R.A.C.O.                            | 30 |
| 4.1.1. La situation financière                 | 31 |
| 4.1.2. Les conditions d'exploitation           | 32 |
| 4.1.3. L'organisation générale                 | 32 |
| 4.1.4. Mise en ordre dans le domaine financier | 33 |
| 4.1.5. Entretien du matériel roulant           | 33 |
| 4.1.6. Entretien du matériel fluvial           | 34 |
| 4.1.7. Allègement des tâches de l'O.T.R.A.C.O. | 34 |
| 4.1.8. Travaux et compléments d'installation   | 35 |
| 4.2. Regideso                                  | 36 |
| 4.2.1. Les actions générales                   | 38 |
| 4.2.2. Les actions particulières               | 38 |
| 4.3. Les voies navigables                      | 41 |
| 4.3.1. Bief maritime                           | 41 |
| 4.3.2. Bief moyen                              | 41 |
| 4.3.3. Bief supérieur                          | 42 |
| 4.4. Les routes, les bacs et les ponts         | 42 |
| 4.4.1. Le réseau routier                       | 42 |
| 4.4.2. Les bacs et les ponts                   | 45 |

### III.

|  |    |
|--|----|
| 4.5. L'infrastructure aérienne   | 46 |
| 4.6. Santé   | 47 |
| 4.6.1. Personnel   | 48 |
| 4.6.2. Moyens de transport   | 49 |
| 4.6.3. Médicaments   | 49 |
| 4.6.4. Remise en état du matériel existant                                   | 49 |
| 4.6.5. Etablissements hospitaliers   | 49 |
| 4.6.6. Récapitulation  | 50 |
| 4.7. Enseignement  | 51 |
| 4.7.1. Matériel et manuels scolaires   | 52 |
| 4.7.2. Enquête globale   | 52 |
| 4.7.3. Formation des maîtres   | 52 |
| 4.7.4. Formation des professeurs   | 52 |
| 4.7.5. Construction et équipement d'établissements d'enseignement secondaire | 53 |
| 4.7.6. Construction et aménagement d'écoles techniques agricoles             | 53 |
| 4.7.7. Enseignement des métiers  | 53 |
| 4.7.8. Extensions universitaires   | 53 |
| 4.8. Les télécommunications  | 54 |
| 4.8.1. Les réseaux téléphoniques   | 54 |
| 4.8.2. Les liaisons radio  | 55 |

### - DEUXIEME PARTIE - LES ACTIONS GOUVERNEMENTALES

|   |    |
|---|----|
| 1. Introduction   | 56 |
| 2. La fonction publique                                     | 56 |
| 3. Remarques générales sur le recrutement                   | 57 |
| 4. L'assistance technique actuelle                          | 58 |
| 5. Une méthode nouvelle                                     | 60 |
| 6. Les domaines d'intervention                              | 61 |
| 7. Les problèmes de la fonction publique                    | 61 |
| 8. La situation financière                                  | 63 |
| 9. L'intégration des provinces dans l'Economie de la Nation | 65 |
| 10. Coordination de l'assistance extérieure                 | 69 |

#### IV.

### - TROISIEME PARTIE - FINANCEMENT DES PROGRAMMES

|   |    |
|---|----|
| 1. Récapitulation par secteur économique    | 72 |
| 2. Récapitulation par nature d'intervention | 73 |
| 2.1. Les études urgentes                    | 73 |
| 2.2. L'assistance technique                 | 73 |
| 2.3. Les investissements                    | 74 |
| 2.3.1. Investissements généraux             | 74 |
| 2.3.2. Investissements productifs           | 76 |
| 2.3.3. Investissements à étudier            | 77 |

CHAPITRE SECOND - ASPECTS ECONOMIQUES

|   |     |
|---|-----|
| AVANT-PROPOS  | 82  |
| <br>  |     |
| - PREMIERE PARTIE - LE DESEQUILIBRE INTERNE               | 83  |
| <br>  |     |
| 1. La Demande   | 83  |
| 1.1. Les revenus des particuliers                         | 83  |
| 1.1.1. La répartition des revenus du travail              | 83  |
| 1.1.2. Augmentation des revenus nationaux                 | 84  |
| 1.1.3. Variation de l'emploi                              | 85  |
| 1.2. Les revenus des entreprises                          | 87  |
| 1.2.1. Les entreprises exportatrices                      | 87  |
| 1.2.2. Les entreprises orientées vers le marché intérieur | 88  |
| <br>  |     |
| 2. L'Offre  | 88  |
| 2.1. La production industrielle                           | 88  |
| 2.1.1. L'évolution de la production industrielle          | 88  |
| 2.1.2. La contribution de l'industrie à l'offre           | 89  |
| 2.1.3. Les facteurs d'expansion                           | 90  |
| 2.1.4. Les obstacles                                      | 90  |
| 2.1.5. Les modalités de l'expansion industrielle          | 91  |
| 2.1.6. Les perspectives                                   | 91  |
| 2.1.7. Les conditions de l'expansion                      | 92  |
| 2.2. La production artisanale et vivrière commercialisée  | 92  |
| 2.2.1. La production artisanale                           | 92  |
| 2.2.2. La production vivrière                             | 93  |
| 2.3. L'importation  | 96  |
| 2.3.1. Le volume des importations                         | 96  |
| 2.3.2. La structure des importations                      | 96  |
| <br>  |     |
| 3. Evolution des prix                                     | 100 |
| 3.1. Mesure du déséquilibre interne                       | 100 |

## VI.

|  |     |
|--|-----|
| 3.2. Les prix de gros                                  | 100 |
| 3.2.1. La structure commerciale                        | 100 |
| 3.2.2. L'évolution des prix de gros                    | 101 |
| 3.3. Les prix de détail à Léopoldville                 | 101 |
| 3.3.1. Généralités                                     | 101 |
| 3.3.2. "L'index-magasins"                              | 101 |
| 3.3.3. "L'index-marchés"                               | 102 |
| 3.4. Les prix de détail dans l'intérieur du pays       | 104 |
| 3.4.1. Les prix dans les circuits commerciaux généraux | 104 |
| 3.4.1.1. L'hinterland de Léopoldville                  | 104 |
| 3.4.1.2. L'Equateur et la Province Orientale           | 104 |
| 3.4.1.3. L'Est du Kivu                                 | 104 |
| 3.4.1.4. Kasai et Nord Katanga                         | 105 |
| 3.4.1.5. Régions éloignées des centres                 | 105 |
| 3.4.2. Les prix dans les cantines                      | 105 |

## - DEUXIEME PARTIE - LE DESEQUILIBRE EXTERNE

|  |     |
|--|-----|
| 1. L'offre                                     | 107 |
| 1.1. Les quantités officiellement exportées    | 107 |
| 1.1.1. Les exportations de produits végétaux   | 107 |
| 1.1.2. Les exportations de produits minéraux   | 109 |
| 1.1.2.1. Au Congo sans le Katanga              | 109 |
| 1.1.2.2. Au Sud-Katanga                        | 110 |
| 1.2. Les exportations en fraude                | 110 |
| 1.3. Les prix à l'exportation                  | 111 |
| 1.4. L'offre courante de devises               | 112 |
| 2. La demande courante                         | 114 |
| 2.1. Le contrôle de la demande                 | 114 |
| 2.2. L'importation                             | 115 |
| 2.2.1. Le coût de l'importation                | 115 |
| 2.2.2. Sources de financement des importations | 116 |
| 2.2.3. Répartition des importations            | 116 |
| 2.2.4. La provenance géographique              | 118 |
| 2.3. Les services                              | 118 |

## VII.

|  |     |
|--|-----|
| 3. La balance des paiements du Congo       | 122 |
| 3.1. La balance commerciale                | 122 |
| 3.2. La balance des opérations courantes   | 123 |
| 3.3. Les donations et transferts officiels | 126 |
| 3.4. Les mouvements de capitaux            | 128 |
| 3.5. Les mouvements de réserve des changes | 129 |
| <br>                                       |     |
| 4. La balance des paiements du Katanga     | 130 |



## VIII.

### CHAPITRE TROISIEME

---

#### SITUATION FINANCIERE ET MONETAIRE

---

|  |     |
|--|-----|
| - INTRODUCTION   | 135 |
| 1. La situation des finances publiques                               | 140 |
| 1.1. Les signes précurseurs du déséquilibre des finances publiques   | 140 |
| 1.1.1. Déséquilibres structurels des finances publiques en 1960      | 140 |
| 1.1.2. Inadaptation de l'organisation des finances publiques en 1960 | 141 |
| 1.2. Le désordre des finances publiques                              | 147 |
| 1.2.1. Le désordre dans l'administration financière                  | 147 |
| 1.2.2. Hausse désordonnée des rémunérations dans le secteur public   | 154 |
| 1.3. Tentative d'assainissement des finances publiques               | 156 |
| 1.4. Recommandations   | 163 |
| 1.4.1. Exécution du budget et reddition des comptes                  | 163 |
| 1.4.2. Elaboration d'un véritable budget                             | 167 |
| 1.4.3. Assistance technique  | 169 |
| 2. L'évolution monétaire au Congo                                    | 172 |
| 2.1. Inflation larvée  | 172 |
| 2.1.1. Comportement des milieux traditionnels                        | 173 |
| 2.1.2. Comportement des groupes financiers                           | 174 |
| 2.1.3. Expansion de l'offre  | 176 |
| 2.2. Tension du système monétaire                                    | 177 |
| 2.3. L'anarchie monétaire et le triomphe de l'économie parallèle     | 179 |
| 2.4. Conclusions   | 183 |
| 2.5. Recommandations   | 185 |

A V A N T - P R O P O S

Le présent rapport a été établi à la demande du Gouvernement Congolais.

Le Président Kasa-Vubu lui avait assigné ses objectifs dès le milieu de l'année dernière.

"La République du Congo s'achemine vers une solution durable de ses problèmes politiques intérieurs et se préoccupe dès à présent de la restauration et de l'expansion de son économie.

Afin de permettre à mon Gouvernement de prendre les mesures qui s'imposent, je souhaiterais qu'il puisse s'appuyer sur une étude économique générale.

En première phase, cette étude devra faire l'analyse et le diagnostic de la situation actuelle et élaborer une programmation des actions urgentes susceptibles de provoquer la relance économique."

Etude générale aboutissant à un diagnostic, sélection des actions urgentes en vue de la relance économique, tels ont bien été les buts de la Mission. Le Memorandum rédigé par les services de la C.E.E. en accord avec les représentants du Gouvernement Congolais les a confirmés et précisés.

Le caractère général de l'enquête devait conduire à examiner non seulement les différents secteurs économiques et sociaux: Communications et Transports, Agriculture, Energie, Mines, Industries, Santé et Enseignement, mais encore les principaux problèmes que pose la situation économique et financière.

"Telle qu'elle est proposée l'étude est globale. Les recommandations de la Mission devront porter d'une façon objective sur toutes les solutions possibles, que leur financement rentre dans le cadre de la réglementation du FED ou non".

Le temps imparti pour conduire cette étude en affirmait encore la véritable portée: Dégager au terme d'une enquête rapide, les actions susceptibles de concourir au redémarrage économique :

... - "mesures générales de redressement intéressant les divers secteurs examinés.

- projets concrets plus spécifiques, bien étudiés et si possible chiffrés et classés par ordre d'urgence dans le cadre d'un plan à court terme".

C'est dans l'esprit de ces instructions que la Mission a travaillé.

Elle a été formée d'experts désignés à titre personnel et provenant des six pays de la Communauté Economique Européenne. Voici sa composition:

|                |            |                 |
|----------------|------------|-----------------|
| S. BARBESKI    | Italie     |                 |
| S. d'ARENBERG  | Belgique   |                 |
| J. DEMOL       | Belgique   |                 |
| G. DE PLAEN    | Belgique   |                 |
| L. DETAILLE    | Belgique   |                 |
| B. GUICHETEAU  | France     |                 |
| B. KARTSEFF    | Belgique   |                 |
| G. KESSELER    | Luxembourg |                 |
| J.L. LACROIX   | Belgique   |                 |
| J. LAGRO       | Hollande   |                 |
| H. LECLERCQ    | Belgique   |                 |
| M. LECOMTE     | Belgique   |                 |
| R. MICHELS     | Luxembourg |                 |
| E. OTOUL       | Belgique   |                 |
| M. ROGER       | France     |                 |
| S. SEGALL      | Belgique   |                 |
| F. SCHULZE     | Allemagne  |                 |
| R. TSCHOEPKE   | Allemagne  |                 |
| W. VAN LEIJDEN | Hollande   |                 |
| M. VERBRUGGEN  | Belgique   |                 |
| X. TORRE       | France     | Chef de Mission |

La Mission a bénéficié de la collaboration des membres de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales de l'Université Lovanium de Léopoldville et spécialement MM. Ch. François, B. Ryelandt et P. Dupriez.

Bien que les tâches aient dû être réparties en fonction de la compétence des experts, ces derniers ont collaboré entre eux aussi étroitement que possible en vue de donner à leurs conclusions le caractère d'un travail d'ensemble.

Les Membres de la Mission ont pu se déplacer à l'intérieur du Congo. Ils ont reçu partout le meilleur accueil. Les plus

grandes facilités leur ont été accordées, les informations les plus larges leur ont été fournies. Leur travail s'est constamment développé dans une atmosphère de collaboration confiante.

La Mission a passé trois mois en Afrique. Arrivée à Léopoldville entre le 3 et le 7 mars elle est rentrée entre le 1er et le 15 juin. Elle n'aurait pu prendre une vue complète des divers aspects de la situation congolaise si elle n'avait rencontré sur le terrain, dans la plupart des domaines où portait son enquête, des hommes informés et des études de grande valeur qui lui ont été généreusement communiquées.

Pour toutes les attentions dont ils ont été l'objet et pour les conditions favorables dans lesquelles ils ont pu conduire leurs travaux, les experts tiennent à exprimer aux Hautes Autorités Congolaises, aux organismes publics et privés, congolais ou internationaux, qu'ils ont rencontrés, l'expression de leur gratitude.

Le rapport sera présenté en cinq fascicules et suivra le plan général indiqué ci-après.

-----

PLAN DU RAPPORT

1er fascicule : Rapport général.

Avant-propos.

Introduction.

Chapitre I. Essai de synthèse.

Chapitre II. Aspects économiques.

Chapitre III. Situation financière et monétaire.

2ème fascicule: Secteur primaire.

(Agriculture - Mines)

Chapitre I. Agriculture.

Chapitre II. Mines.

3ème fascicule: Secteur secondaire.

(Industrie - Energie - Eau)

Chapitre I. Industrie.

Chapitre II. Energie.

Chapitre III. Eau.

4ème fascicule: Secteur tertiaire.

(Transports - Télé-communications)

Chapitre I. Transports et Voies de Communications.

Chapitre II. Télé-communications.

5ème fascicule: Problèmes Humains.

Chapitre I. Santé.

Chapitre II. Enseignement.

## INTRODUCTION.

---

Le Congo a connu, au cours des trois années qui ont suivi son indépendance, des crises politiques graves qui ont empêché la consolidation de l'Etat, désorganisé les pouvoirs publics, paralysé l'action gouvernementale.

Il n'y a guère que quelques mois que le Gouvernement Central Congolais a pu mettre au premier plan de ses préoccupations l'étude du redressement de la situation intérieure.

Cette tâche est complexe car elle intéresse tous les secteurs de la vie nationale. Les autorités congolaises doivent affronter en même temps

- . les forces centrifuges que les particularismes ethniques multiplient dans les provinces,
- . l'inorganisation administrative à l'échelon central et plus encore aux échelons provinciaux,
- . l'anarchie financière, cause première à l'heure présente du gonflement de la circulation fiduciaire et de la dépréciation du franc congolais,
- . la baisse de la production agricole constatée dans les circuits officiels, partiellement responsable du déficit budgétaire et de celui du commerce extérieur, des insuffisances du ravitaillement en biens d'équipement et de consommation.

Ce raccourci dont tous les éléments combinent leurs effets, mais dont aucun n'est contestable, ne suffit pas heureusement à rendre compte de la situation réelle du pays. Au cours de la période troublée qu'il a traversée, le Congo a pu surmonter ses difficultés essentielles sans subir de dommages irréparables. Il le doit:

- . à la ténacité et au courage de ses dirigeants, qui ont su réunifier le pays et améliorer sensiblement, depuis 1962; la sécurité publique.
- . à la vitalité de son appareil économique moderne, qui, dans le domaine de la production comme dans celui des transports, a permis de maintenir et parfois même de développer des équipements à la vérité remarquables,
- . aux aides qu'il a reçues:
  - . de l'Organisation des Nations Unies pour le maintien de l'ordre et l'assistance administrative et financière,

. des pays qui lui ont apporté ou maintenu leur appui, essentiellement les U.S.A. et la Belgique.

La situation générale n'en est pas moins préoccupante et exige des interventions rapides. Car, si le pays a résisté, il lui faut remonter la pente, sous peine de voir ses forces vives céder à l'impuissance et s'abandonner au désordre.

Aucune aide extérieure, quelles que soient sa nature et son étendue, ne pourra seule opérer ce renversement de la tendance. Le retour à la santé résultera d'abord de l'effort patient et persévérant des Congolais eux-mêmes. Mais cet effort pourra être valorisé, si toutes les institutions et tous les pays qui veulent aider la République congolaise à retrouver rapidement la place que doivent lui valoir sa position géographique et son potentiel économique, s'attachent à répondre aux exigences de la situation.

Celle-ci présente en effet des aspects particuliers qui font que le Congo diffère assez profondément de la plupart des pays d'Afrique au Sud du Sahara. Certes, les traits qui caractérisent le sous-développement s'y retrouvent, la faiblesse de la densité démographique, les bas niveaux de vie dans les campagnes, la concentration dans certains centres d'autant plus redoutable qu'elle se réalise au détriment des régions de l'intérieur déjà défavorisées par la faiblesse de leur population; mais par contre l'infrastructure de base n'est plus déjà celle d'un pays sous-développé, l'industrie connaît un essor que les événements les plus graves n'ont pas réussi à arrêter, l'importance de la main-d'oeuvre salariée, 35 % de la population mâle en âge de produire, augmente considérablement et le revenu national et le niveau de vie de larges couches de la population.

Ces circonstances exceptionnellement favorables ont constitué en fait un élément de fragilité, de vulnérabilité. La complexité des rouages de l'économie congolaise, l'importance de l'intervention administrative dans les secteurs essentiels comme celui des transports, de la recherche agronomique ou de l'encadrement agricole, ont aggravé les conséquences des défaillances que les troubles politiques ont entraînés. C'est le caractère évolué de ses structures qui a empêché le Congo de présenter cette pesante résistance à l'évènement que la "densité" africaine oppose dans d'autres régions. C'est ce qui impose la nature des interventions prioritaires que suggère l'analyse de la situation.

Il est indispensable, en effet, que, avant de songer à un nouveau

stade d'expansion économique et sociale, le pays retrouve le plein usage des moyens dont il dispose déjà. Il est inutile de proposer de nouvelles constructions ambitieuses si les tâches dont dépend le maintien de la vie ne sont pas accomplies, si les structures sur lesquelles reposent la sécurité publique, la vie économique, la santé et l'éducation des populations ne remplissent pas l'essentiel du rôle qui leur incombe.

C'est pourquoi, chargée de l'établissement d'un rapport destiné à collaborer au redressement dans le domaine économique et social, la Mission de la C.E.E. tient à souligner avec force combien est primordial le problème du maintien de l'ordre. Elle a constaté elle-même, en parcourant le pays, que le calme est revenu dans la plupart des régions. Mais cette amélioration reste précaire. Les explosions plus ou moins graves qui se produisent en divers points imposent la vigilance et la mise en place de moyens d'intervention efficaces. Il y a là certainement, une condition sine qua non de toute remise en ordre durable.

Elle voudrait également affirmer sa conviction que l'immensité de la tâche à accomplir et son urgence même, imposent que soient recherchées les actions essentielles, même si des secteurs importants doivent être provisoirement moins bien traités. Mettre en évidence les grands problèmes, leur assigner un ordre d'urgence telle lui paraît être la meilleure méthode pour parvenir à l'efficacité.

Aussi se propose-t-elle, tout en procédant à une analyse aussi complète que possible, compte tenu des délais impartis, des différents secteurs économiques et sociaux, de présenter un plan d'action susceptible d'une mise en oeuvre rapide.

Un exposé synthétique de ce plan donnera au lecteur une vue d'ensemble des mesures envisagées et de leurs conséquences escomptées. Des considérations tirées de l'analyse de la situation économique et financière rapprocheront ensuite ces propositions de certaines actions gouvernementales, de nature à leur donner l'efficacité désirable.

Ces deux développements formeront un premier chapitre qui sera suivi de deux autres, l'un consacré aux aspects interne et externe du déséquilibre économique; l'autre à la situation monétaire et financière.



CHAPITRE I.

ESSAI DE SYNTHESE

---

PREMIERE PARTIE. LE PLAN D'ACTION

L'économie congolaise considérée dans son ensemble présente quatre groupes d'activité qui se différencient bien plus par leurs structures internes que par leur fonction économique.

Le premier comprend la grande production de masse surtout agricole et traditionnelle exclusivement autochtone.

Le second est celui des activités modernes de type industriel, bien qu'elles appartiennent au secteur primaire aussi bien qu'aux secteurs secondaire et tertiaire et qui sont presque exclusivement dirigées par des étrangers. Entre les deux se développent des entreprises artisanales, surtout dues à l'initiative congolaise qui dans le domaine de la production et plus encore dans celui du commerce ou des transports commencent à participer de façon importante à la vie économique du pays.

Enfin, à côté de ces trois ensembles et constituant comme un lien entre eux, existent des initiatives d'Etat qui se manifestent directement soit par les services administratifs, soit par des organismes parastataux d'une extrême importance puisqu'ils sont chargés dans le secteur secondaire de la gestion de la majeure partie des sources d'énergie (Forces et Regideso) et dans le secteur tertiaire de la gestion de moyens de transports essentiels à la vie du pays (O.T.R.A.C.O.).

Pour compléter ce tableau, il est bon de souligner que l'Etat congolais participe au capital d'un grand nombre d'importantes affaires privées. Ce portefeuille doit ou devrait donner à l'Etat congolais, c'est-à-dire à la collectivité congolaise toute entière, la place qui lui revient dans la gestion du patrimoine productif du Congo.

Les structures propres à chacun de ces groupes font que les difficultés de la situation présente, si elles ont eu des effets à peu près analogues, imposent des solutions particulières pour chacun d'eux. C'est la raison pour laquelle il a paru préférable dans le présent essai de synthèse de classer les actions par groupe socio-économique intéressé même si cette présentation s'écarte de la division par secteur économique qui est celle adoptée dans la partie analytique du rapport.

## 1. Agriculture traditionnelle

La production agricole a été profondément atteinte par la crise qu'a traversée le pays. La baisse des tonnages exportés est considérable (40 %). Mais l'importance de cette réduction est beaucoup plus grande pour la production paysanne et traditionnelle que pour la production moderne du type industriel.

Le paysan congolais, dérouté par la dégradation monétaire et tous les phénomènes annexes dont il ne pouvait ni analyser les causes, ni peser les conséquences, privé des conseils et des directives d'une administration qui avait été pour lui un guide ferme, s'est réfugié dans ses modes de vie archaïques qui limitent l'effort à la satisfaction des besoins élémentaires.

Ce retrait de plus en plus prononcé de la masse paysanne à l'égard de l'économie de marché constitue un symptôme d'une extrême gravité.

Dès avant l'indépendance on pouvait déplorer l'insuffisant développement de la production traditionnelle. La production moderne se développait à un rythme beaucoup plus rapide qu'elle (79 % de 1950 à 1958 contre 55 % pendant la même période). Mais elle tenait par sa masse une place considérable que les statistiques douanières exprimaient fort incomplètement car elle alimentait spécialement les circuits intérieurs et contribuait pour une large part à la formation du revenu national.

Cette abstention du producteur autochtone est encore plus grave sur le plan social et politique que sur le plan économique et financier.

Bien que la croissance de la production autochtone fut jugée insuffisante avant 1960, les plantations modernes n'en avaient pas moins joué à son égard un rôle de formation et de stimulant.

Les installations industrielles de traitement des produits (usines d'égrenage du coton, de décorticage du riz, de dépulpage du café, de traitement des fruits de palme, etc...) avaient été conçues en fonction, non seulement du développement des productions de plantations industrielles mais de celles des paysans travaillant le champ familial. Ainsi s'était établie entre les deux activités une sorte de complémentarité et une coopération qui constituaient un facteur de progrès économique. En raison des événements, cette symbiose favorable tend à perdre de son importance.

Si cette tendance ne pouvait être renversée on assisterait à une prolétarianisation grandissante de la population laborieuse qui veut conserver les niveaux de vie que seule peut lui assurer sa parti-

cipation à l'économie du marché. Ainsi s'expliquent en partie déjà ces inquiétantes accumulations de population autour des centres industriels. C'est donc, non seulement en raison de la nécessité vitale de retrouver ses richesses taxables et ses niveaux de vie de 1959 dans les campagnes, mais plus encore pour atténuer les déséquilibres dangereux que les structures actuelles de l'appareil de production agricole accusent chaque jour davantage, qu'une place toute spéciale doit être faite à l'étude des moyens d'une relance de la production traditionnelle.

### 1.1. Actions générales

Certaines actions ont une portée générale et s'efforcent de pallier les effets des difficultés monétaires ou des défaillances de l'appareil administratif. La Mission en propose cinq qui lui apparaissent primordiales.

- Approvisionnement des centres de production.
- Programme d'aide directe aux producteurs.
- Diffusion des semences améliorées.
- Développement de l'élevage.
- Mesures conservatoires concernant l'I.N.E.A.C.

1.1.1. Approvisionnement des centres de production. Plus encore que l'insuffisance des prix, celle du ravitaillement dans les zones de cultures traditionnelles a constitué un facteur déterminant de la baisse de production. Permettre au cultivateur de transformer, à des prix normaux, le produit de son travail, en des biens qui constituent le signe premier de l'amélioration de son niveau de vie, c'est lui rendre le goût de l'effort, c'est le moyen le plus sûr de relancer la production. L'essai qui a été fait dans certaines régions, spécialement en zone cotonnière, en apporterait la démonstration si celle-ci restait à faire. La Mission n'a pas cru pouvoir énoncer un programme de financement. D'abord, parce que les biens de consommation réclamés par les campagnes peuvent et doivent être fournis en grande partie par l'industrie locale. Ensuite, parce qu'elle sait que les réserves de change du Congo sont sollicitées par tous les secteurs de l'économie. Elle va elle-même signaler un certain nombre de besoins prioritaires dont la somme dépasse sans doute les disponibilités présentes. Elle n'ignore pas non plus que les conditions d'interventions des aides extérieures s'adaptent mal à de tels besoins. Mais elle considère que lors de l'établissement de son programme de ravitaillement, le Gouvernement se doit de

faire une place spéciale aux régions de production agricole. Il est suggéré que, soit en assurant des livraisons prioritaires sur les fabrications intérieures, soit en attribuant des contingents de devises sur programmes approuvés, les organismes en contact avec le producteur fournissent à ce dernier les biens de consommation qu'il attend.

Dans l'immédiat, les industriels qui ont intérêt au développement de la production, pour assurer le plein emploi de leurs installations, paraissent les mieux placés pour approvisionner les marchés proches de leurs centres d'achats. Plus tard, si des organismes d'encadrement et de relance agricole pouvaient être constitués - dans le genre de ceux que propose le présent rapport - c'est à eux également que pourraient être attribués les moyens d'approvisionner leur zone d'action.

1.1.2. Programme d'aide directe aux producteurs. Il a paru nécessaire de souligner la nécessité de fournir à l'agriculture les moyens de valoriser son effort de production et de maintenir ses rendements. Le secteur agricole de la Mission a établi un programme qui intéresse l'outillage agricole, le petit matériel de traitement des produits, les produits insecticides, fongicides et herbicides, les engrais minéraux, les produits nécessaires à l'élevage et le matériel de pêche. Il couvre à la fois les besoins de l'agriculture familiale et ceux des grandes et moyennes plantations. Il tient compte de renseignements fournis par les statistiques douanières de 1959 et de besoins particulièrement urgents constatés au cours de l'enquête. Il s'élève à fr.c. 325 millions (1).

1.1.3. Diffusion des semences améliorées. La vulgarisation agricole, c'est-à-dire la diffusion des résultats obtenus par la recherche agronomique est l'un des plus difficiles problèmes de la mise en valeur, particulièrement en Afrique. Il faut cependant l'entreprendre d'urgence d'abord parce qu'elle constitue un facteur important du développement des productions et ensuite pour que ne soit pas perdu pour le paysan congolais le remarquable effort de sélection et de mise au point du matériel végétal qui avait été réalisé par les stations de recherches groupées dans l'I.N.E.A.C.

---

(1) Sauf indication contraire, toutes les valeurs sont exprimées, au présent chapitre, en francs congolais courants (100 F.B. = 130 fr.c.)

La Mission propose de confier cette action - suivant la formule qu'elle préconise de préférence et qui sera analysée dans la partie du chapitre consacré aux méthodes d'assistance - à une équipe d'experts rattachée au Ministère de l'Agriculture. Cette équipe comprendrait sept techniciens, placés sous l'autorité d'un Chef de Mission seul responsable vis-à-vis du Ministre de l'exécution du programme prévu par la convention d'assistance, et d'un certain nombre d'adjoints congolais, qui seraient chargés de prendre la relève à la disparition de l'assistance. Elle serait installée auprès de la Station de Yangambi. Ses méthodes de travail sont précisées dans le rapport. Sa durée est prévue pour cinq ans et son coût pour cette période de fr.c. 56 millions, en devises à la parité fixe (1) et de 17 millions de francs congolais courants, soit au total fr.c. 90 millions. Pour lui conserver son caractère propre et son efficacité, il est suggéré de confier ultérieurement cette action à un office dépendant du Ministre de l'Agriculture.

1.1.4. Développement de l'élevage. L'élevage congolais, en plein développement en 1960, a subi des pertes partiellement irréparables en l'espace de quelques années. Du moins est-il nécessaire de sauver les élevages des régions montagneuses moins atteintes et de reconstituer des noyaux de multiplication sur les grands plateaux.

Une mission analogue à la précédente, également rattachée directement au Ministère de l'Agriculture et travaillant sur la base du programme prévu par la convention d'assistance, sera chargée de cette importante action. Elle aura son centre à Nioka en Ituri et animera quatre centres dans les Uélé, le Kwango, le Katanga et le Sud Kasai. L'ensemble de la mission dirigée par une personnalité hautement qualifiée comprendra deux zootechniciens et 9 techniciens éleveurs. Le personnel d'exécution sera naturellement fourni par le Gouvernement qui s'efforcera également de recruter des agents congolais d'une formation de base suffisante pour pouvoir collaborer efficacement avec les experts de la Mission d'Assistance et les remplacer à leur départ.

La durée prévue de la Mission est de 5 ans. Son coût pendant cette période a été évalué à fr.c., en parité fixe, 117 millions et fr.c. courants 68,563<sup>mill</sup>, soit au total: fr.c. 221 millions environ.

1.1.5. Mesures conservatoires concernant l'I.N.E.A.C. La Mission ne pouvait pas ne pas se pencher sur le sort de l'Institut National pour l'Etude Agronomique dont la réputation dépasse les

---

(1) Soit 100 fr.c. = 100 F.B.

limites de l'Afrique Centrale et dont le capital de résultats scientifiques doit être à tout prix sauvegardé. Ayant le privilège de pouvoir appuyer sa suggestion sur la compétence en la matière de l'expert chargé du secteur agricole, elle préconise la mise à la disposition de la direction générale de l'Institut d'une équipe restreinte de chercheurs qui paraît susceptible de poursuivre l'essentiel de l'oeuvre accomplie jusqu'ici.

Les projets de renflouement de l'I.N.E.A.C. présentés par les organismes étrangers ont toujours été plus ou moins marqués par le luxe de moyens dont l'Institut avait ébénifié dans le passé. Tous ces projets sont restés au stade de l'étude en raison même de leur caractère ambitieux. La présente suggestion est vraiment comme la définit son auteur une "opération sauvetage". C'est bien là l'essentiel: sauver une oeuvre scientifique capitale qui intéresse toutes les populations de l'Afrique centrale.

Après une courte mission de mise au point, le personnel de l'équipe pourrait être installé. Il comprendrait vingt cinq spécialistes universitaires et dix adjoints. Pour cinq ans, le fonctionnement de cette mission coûterait fr.c. en devises à la parité fixe 260 millions et fr.c. courants 16 millions, soit au total fr.c. 351 millions. Cette opération est recommandée avec insistance par la Mission.

## 1.2. Projets spécifiques

En même temps qu'elle proposait ces actions générales, la Mission déterminait neuf interventions particulières réparties dans l'ensemble du pays et susceptibles de constituer des centres de mise en valeur agricole à partir desquels la production est susceptible de reprendre sa croissance.

Ces projets sont décrits en détail. Leur but, leur organisation, leur coût sont précisés ainsi que l'augmentation de richesse escomptée.

Les emplacements de ces zones ont été déterminés après une enquête qui a été conduite dans l'ensemble du pays. Les facteurs pris en considération pour le choix ont été à la fois d'ordre psychologique et d'ordre technique. Car il fallait mettre le maximum de chance de succès du côté de l'action entreprise et pour cela, certes choisir des zones particulièrement favorables en raison de la fertilité des sols et des conditions d'évacuation, mais également être assuré de la collaboration des populations et de l'admiration locale, sans lesquelles il est vain d'espérer des résultats satisfaisants.

On ne se dissimule pas ce qu'une telle méthode inspirée de soucis d'efficacité évidents peut avoir d'insuffisant et d'injuste. Car ce sont en général des zones déjà prospectées pour lesquelles un effort avait été fait dans le passé, où les résultats obtenus avaient déjà justifié l'action entreprise, dont les populations avaient gardé le souvenir favorable qui tout naturellement ont été retenues en priorité.

C'est ici l'occasion de répéter que la Mission n'a eu ni les moyens ni l'ambition de proposer un plan de mise en valeur totale du pays. Elle a seulement - répondant à la demande qui lui en a été faite - déterminé un ensemble d'actions et de projets susceptibles de favoriser une relance de l'activité économique. Dans le domaine de l'agriculture traditionnelle, la méthode qu'elle propose lui a paru la plus capable de conduire à des résultats rapides.

Pour atteindre à l'efficacité, la Mission s'est préoccupée également des structures à mettre en place pour conduire ces actions ainsi que de la rentabilité des projets. En effet, ces projets ne peuvent être réalisés par les Administrations Congolaises actuelles. Ils ne pourront l'être qu'avec l'appui d'une assistance technique et financière extérieure, mais cette intervention doit avoir un terme. Sa durée a été fixée à trois ou cinq ans. Il faut donc que dans cette période l'opération soit assez avancée pour se supporter financièrement elle-même et ait suscité des structures de remplacement pour faire face à la disparition des apports extérieurs. C'est là un aspect des interventions d'assistance qui n'est peut-être pas habituellement suffisamment mis en relief mais qui n'en est pas moins capital si l'on veut assurer quelque pérennité aux actions entreprises:

Les structures proposées seront décrites à la fin du présent chapitre. Elles ont été conçues avec la préoccupation d'assurer leur autonomie en même temps que la coopération des autorités administratives et de l'initiative privée. L'assistance technique constituera l'animateur initial et fournira le support logistique de l'opération dans la période de lancement.

Les résultats financiers escomptés sont indiqués en annexe au chapitre consacré aux problèmes agricoles. Il conviendra de veiller à ce qu'une part de la richesse créée puisse être progressivement affectée à la couverture des dépenses courantes d'encadrement et de fonctionnement comme à l'amortissement éventuel des emprunts que l'organisme d'encadrement pourra contracter.



1.2.1. La zone d'action de Paulis (Région de Paulis - Wamba - Bafwasende) portera sur les arachides, le riz, le coton, les fruits de palme et le café. La mission d'assistance technique prévue pendant 3 ans comprendra cinq experts étrangers, elle coûtera fr.c. en devises à la parité fixe 23,3 millions et fr.c. courants 10 millions.

Son objectif sera de permettre à la région considérée ce retrouver la production de 1959, évaluée à fr.c. 219 millions. La production est actuellement tombée à 65 millions.

1.2.2. La zone d'action de Bambesa (Région Bambesa-Buta) portera sur le coton, les fruits de palme, les arachides et le riz. La mission d'assistance technique prévue pour 3 ans également comprendra 4 experts étrangers, elle coûtera fr.c., en devises à la parité fixe 14 millions et fr.c. courants 6 millions. Son objectif sera de retrouver la production de 1959 et de faire passer le revenu de la zone de fr.c. 42 millions à 87 millions.

1.2.3. La zone d'action rizicole du Nord (Régions d'Aketi, Basoko, Bumba, Lisala, Budjala et Bombona) sera lancée par une mission qui comprendra 7 techniciens étrangers et coûtera pendant 3 ans fr.c. en devises à la parité fixe 32 millions et fr.c. courants 7,5 millions. Son objectif sera de permettre aux 60.000 planteurs de la région de retrouver leur production de 1959 qui était de 33.000 T et qui est tombée à 8.000 T en 1962/63. Le revenu des producteurs en serait augmenté de fr.c. 83 millions.

1.2.4. La zone d'action des Grandes Cultures Equatoriales (Régions d'Isangi, d'Opala, Ikela, Bokungu et Lomela) portera sur la production du caoutchouc, celle des fruits de palme et du café. L'opération de relance comportera un effort d'investissement de fr.c. en devises à la parité fixe 2 millions et fr.c. courants 1.800.000, pour la remise en état des usines de traitement des coopératives de la zone. La réorganisation des coopératives, l'extension des plantations et l'amélioration des rendements seraient recherchées par une mission d'assistance comprenant 8 experts étrangers. Cette dernière sera en place pendant 5 ans. Elle coûtera pendant cette période fr.c. en devises à la parité fixe 80 millions et fr.c. courants 33 millions. On peut espérer porter la production de caoutchouc de 1.716 T en 1962 à 5.500 T en 1965 et 8.500 T en 1975 et celle des fruits de palme de 3.000 T en 1962 à 7.000 T en 1965 et 20.000 T en 1975. Ceci ferait passer les revenus des planteurs de fr.c. 37 à 118 millions en 1965 et 190 millions en 1975.

1.2.5. La zone d'action pour la culture du théier au Kivu. L'action comportera des extensions des usines à thé pour une somme de fr.c. en devises à la parité fixe 17,5 millions. Elle sera lancée par une mission d'assistance technique comprenant 5 experts pendant 5 ans et coûtera fr.c. de devises à la parité fixe 22,5 millions et fr.c. courants 20 millions pendant cette période. Le programme comporte la récolte de 400 T supplémentaire aujourd'hui non traitées. Les extensions pourront être de 100 Ha par an pour atteindre un total de 2.000 Ha, ce qui donnerait une plus value immédiate de 60 millions de fr.c., à quoi s'ajouterait le rendement des extensions, soit 20 millions à la 5ème année et 100 millions à long terme.

1.2.6. La zone d'action agricole de la Ruzizi: intéressera la production du coton, du riz et de la canne à sucre. Elle exigera l'intervention d'une mission d'assistance technique comprenant six techniciens étrangers pendant 3 ans et coûtera pendant cette période fr.c. en devises à la parité fixe 50 millions et fr.c. courants 20 millions. Le programme comporte la désinsectisation de 4.000 puis de 6.000 ha de coton, la remise en état de 300 ha de rizière et la création de 200 ha de canne à sucre, ce qui donnera une plus value annuelle de fr.c. 60 millions à court terme et de 120 millions au terme du programme.

1.2.7. La zone d'action tabacicole (Région de Kaniama, Kisengi, Kapushia, Kasengo, Baudouinville, Lubudi, Kambone). La mission d'assistance technique formée pendant 5 ans comprendra 5 techniciens étrangers. Elle coûtera fr.c. en devises à la parité fixe 45 millions et fr.c. courants 14 millions. L'objectif de production est de 792 T de variété Sumatra, 832 T de Burley et 2.950 T de Kentucky en 1968. Actuellement la production est de 48 T de Sumatra et de 230 T de Kentucky. Elle fait vivre 2.300 agriculteurs. On espère que ce nombre sera porté à 9.000 en 1968 et que l'accroissement de revenu sera de fr.c. 140 millions par an. De plus, l'économie de devises, par réduction des importations de tabac pour l'industrie locale, représentera fr.c., parité fixe, 146 millions par an.

1.2.8. Zone d'action cotonnière et rizicole du Sud (Régions de Kasongo, Kongolo, Sentery, Pangi) intéressera le coton, le riz, le maïs et les arachides. Elle recevra l'assistance d'une mis-

sion de 3 ans comprenant 7 techniciens étrangers. Cette mission coûterait fr.c. en devises à la parité fixe 47,5 millions et fr.c. courants 12 millions. Elle aura comme objectif le retour aux niveaux de production de 1959 ce qui augmentera de fr.c. 200 millions environ le revenu de la zone.

1.2.9. Zone d'action du Sud Kasai (Régions de Gandajika, Katanda, Mwene-Ditu) intéressera la production vivrière, le coton et l'élevage. Elle comportera la création d'une huilerie de palme et la réalisation d'un programme d'hydraulique pastorale. La mission formée pour lancer cette action comprendra pendant 3 ans, 5 techniciens étrangers et coûtera fr.c. en devises à la parité fixe 42 millions et fr.c. courants, 10 millions.

La situation démographique du Sud-Kasai impose qu'une action soit entreprise dans le domaine rural. Si cette action permettait seulement de retrouver les plafonds de la production cotonnière de 1959 elle apporterait à la région une plus value de fr.c. 100 millions par an.

La Mission n'a pas repris les projets intéressant la région bananière du Mayumbe, le district des Cataractes et le Kwilu. Elle pense que les actions suggérées pourraient être utilement jointes à celles qu'elle propose elle-même et rappelle que l'ensemble de ces opérations exigeraient une assistance technique qui coûterait fr.c. en devises à la parité fixe 75 millions et fr.c. courants 110 millions.

### 1.3. Récapitulation

Si l'on tient compte d'opérations d'animation rurale présentées dans le rapport et qu'il n'a pas paru nécessaire de reprendre ici, le total de l'effort financier proposé pour l'ensemble de l'Agriculture Congolaise Traditionnelle est de fr.c. en devises à la parité fixe 1 milliard et de fr.c. courants 400 millions, soit au total fr.c. 1.700 millions.

Les actions prévues ont une durée de trois ou cinq ans. Les experts nécessaires à la réalisation du programme proposé sont au nombre de 107 dont 20 pour les actions générales, 35 pour l'INEAC et 52 pour les zones d'action. Il n'est pas tenu compte dans ces derniers chiffres du personnel nécessaire pour la mise en oeuvre des propositions formulées en 1962 pour le Mayumbe, les Cataractes et le Kwilu.

## 2. Les entreprises de type industriel privées. (1)

Ces exploitations modernes tributaires de l'économie de marché ont dû choisir entre le maintien de leurs activités ou la disparition. La plupart se sont maintenues. Leurs dirigeants ont fait front avec courage et persévérance aux difficultés qui les assaillaient et ont assuré vaille que vaille leur service ou leur production.

Les pouvoirs publics les ont aidés dans la limite de leurs possibilités, à juste titre, puisqu'elles constituaient l'essentiel des structures productives du pays, assuraient les transports et la permanence de la richesse taxable donc des ressources de l'Etat.

Leurs difficultés sont connues et souvent analysées.

La limitations des dotations en devises a empêché <sup>l'entretien</sup> du matériel et des installations, les renouvellements normaux et les extensions possibles: en extrapolant certains résultats recueillis par le secteur industriel, on peut supposer que les dotations ont couvert 50 % des besoins prioritaires. L'augmentation des charges de toute nature, spécialement celles du personnel et des transports, conjuguées avec l'insuffisance des prix de vente, résultant, tant de la stagnation des cours mondiaux, que des parités de change, a déséquilibré les comptes d'exploitation des sociétés exportatrices.

Les troubles intérieurs ont provoqué le départ de nombreux techniciens étrangers ainsi que la disparition d'une main-d'oeuvre locale qualifiée rendant plus difficiles les recrutements ultérieurs.

La modification des programmes scolaires congolais pose le problème de l'éducation des enfants des techniciens expatriés.

Mais malgré ces conditions de travail, l'ensemble des activités fait preuve d'une remarquable vitalité.

Les grandes plantations ont maintenu leur production, mais les industries agricoles ont dû réduire le rythme de leurs fabrications dans la mesure où elles étaient tributaires des apports de la production paysanne. C'est ainsi que l'on constate de

---

(1) Nous classerons parmi les entreprises privées, les Sociétés "Forces" constituées à l'initiative de la puissance publique et avec une participation prépondérante de cette dernière à la constitution de leur capital, car ces sociétés ont continué à être gérées comme par le passé et parce que les difficultés nées de l'africanisation complète des cadres ne se sont pas posées pour elles comme pour l'administration proprement dite et les organismes parastataux.

1958 à 1962 une baisse de 4 % sur la production industrielle de l'huile de palme et de 32 % sur celle de l'huile de palmistes. Pour la production minière, des baisses notables ont affecté surtout l'étain et l'or mais ces réductions ont été compensées par des augmentations dans les exploitations de cuivre et de cobalt et la valeur totale des exportations des produits miniers est en augmentation de 1958 à 1962.

Les résultats les plus spectaculaires sont enregistrés par l'industrie manufacturière, tournée vers la satisfaction des besoins intérieurs, qui est en expansion. La valeur ajoutée passe pour l'ensemble des entreprises industrielles sur lesquelles l'enquête a porté (soit les 4/5 de l'activité industrielle du pays) de 100 en 1958 à 119 en 1962. Ce chiffre est imputable surtout à l'essor qu'ont connu les industries du Congo non sécessionnistes. Celles-ci, qui pour la plupart font partie de l'ensemble industriel de Léopoldville, voient leur indice passer de 100 à 140.

Cet extraordinaire essor, étant donné les circonstances, masque des faiblesses profondes et une vulnérabilité certaine. Il est dû à l'augmentation de la demande intérieure, conjuguée avec les restrictions à l'importation et - il convient de le souligner - à l'esprit d'entreprise des industriels du Congo qui ont fait confiance à l'avenir malgré les incertitudes du présent.

Les centrales électriques, qu'elles répondent aux besoins généraux ou qu'elles soient intégrées à l'industrie consommatrice, ont, d'une façon générale, été maintenues en bon état de marche. La demande est en régression sensible dans l'ensemble du pays sauf dans le centre de Léopoldville et dans le Sud Katanga où la consommation industrielle est en augmentation respectivement de 12,1 % et de 9,6 % par rapport à 1959.

En fait, les seuls problèmes urgents qui se posent aux sociétés d'énergie électrique sont, en dehors des difficultés générales d'approvisionnement:

- o la remise en état imposée par des accidents (inondations pour les centrales de Tshopo de Forces, de Soleniama de Kilo-Moto, de Kuilo de Cobelmin, de Piana-Mwanga de Géomines, ou glissements de terrains à Kiyambi de Forces)
- o la réalisation d'installations nouvelles rendues nécessaires par la vétusté des groupes ou par les exigences de l'expansion industrielle et de la consommation dans le centre de Léopoldville.

Les grandes sociétés de transports ont vu leur potentiel affecté

par les difficultés générales. Elles ont maintenu des moyens qui font à peu près face au trafic actuel réduit de 50 % environ; mais elles sont tributaires de l'état des voies qu'elles exploitent ou qu'elles empruntent ont spécialement, en ce qui concerne le B.C.K. et le C.F.L., eu à pâtir des destructions que les troubles et les hostilités ont provoqués.

## 2.1. Les actions générales

### 2.1.1. Programmes de devises

Les attributions de devises sont devenues la préoccupation essentielle des entreprises pour l'achat de pièces de rechange, pour le renouvellement du matériel et pour les programmes d'extension approuvés. La méthode employée pour faire face à la pénurie est celle des quotas trimestriels et des conventions passées par le Conseil Monétaire avec chaque entreprise et avec chaque groupe d'entreprises. Tant que durera le déficit de la balance extérieure, la répartition des devises disponibles s'imposera. Elle a été réalisée jusqu'en 1963 sur la base de quotas, mensuels d'abord, trimestriels ensuite qui mettaient en jeu des mécanismes compliqués et retardaient la réalisation des contingents. Les conventions ont eu pour effet d'assurer aux entreprises bénéficiaires soit la couverture automatique de leurs besoins minima, quand elles ne produisaient pas elles-mêmes de devises, soit le maintien à leur disposition d'une partie des devises produites par elles. Cette méthode a le mérite de l'efficacité et de la simplification. Sa généralisation conduirait cependant à un désainissement grandissant de l'autorité gouvernementale qui risque de se trouver en présence de revendications légitimes non satisfaites sans aucun moyen d'y répondre.

Tout en comprenant les raisons des mesures adoptées et en rendant hommage aux résultats obtenus déjà depuis le mois de septembre 1961, la Mission suggère que le gouvernement établisse un véritable programme d'utilisation des devises. Il y a là un des moyens essentiels de l'action gouvernementale.

Le "plan de marche" envisagé dans le chapitre consacré à l'industrie manufacturière doit être étendu à l'ensemble des activités prioritaires. Il ne peut découler que d'une étude d'ensemble: "Il appartient au gouvernement de fixer les priorités à partir d'un ensemble de propositions cohérentes et documentées soumis à son choix".

Ceci suppose naturellement que les services gouvernementaux soient en mesure de préparer ces décisions et par conséquent que le Gouvernement soit doté

d'un véritable outil de planification. Cette question sera étudiée au moment où seront proposées les actions essentielles au niveau gouvernemental.

La Mission a, au cours de son enquête, déterminé un certain nombre de besoins prioritaires qui intéressent l'entretien annuel, le renouvellement et les extensions déjà étudiées, extensions que seule la pénurie de devises gêne actuellement.

2.1.1.1. Entretien courant (dépenses annuelles). Les chapitres analytiques donnent à cet égard des indications fragmentaires qui n'ont pas permis l'établissement d'un état annuel complet. La situation est rendue particulièrement compliquée du fait de l'intervention des quotas trimestriels et de la mise en jeu des conventions, dont le nombre s'est multiplié au cours des derniers mois. Les uns et les autres empêchent de faire valablement le point à un instant donné. Les autorités ont voulu répondre aux difficultés les plus pressantes et leurs décisions prennent l'aspect d'une série de dépannages individuels dont l'efficacité est certaine mais qui ne peuvent constituer une solution d'ensemble et durable. La Mission a cru devoir souligner sur la nécessité d'établir un plan véritable si la pénurie de devises devait se prolonger. Il n'y a pas lieu cependant d'insister outre-mesure sur ce point: le Congo doit normalement pouvoir supporter la charge en devises de l'approvisionnement courant (matières premières et d'appoint, pièces de rechange, combustibles, ...) mais par contre il ne pourra avant longtemps assurer seul, le renouvellement et l'extension des installations existantes, sans mettre en péril l'équilibre de la balance des paiements.

2.1.1.2. Le renouvellement industriel. Dans ce domaine, une enquête de détail a permis de dégager dans les différents secteurs les besoins suivants.

- . L'industrie minière: doit procéder à des renouvellements de matériels qui pour l'ensemble de la profession, en excluant les grandes entreprises qui bénéficient de conventions particulières, atteignent fr.c. en devises à la parité fixe 500 millions répartis sur une période de 2 ans.
- . L'industrie manufacturière, si l'on met à part la métallurgie de base, a pu établir un programme général qui atteint fr.c. 700 millions environ, répartis sur 3 ans; la plus forte demande concerne la première année: 400 millions, puis 220 millions pour la seconde et 80 pour la troisième.
- . L'énergie: Certaines installations exigent une remise en état.

L'ensemble de ce programme s'élève à fr.c. en devises  
25 millions et intéresse les installations de Colectric, Cotonco, Sogelec et Cogelin.

- Les transporteurs routiers ont à faire face à une détérioration profonde de leur parc de véhicules utilitaires. Le renouvellement de ce parc imposerait:
  - . La remise en état des véhicules récupérables (2.000 environ). Elle exigerait une importation exceptionnelle de pièces de rechange évaluée à 5 millions de francs congolais,
  - . L'importation de 600 camions diesel de 3 à 5 T, soit fr.c. 122.880.000, en devises
  - . L'importation de 1.200 tracteurs diesel avec remorque soit fr.c., en devises 245.760.000.
- Les transports ferroviaires: les deux transporteurs privés qui ont le plus besoin d'un renouvellement de leur matériel sont le Vicicongo qui devrait en deux ans réaliser un programme de fr.c., en devises à la parité fixe, 63.700.000 et le C.F.L. dans une mesure moindre pour 5.000.000.

#### 2.1.1.3. Les extensions

Dans l'industrie minière les extensions et la modernisation des exploitations sont subordonnées à la reprise des prospections. Ce problème sera examiné dans l'étude des actions particulières.

Dans l'industrie manufacturière, en dehors de la métallurgie de base, les programmes d'extension recensés par la mission exigent un investissement sur 3 ans de fr.c.,

500 millions environ répartis par tranches annuelles sensiblement égales.

Dans le domaine énergétique, les extensions intéressent:

- le renforcement des centrales de Zongo, Tshopo et Bukavu gérées par "Forces", de la centrale thermique de Lukula (Congo-plex), de la centrale de Lubudi (Cimenterie du Katanga). Ces compléments d'installation exigeraient un prêt en devises d'un montant de fr.c. 65 millions, pour Zongo et des dotations de 130 millions échelonnées sur 3 ans pour Tshopo et Bukavu, de 1.200.000 pour Lukula et de 40 millions pour Lubudi.
- l'extension des réseaux gérés par l'entreprise privée, spécialement les sociétés Colectric, Sogelec et Cogelin, qui coûterait l'équivalent en devises de fr.c. 360 millions, et pourraient être répartis sur 5 années.



Transports. Il n'a pu être tenu compte de la diésélisation du Vicicongo et du B.C.K., ces deux sociétés ne pouvant pour l'instant établir un programme en raison des incertitudes qui pèsent aussi bien sur leur situation financière que sur la nature et l'importance du trafic auquel elles auront à faire face. Il est à souhaiter que cette très importante question puisse être reprise dès que possible. En résumé, les besoins recensés s'élèveraient en millions de fr.c. à parité fixe

. pour le renouvellement

|                   |     |
|-------------------|-----|
| Industrie minière | 500 |
| Industrie minière | 700 |
| Energie           | 25  |
| Transports        | 340 |

Total : 1.565

Cette somme peut être répartie sur 2 ou 3 ans. En supposant un étalement sur 3 ans on aurait une dépense annuelle de fr.c. 500 millions environ.

. pour les extensions

|                          |  |
|--------------------------|--|
| Industrie manufacturière | 1.500  |
| Energie                  | 530 + un prêt de 65 millions demandé par "Forces" pour Zongo |

Total : 2.000

Ce programme est à réaliser en 3 ou 5 ans. En le supposant uniformément réparti sur 5 ans, il exigerait fr.c. 400 millions par an.

La somme de ces deux montants donne un milliard environ par an pendant trois ans, plus 4 à 500 millions pour les deux années suivantes.

Ces résultats nécessitent quelques remarques:

Tout d'abord, il convient de rappeler qu'ils correspondent au seul secteur des sociétés privées de type industriel. Encore faut-il souligner que les besoins de la métallurgie de base n'y figurent pas. Ensuite, on ne doit pas perdre de vue que ces besoins en devises s'ajoutent à ceux de l'approvisionnement annuel en biens de toute nature tant pour le ravitaillement des populations en denrées alimentaires que pour l'approvisionnement courant et l'entretien de l'appareil de production, lesquels doivent en toute hypothèse être couverts par les ressources propres au Congo.

Il est donc illusoire d'escompter la réalisation de ces program-

mes de renouvellement et d'extension sans une aide extérieure(1).

### 2.1.2. Appel au financement extérieur

La Mission suggère que ce financement intéressant les installations industrielles fasse l'objet d'une étude spéciale de la part des services du plan et soit recherché sur le marché international des capitaux.

Sans doute le moment est-il venu de reprendre l'idée déjà lancée d'un organisme de financement, véritable banque des investissements constituée à la diligence du Gouvernement, qui pourrait après étude, rechercher l'appui et la collaboration d'organismes étrangers (consortiums de banques) ou internationaux (BIRD).

Le potentiel industriel du pays a manifesté une telle vigueur qu'une nouvelle étape peut être envisagée à condition que les crédits, qui seront obtenus, bénéficient de délais de remboursement suffisants. A l'heure actuelle le problème de la dette publique paraît en voie de recevoir une solution. On imagine les avantages que le crédit de la République du Congo peut en attendre sur les places étrangères. Il ne semble pas prématuré de reprendre une politique d'investissements raisonnables dans le domaine de la production mais en considérant, compte tenu des réalisations du premier plan décennal, que l'infrastructure de base n'a besoin pour l'instant que d'un bon entretien et de réalisations nouvelles limitées.

### 2.1.3. Code des Investissements

Un des plus sûrs moyens d'assurer l'expansion industrielle sera naturellement de pouvoir compter sur les capitaux extérieurs. A cet égard, le Congo était considéré avant 1959, comme un pays privilégié. Les investissements étrangers étaient assurés de la liberté des transferts, donc du rapatriement de leurs dividendes, voire même de leurs capitaux.

Il n'en est plus ainsi aujourd'hui. Le cours forcé de la devise constitue sans doute un stimulant à l'investissement pour les détenteurs de francs congolais qui obtiennent licence d'importer des biens d'équipement; par contre le contrôle des changes - conséquence directe du cours forcé - constitue un obstacle à la venue des capitaux étrangers. Mais l'association des uns et des autres pour la réalisation d'investissements productifs constituerait une formule particulièrement heureuse et serait probablement productifs si les conditions de rémunération du capital étranger pouvaient être en quelque mesure soustraites aux vicis-

(1) Il ne faut pas oublier que la charge en devises de l'équipement du Congo avant 1960 a été supportée par les capitaux extérieurs privés, relayés ultérieurement par les mouvements de capitaux publics.

situdes du temps présent.

Rechercher de telles solutions, c'est en fait poser le problème d'un véritable Code des Investissements qui définirait les avantages fiscaux et les facilités de change que le Congo est disposé à accorder aux capitaux étrangers qui lui feront confiance en venant s'investir chez lui. La Mission recommande que cette question soit également mise rapidement à l'étude.

#### 2.1.4. Le service des participations de l'Etat.

Enfin, la Mission recommande la création d'un service des participations de l'Etat. Ce service devrait être placé sous la double autorité du Ministre des Finances et du Ministre du Plan. Il devrait avoir la charge de coordonner l'action des représentants de l'Etat congolais au sein des conseils d'administration où sa présence est dès à présent prévue. Il serait le correspondant des groupes financiers et industriels qui rechercheraient la collaboration de l'Etat. Etant donné l'importance du rôle que ce service serait appelé à jouer, immédiatement dans les domaines essentiels de la production minière ou de l'organisation des transports et ultérieurement pour l'expansion industrielle, il est nécessaire que son organisation soit étudiée avec soin et bénéficie d'un recrutement de qualité. Une équipe de quelques experts étrangers de valeur pourrait recevoir mission d'établir un projet d'organisation et de former le noyau de base congolais autour duquel se constituerait, au fur et à mesure des possibilités de recrutement, l'ensemble du service.

La présente suggestion n'a aucun caractère d'urgence et sa mise en oeuvre peut être différée. Elle n'en est pas moins apparue de nature à combler une grave lacune de l'appareil gouvernemental congolais, l'évolution historique du pays imposant à ses dirigeants actuels des tâches de gestion qui exigent l'intervention d'un corps de fonctionnaires compétents et intègres. Sans eux, la puissance financière que donne à l'Etat congolais son "portefeuille" serait illusoire et se réduirait à l'existence d'un nombre plus ou moins grand de postes honorifiques et lucratifs créés au profit des seuls bénéficiaires.

#### 2.2. Actions particulières.

2.2.1. Exploitations minières. La modernisation des entreprises et les extensions de production supposent une reprise systématique de la prospection. La Mission considère que le Gouvernement congolais doit à cet égard apporter son aide aux groupes

privés. Elle préconise la création d'un Institut des Mines, établissement public dépendant du Ministère des Mines. Cet organisme recevrait mission d'établir et de poursuivre en accord avec les principales sociétés minières du pays, toutes recherches techniques et scientifiques et toutes études économiques de nature à favoriser le développement des exploitations. L'administration congolaise ne possédant pas encore de cadres qualifiés, il est suggéré qu'une équipe de huit ou dix experts étrangers reçoive mission de gérer cet Institut. Cette équipe aurait en dehors des tâches générales indiquées ci-dessus, la responsabilité de former le premier corps d'ingénieurs de mines congolais. Son intervention doit être prévue pour une période assez longue, cinq années au minimum.

2.2.2. Energie. L'expansion industrielle de Léopoldville et l'augmentation du nombre de ses habitants pose le problème des extensions futures des sources d'énergie qui alimentent la région. Le chapitre analytique examine en détail cette question. En supposant réalisée la mise en place des deux groupes complémentaires de Zongo, on peut considérer que la limite des capacités de production sera atteinte en 1968. Il est donc indispensable de mettre au point dès à présent les projets d'extension. Ces projets existent. En dehors de l'aménagement du site d'Inga qui ne pourra être envisagé tant que la création de grands complexes industriels ne viendra pas le justifier, le plus en faveur est celui de Zongo II qui utiliserait les chutes de l'Inkisi entre la centrale actuelle de Zongo et le fleuve Congo. Sa réalisation coûterait fr.c. 200 millions (estimation de 1959) et apporterait 85.000 Kw de puissance maximum.

D'autres projets dûs à l'initiative privée ont été examinés. Ils ont paru moins intéressants parce qu'ils ne constitueraient pas une solution suffisante pendant une période suffisamment longue pour que se précisent les perspectives de réalisation du projet d'Inga. Quoi qu'il en soit, l'étude de ce problème s'impose d'urgence. La mise au point du dossier de l'aménagement retenu doit être entreprise sans retard si l'on veut éviter que dès 1968, Léopoldville manque de courant électrique. Le coût de cette étude s'élève à fr.c. 20 millions.

2.2.3. Transports ferroviaires. La Mission retient deux opérations d'inégale importance:

- . la réfection des ponts de Kongolo et le Lenge pour fr.c. 40 millions environ.

. le prolongement du rail Aketi-Bumba pour supprimer les sujétions de la navigation sur l'Itimbiri et assurer la permanence en toute saison de la voie d'évacuation qui draine la production des Ueles et de l'Ituri. Cette réalisation coûterait fr.c. parité fixe, 500 millions auxquels il convient d'ajouter fr.c. 110 millions pour l'équipement du port de Bumba.

Bien que ce projet ait fait l'objet de nombreuses études concordantes dès avant 1960 et qu'il ait reçu l'approbation du Gouvernement, la Mission tient à rappeler rapidement les raisons pour lesquelles elle le recommande:

- . L'exploitation de l'Itimbiri a toujours été déficitaire.
  - . Le prolongement du chemin de fer permettra au contraire un abaissement des tarifs du Vicicongo.
  - . Les difficultés de l'entretien des passes sur l'Itimbiri risquent en période de basses eaux de provoquer une rupture des liaisons et par conséquent des difficultés d'évacuation graves pour l'une des régions agricoles les plus prospères du Congo.
- Ces arguments permettent semble-t-il de conclure à la suppression de la navigation sur l'Itimbiri. Ils ne tranchent pas la question de savoir si la jonction Aketi-Bumba doit se faire par fer ou par route.

En faveur de la route on peut soutenir:

- . que le chemin de fer Aketi-Mungbere est à voie de 0,60 m et que son débit peut devenir insuffisant.
- . que la route constitue, plus que le fer, un instrument de développement économique et social des régions traversées.

Ces arguments seraient valables s'ils étaient de nature à faire envisager le démantèlement du chemin de fer ou tout au moins le prolongement de la route Bumba-Aketi au delà d'Aketi. Or, il n'en est pas question actuellement. Un chemin de fer, même à voie de 60 cm, peut évacuer des tonnages considérables. Il sera toujours possible d'améliorer les conditions d'exploitation de Vicicongo si l'augmentation du trafic l'imposait. Donc pendant de longues années encore, ce chemin de fer assurera le ravitaillement et l'évacuation des régions qu'il traverse. Dans ces conditions, la route étant au moins aussi coûteuse que le rail, ce dernier doit être préféré car il évite une rupture de charge à Aketi. Cet avantage a paru décisif et a conduit la Mission à proposer la réalisation de cet important ouvrage.

### 2.3. Conclusion

Il paraît nécessaire de souligner l'étendue des domaines que couvre l'initiative privée et la qualité profonde de son organisation

L'assainissement de la situation monétaire et la stabilisation de la sécurité intérieure constitueront des conditions favorables à des initiatives que les événements n'ont pas découragées et que les richesses naturelles du Congo stimuleront dans l'avenir comme elles les ont suscitées dans le passé.

D'ores et déjà le rythme de l'expansion peut être repris ou amélioré si le Congo obtient les aides extérieures qui lui permettraient de pallier l'insuffisance momentanée de ses ressources en devises et de réaliser les équipements complémentaires que les trésoreries des entreprises obérées par les crises que le pays a connues, ne seraient pas en état de supporter actuellement.

### 3. Les entreprises artisanales

Seront désignées ainsi les entreprises de moyenne importance qui commencent à se développer au Congo dans le domaine commercial, mais également dans celui de la transformation ou des transports et par lesquelles les autochtones prennent une place grandissante dans les structures modernes de l'économie. La Mission n'a pu effectuer une étude particulière de cet important problème. Elle a pu cependant au cours de ses déplacements prendre contact avec les milieux congolais et a été frappée des doléances qui lui ont été présentées. Souvent elle s'est trouvée en présence d'initiatives intéressantes qui se développaient sans appui des pouvoirs publics.

Les difficultés présentes empêchent que des moyens considérables soient mobilisés pour une action qui ne peut être que diffuse et morcelée en un grand nombre d'opérations de détail.

La Mission croit cependant qu'un organisme de crédit, destiné aux petites et moyennes entreprises essentiellement congolaises, pourrait être étudié et mis en place. A travers les vicissitudes de la situation présente, un grand nombre de Congolais ont vu leurs ressources financières considérablement augmentées dans les centres. Ces moyens de paiement sont venus accroître la demande et constituent l'un des facteurs essentiels de la hausse des prix et des déséquilibres internes.

Il est permis de penser qu'une organisation du crédit adaptée à cette clientèle permettrait de mobiliser pour des tâches productives une partie des signes monétaires actuellement disponibles. Il y a là une oeuvre de longue haleine, exigeant des enquêtes et la création de structures de contact et de prospection.

L'importance des résultats que l'on peut légitimement attendre

d'une telle action sur le plan social et politique plus encore que sur le plan économique, conduit à suggérer que l'étude en soit dès à présent entreprise.

Cette étude devrait être confiée à un bureau spécialisé dans les problèmes du crédit en Afrique.

La Mission pense que les résultats de cette enquête permettraient de jeter les premières bases d'une organisation qui manifesterait l'intérêt qu'attache le Gouvernement à la promotion sociale et économique d'une partie évoluée de la population.

#### 4. Le secteur étatique

Les services d'intérêt général assumés par l'Etat, soit par l'intermédiaire d'organismes parastataux, soit directement par les administrations responsables ont tous ou presque tous subi les conséquences de la désorganisation rapide de l'appareil administratif congolais; départ massif des techniciens étrangers, improvisation des états majors et impréparation des nouveaux dirigeants, ces difficultés se retrouvent dans l'ensemble du secteur étatique. La Mission a tenté d'étudier ce problème avec réalisme, c'est-à-dire, sans mettre en cause des transformations qui, même si elles comportent des inconvénients graves sur le plan fonctionnel, n'en constituent pas moins d'heureuses promotions sociales, conséquence première de l'émancipation politique; mais elle a voulu en même temps rechercher les moyens d'assurer, sans modifications profondes des structures, un meilleur rendement des services publics essentiels à la vie du pays.

### LES ORGANISMES PARASTATAUX

#### 4.1. L'O.T.R.A.C.O.

tient dans cette intervention étatique une place capitale et assume des responsabilités particulièrement lourdes. Il a la charge des transports sur la majeure partie de la voie nationale. Les seuls moyens d'évacuation vers l'étranger qui appartiennent en propre au Congo sont intégralement gérés par lui. L'O.T.R.A.C.O. constituait, avant l'indépendance, une construction complexe et ambitieuse, un outil industriel d'une remarquable qualité, mais cet ensemble présentait une lourdeur certaine et exigeait une ferme direction qui lui fait actuellement défaut. L'importance

même de ses effectifs pose un problème social qui paralyse les décisions inspirées par les seuls soucis de l'équilibre financier et du rendement.

4.1.1. La situation financière se caractérise tout d'abord par les retards avec lesquels sont opérées les centralisations comptables. Les situations mensuelles et annuelles ne permettent plus de suivre la marche de l'organisme; en mai 1963, les dernières parvenues à la direction générale dataient de juillet 1962. Le dernier bilan établi en projet et non approuvé est celui du 31.12.1961. Il convient de noter qu'au bilan de 1959, le déficit cumulé était de fr.c. 86.103.762. Il passe à fr.c. 1.198.903.982 en 1961.

Mais la constatation la plus notable tient à la baisse des recettes d'exploitation qui passent de fr.c. 2.104 millions en 1959 à fr.c. 1.375 millions en 1961, exprimant ainsi la baisse de 50 % du trafic constatée sur l'ensemble des réseaux.

Pendant la même période, les dépenses se sont maintenues sensiblement au même niveau, 1.375 millions en 1959 et 1.343 millions en 1961. Mais les dépenses de personnel sont en augmentation malgré la diminution très sensible du nombre des techniciens étrangers (il est tombé de 1.000 à moins de 200) et la disparition d'une lourde administration centrale basée à Bruxelles. Si sérieuse que puisse paraître la situation financière, elle ne constitue pas l'aspect le plus grave de la gestion de l'O.T.R.A.C.O. Lourdemment hypothéqué par la baisse du trafic, le compte de gestion pourrait se redresser avec le rétablissement des tonnages transportés. La reprise des transports de cuivre, déjà envisagée, donnerait un accroissement de recette de l'ordre de 200 millions. Par ailleurs, les tarifs de l'O.T.R.A.C.O. n'ont pas été relevés dans des proportions suffisantes. L'effet des rajustements intervenus dans les domaines du transport et de la manutention au 1er juillet 1962, n'a pu encore être apprécié en raison des retards des centralisations comptables, mais on peut escompter qu'ils produiront une recette supplémentaire de fr.c. 275 millions environ. Une nouvelle remise en ordre des tarifs devra intervenir qui est de nature à améliorer encore ces résultats.

Mais il faut encore que les conditions d'exploitation de l'O.T.R.A.C.O. permettent de faire face aux augmentations de trafic escomptées. C'est ce qu'il convient d'examiner rapidement.



4.1.2. Les conditions d'exploitation dépendent de l'état du matériel et de sa maintenance. C'est à cet égard que les inquiétudes se font particulièrement vives. L'O.T.R.A.C.O. disposait d'un outil très valable, contrepartie normale des charges financières qu'il avait acceptées pour le constituer et le perfectionner. Il possédait un stock de pièces de rechange exceptionnellement riche. Cette situation a permis de franchir le cap des premiers exercices. Elle se dégrade rapidement par suite du manque de devises pour assurer les approvisionnements normaux et surtout de l'insuffisant entretien dont le matériel est l'objet dans les dépôts ou les ateliers.

Le matériel roulant n'a pas subi de pertes mais alors qu'une locomotive de ligne tombait en panne en moyenne tous les 10.000 Kms, elle est à reviser actuellement tous les 6.500 Kms. Pour le matériel fluvial, la situation est plus grave encore. L'absence des pièces de rechange et l'insuffisance du rendement dans le chantier naval de Léopoldville sont cause de l'immobilisation d'une partie de plus en plus importante de la flotte.

La Mission a constaté également des défaillances dans l'organisation des transports eux-mêmes. Les horaires ne sont plus respectés. Pour assurer le transport d'un tonnage moindre, la puissance requise est en augmentation par rapport à 1959. Si bien que l'O.T.R.A.C.O. sur son réseau fluvial a pu difficilement faire face à un trafic inférieur, de 45 % à la montée et de 48 % à la descente, au trafic de 1959.

Ce sont ces constatations qui ont paru dominer l'enquête et qui ont dicté les propositions de redressement énumérées ci-après.

Les actions proposées tendent

- . soit à apporter une assistance technique de nature à renforcer l'efficacité des services administratifs et techniques,
- . soit à soulager l'organisation générale de l'O.T.R.A.C.O. de façon à simplifier les tâches de gestion et de contrôle,
- . soit enfin à réaliser certains travaux ou certains compléments d'installation de nature à améliorer les conditions d'exploitation.

4.1.3. L'organisation générale. La Mission se bornera dans ce domaine à exprimer des vœux. Elle souhaite que le choix du personnel dirigeant de l'O.T.R.A.C.O. fasse l'objet d'un soin attentif de la part des pouvoirs publics, que cessent les incertitudes résultant de situations personnelles équivoques, que les effectifs du personnel, nettement pléthoriques, soient bloqués et que des mesures soient étudiées pour permettre le reclassement de

de certains agents, que les spécialistes étrangers soient assurés de voir appliquées les clauses de leur contrat d'engagement et enfin que l'O.T.R.A.C.O. bénéficie des dispositions favorables prises par les assistances techniques étrangères en faveur des experts mis à la disposition du Gouvernement congolais.

4.1.4. Mise en ordre dans le domaine financier. Il est avant tout nécessaire de voir clair dans la situation financière de l'O.T.R.A.C.O. La Mission propose l'envoi dans les services d'une équipe dirigée par un spécialiste éprouvé des exploitations industrielles ayant si possible une connaissance professionnelle des problèmes de transport. Cette équipe comprendrait des comptables qui procèderaient à une expertise de la comptabilité, examineraient les causes des retards et proposeraient des remèdes pour assurer un meilleur fonctionnement des services financiers et amorcer le redressement indispensable. Elle devrait comprendre aussi des économistes capables d'étudier les tarifs et de proposer les rajustements nécessaires. Le chef de mission fournirait un rapport au Gouvernement et proposerait des modalités d'apurement de la dette. Cette étude devrait comporter dix à douze mois de présence au sein des services de l'OTRACO. Elle exigerait une dizaine d'experts.

4.1.5. Entretien du matériel roulant. La Mission préconise l'envoi d'une équipe d'assistance technique qui, sous la direction d'un ingénieur assisté de deux adjoints eux-mêmes ingénieurs et ayant sous ses ordres un groupe de six à huit contremaîtres et ouvriers spécialistes, serait mise à la disposition de la direction générale pour améliorer le rendement des ateliers. Cette mission d'assistance travaillerait pendant un an environ, sur la base d'un programme soumis à la direction générale et approuvé par elle. Dans le cadre de ce programme, le chef de mission aurait tout pouvoir pour organiser avec les chefs de service congolais une collaboration efficace. Cette mission aurait un rôle d'action et de formation. On ne se dissimule pas les difficultés que présentera son intervention dans la marche des ateliers. Mais cette formule qui apporte une assistance temporaire sans modifier l'organisation existante paraît mériter d'être tentée. En cours de séjour, ou en fin de séjour, le chef de mission fournira un rapport à la direction générale de l'O.T.R.A.C.O. et au Gouvernement congolais, rapport dans lequel seront appréciés les résultats obtenus et les conditions d'un meilleur fonctionnement ultérieur des ateliers. Il est suggéré que l'arrivée complète de

l'équipe soit précédée d'une enquête rapide du chef de mission en vue de déterminer la composition de l'ensemble et de dégrossir les formules d'intervention.

4.1.6. Entretien du matériel fluvial. La Mission propose pour assurer cet entretien dans des conditions satisfaisantes la solution suivante: une association serait étudiée entre la Chanic et l'O.T.R.A.C.O. qui assurerait une efficacité accrue à l'ensemble industriel que constituent les chantiers appartenant à la Société et à l'Office. La formule d'association devrait être étudiée sous l'égide du Gouvernement. La Mission n'a pu pousser l'examen de cette question qui aurait exigé des pourparlers qu'elle n'avait pas qualité pour engager; mais on peut concevoir soit la constitution d'une nouvelle société mixte, soit la mise en gérance des ateliers de l'O.T.R.A.C.O. De toute façon, il importe que la société puisse jouer efficacement le rôle de direction technique qu'implique son intervention.

4.1.7. Allègement des tâches de l'O.T.R.A.C.O. L'idée directrice qui a guidé la Mission a été de concentrer les moyens d'action dont dispose l'Office sur l'essentiel de ses responsabilités: le maintien de la voie principale qui comprend les ports, le chemin de fer Matadi-Léo, les liaisons fluviales qui peuvent être assurées sans transbordement à partir de ou vers Léopoldville. Cette idée implique l'abandon d'activités annexes plus ou moins importantes.

. L'exploitation forestière de Yuki peut être liquidée sans inconvénients, les sociétés privées étant à même de fournir les bois nécessaires à l'exploitation fluviale.

. Le réseau du Kivu constitue une exploitation excentrique et trop éloignée de Léopoldville. Il est proposé d'y renoncer. Cet abandon mérite une étude préalable et des investigations que la Mission n'a pu faire auprès des transporteurs privés, spécialement le Vicicongo et le C.F.L., à l'effet de déterminer sous quelle forme pourrait être assurée la nouvelle gestion du réseau. L'O.T.R.A.C.O. possède des installations et un matériel qu'il pourrait soit vendre, soit apporter à l'organisme qui se constituerait. A cette occasion, les conditions d'exploitation du réseau pourraient être utilement revues.

. Les lignes secondaires devraient être progressivement décentralisées et confiées à des sociétés d'exploitation qui seraient liées à l'O.T.R.A.C.O. par convention ou qui constitueraient de vérita-

bles filiales à la constitution desquelles participeraient les sociétés privées de production ou de transport particulièrement intéressées au bon fonctionnement du transport par eau ou par fer.

Il n'a pas paru possible de fournir un plan de ces opérations. Chacune d'entre elles mérite une étude particulière et peut-être une solution adaptée; mais il est recommandé - si le principe en était retenu - d'entreprendre sans retard la réalisation de ce programme qui doit soulager beaucoup la gestion de l'Office. La présente suggestion intéresse les biefs secondaires aussi bien que l'ensemble, port de Boma-Chemin de fer du Mayumbe, qui constitue un tout parfaitement isolable. La Mission propose en outre la suppression de la navigation sur l'Itimbiri après la réalisation du tronçon de chemin de fer Aketi-Bumba qui paraît s'imposer. L'ensemble du chemin de fer ainsi que la gestion du port de Bumba pourraient être confiés au Vicicongo.

. Les accords internationaux. La navigation sur l'Ubangi intéressant à la fois le Congo-Léo, le Congo-Brazzaville et la République Centre-Africaine, il est possible d'envisager une coordination de ces transports. Cette solution est rendue plus aisée du fait que dans les deux pays voisins, les transports sur le fleuve sont assurés par une société qui a pratiquement le monopole du trafic et dont les relations avec Léopoldville, spécialement pour l'entretien de ses navires, sont connues. Un contact entre Gouvernements suffirait à préparer des conversations entre l'Office et la société étrangère.

La Mission suggère que soit recherchée une formule d'accord qui soulage l'effort de l'O.T.R.A.C.O. La sortie de devises qui en résulterait ne paraît pas poser de problèmes sérieux.

4.1.8. Travaux et compléments d'installation. La Mission a étudié en détail les programmes de travaux et les projets d'installation complémentaire établis par l'O.T.R.A.C.O. Certains datent d'avant l'indépendance. D'autres ont été réétudiés et chiffrés à une date récente. D'une façon générale, la Mission tient à souligner l'importance et la qualité des installations actuelles. C'est de leur <sup>bon</sup> fonctionnement et non de leur extension que dépend la régularité du transport. Toutefois, certaines réalisations ont paru nécessaires pour faciliter le service et améliorer le rendement. Elles sont reprises ci-après et intéressent les ports maritimes ou fluviaux et la ligne de chemin de fer Matadi-Léo.

. Banane. Un équipement complémentaire est nécessaire. Il comprendrait essentiellement un magasin, une grue électrique de 2,5/5 t., des engins de manutention et des logements pour la main-d'oeuvre pour un total de fr.c. parité fixe, 8 millions environ. Le programme prévu en 1959 était de 25 millions.

. Boma. Un nouveau quai maritime terminé en 1959 reste inutilisé faute d'équipement alors que des navires doivent fréquemment attendre en rade. L'équipement minimum nécessaire comporterait des voies de chemin de fer et 2 grues de quai. Il coûterait fr.c. parité fixe, 14 millions. Le programme de 1959 était de 41 millions.

. Matadi, devait bénéficier d'un large programme d'équipement évalué en 1959 à 317 millions. Etant donné l'importance du port, ce programme ne peut être écarté purement et simplement. Après étude sur place, la Mission propose de le ramener à fr.c., parité fixe, 140 millions dans lesquels figurent 47 millions destinés à achever le paiement de 18 grues dont 15 sont prévues pour Matadi, 2 pour Boma et une pour Léopoldville. Le reste du programme comprend des équipements généraux, du matériel roulant, du matériel fluvial et du matériel de manutention.

. Coquilhatville. L'affaissement actuel du mur de quai menace le port de disparition. Il paraît indispensable de reprendre le projet du port de Bolenge. Le coût du projet peut être apprécié à fr.c., parité fixe, 160 millions dont une centaine pour l'infrastructure et une soixantaine pour les superstructures et l'équipement. La durée de réalisation serait de 2 à 3 ans.

. Léopoldville. Le port n'appelle aucune opération urgente. Par contre la liaison Léopoldville-Brazzaville exigerait des installations adaptées aux exigences d'un trafic voyageurs et marchandises en constante augmentation. Le coût des installations incombant à la puissance publique serait de l'ordre de fr.c., parité fixe, 35 millions.

. La ligne de chemin de fer Matadi-Léo doit être renouvelée. En plus des commandes de traverses en béton déjà passées et qui doivent être maintenues, il convient de prévoir un approvisionnement de fr.c., parité fixe, 26 millions; l'O.T.R.A.C.O. étant en mesure d'assurer l'exécution des travaux.

#### 4.2. Regideso

Alors que les sociétés "Forces" continuent de fonctionner normalement sur la base de leur organisation passée - ce pourquoi el-

les ont été comprises dans le secteur privé malgré l'importance de la participation de l'Etat dans leur capital - la Régideso au contraire constitue un véritable service public décentralisé qui s'apparente davantage à l'O.T.R.A.C.O. qu'aux sociétés de type industriel privées. Les difficultés rencontrées par la Régie depuis 1960 sont celles qui ont été paralysées pour l'O.T.R.A.C.O.

Le départ du personnel européen a conduit à une sous-administration et à des improvisations également dangereuses. En janvier 1960, la Régie comptait 63 agents européens à l'administration centrale et 155 dans les divers sièges d'exploitation. Cet effectif a été réduit à 5 dont 1 ingénieur, 2 agents administratifs, 1 conducteur des travaux et un poseur de tuyaux, après juillet 1960. Il n'est remonté qu'à 11 unités dont 2 ingénieurs de l'O.N.U. La situation financière de la Régie est encore moins connue, s'il est possible, que celle de l'O.T.R.A.C.O. Les factures sont établies avec retard, les compteurs ne sont plus surveillés et se détériorent. Les administrations publiques, qui sont des clients importants dans tous les centres, ne paient plus leur consommation.

Les dotations en devises ont été et demeurent insuffisantes. La faiblesse des quotas attribués ou prévus pour la Régie, constitue l'une des carences les plus graves du système de répartition des devises. La fourniture d'électricité et d'eau potable dans les centres aurait dû imposer une priorité absolue. Peut-être a-t-on voulu sanctionner ainsi une gestion effectivement mauvaise mais se sont les populations qui ont été en fait et durement sanctionnées.

Les besoins de la Régie s'élèvent à fr.c., parité fixe, 63 millions par an (Katanga exclu). Sur cette somme, 14 millions correspondent à l'achat de réactifs pour l'épuration de l'eau. En 1962, 7 millions seulement ont été accordés. En 1963, aux besoins déjà cités s'ajoutent 46 millions pour le Katanga. En face de ces 109 millions, les quotas prévus s'élèvent à 49 millions sur lesquels la régie a reçu déjà 14 millions environ. Il reste un déficit de 60 millions d'autant plus grave que les deux derniers exercices ont été complètement négligés.

Les actions proposées seront classées en actions générales intéressant l'ensemble de la régie et en actions particulières propres à chacun des secteurs électricité et eau.

4.2.1. Les actions générales. La Mission reprend pour la Régideso les vœux déjà formulés pour l'O.T.R.A.C.O. en ce qui concerne la sélection du personnel, l'appel aux spécialistes étrangers. Elle recommande en outre l'octroi à la Régie des contingents de devises nécessaires à la reconstitution des approvisionnements en pièces de rechange et en réactifs.

Elle propose la mise à la disposition de la Régie de deux équipes, l'une chargée d'étudier le redressement des situations comptables et des tarifs; l'autre composée de spécialistes chargés de remettre en état les installations. Ces équipes auraient, comme leurs homologues prévus pour l'O.T.R.A.C.O., un double rôle d'action et de formation. Elles devraient être prévues pour une période de 12 à 18 mois.

La Mission préconise également la mise à la disposition de la Régie - à titre de dotation de dépannage - d'une cinquantaine de véhicules. La dépense prévue serait de fr.c., parité fixe, 4 millions environ. Ces véhicules sont indispensables pour la surveillance et l'entretien des réseaux. Ils assureront aux deux équipes d'assistance les moyens de déplacement sans lesquels elles seraient paralysées.

4.2.2. Les actions particulières. Il faut distinguer celles qui concernent les secteurs électricité et eau.

. Electricité: En dehors de la remise en état des centrales existantes, la Mission a retenu le principe d'un double programme d'extension pour la Regideso. Le renforcement des centrales diesel pour une dépense de fr.c., parité fixe, 40 millions à raison de 8 millions par an pendant 5 ans. (Les principales réalisations intéressent Luluabourg, Port-Francqui, Coquilhatville, Beni, Tshela et Kikwit).

L'électrification des nouveaux chefs-lieux doit être également envisagée. Les études ne sont pas faites. Sur la base d'une enquête rapide, la Mission propose que soit prévu un programme de fr.c. parité fixe 50 millions à réaliser sur 5 ans à raison de 10 millions par an. Il permettrait d'électrifier Kenge, Tshikapa, Lodja et Inongo. L'électrification de Bakwanga pose un problème particulier. On a en effet le choix entre une solution thermique et une solution hydro-électrique. La première est moins coûteuse mais conduit à une production limitée et à un prix du courant élevé. La seconde est plus onéreuse mais répondra mieux aux exigences du développement de ce centre en pleine expansion. Une étude s'impose. La première solution coûterait approximativement fr.c., parité fixe, 40 à 50 millions pour une puissance installée de 2.500 à

3.000 Kw. La seconde 270 à 300 millions pour 7.200 Kw. A ces sommes doivent être ajoutés 30 millions pour l'installation du réseau. Ce programme devrait être complété par des extensions de réseau demandées par la plupart des provinces. Leur coût total a été chiffré à fr.c., 126 millions.

Le total des investissements complémentaires qu'exigerait la Régideso s'élève donc à :

|                                       | <u>fr.c., parité fixe</u> |
|---------------------------------------|---------------------------|
| Renforcement des centrales existantes | 50 millions               |
| Electrification de nouveaux centres   | 65 millions               |
| Electrification de Bakwanga           | 90 ou 390 millions        |
| Extensions de réseaux existants       | 126 millions              |

La Mission tient à souligner que la réalisation de ce programme suppose la remise en ordre préalable de la Régie. Elle suggère qu'en attendant les effets des actions générales proposées on se borne pour l'instant à un lancement des études nécessaires et à l'établissement des dossiers qui permettront de passer aux réalisations prioritaires dès que la situation de la Régie le permettra.

. Eau. L'augmentation des besoins en eau potable dans l'ensemble du pays est le signe évident de la concentration de la population dans les centres et de l'augmentation des niveaux de vie provoqué par l'industrialisation et l'augmentation des salaires et traitements.

La Régideso a développé son action à un rythme constamment accéléré. La consommation, qui avait atteint 11 millions de m<sup>3</sup> en 1951, dépassait 33 millions en 1959. On considère qu'elle a presque doublé de 1959 à 1963. Si bien que la Régie a dû répondre aux exigences de plus en plus pressantes de la demande au moment même où elle rencontrait des difficultés de plus en plus grandes pour y faire face. Cette situation permet de souligner une fois de plus la nécessité d'une remise en ordre avant toute extension. Ce sera la tâche urgente de la mission d'assistance technique qui devrait être constituée sans retard.

Mais alors qu'en 1959 la capacité de production était de 63 millions de m<sup>3</sup> pour une consommation effective de 33 millions, en 1963 la consommation atteint probablement la capacité de production elle-même et les installations existantes sont donc près d'être saturées. Cette situation impose la préparation d'un programme de développement, même si la remise en état des installations doit permettre d'éviter les gaspillages et les pertes qui se produisent actuellement sur les réseaux de distribution. La Mission a retenu un programme sur 5 ans qui comprend :



. le renforcement de certaines stations par la création de nouveaux captages et de nouvelles usines d'épuration. Les principales villes intéressées sont par ordre d'importance des travaux proposés: Luluabourg, Elisabethville, Léopoldville, Jadotville, Stanleyville, Port-Francqui. Le total de ce programme atteint fr.c., 300 millions.

. l'extension de certains réseaux de distribution pour un crédit de 100 millions environ.

. l'alimentation en eau des chefs-lieux des nouvelles provinces (Bakwanga, Kenge, Lodja, Kirotsse et Inongo). Il convient de signaler qu'une première tranche de crédits a été accordée par l'O.N.U. tant pour certaines extensions que pour les réalisations nouvelles. Compte tenu des attributions déjà faites on peut estimer le coût de cette dernière partie du programme à fr.c., parité fixe, 300 millions. Naturellement les aides extérieures qui pourraient être accordés devraient être coordonnées avec les interventions de l'O.N.U. L'ensemble du programme exigerait un financement de fr.c., parité fixe, 700 millions. La Mission n'a pas cru pouvoir dégager un ordre d'urgence de ces réalisations. Elle considère que les études de base sont insuffisantes pour conduire à des propositions valables. Elle suggère qu'en première étape ces études soient lancées dès que possible et que les moyens de financement soient recherchés. C'est en fonction de ces deux enquêtes préalables que le Gouvernement pourra déterminer les priorités. C'est là une oeuvre de planification qui incombera aux services spécialisés dont la structuration est proposée au niveau gouvernemental.

#### LES SERVICES PUBLICS

Nous examinerons successivement les conditions dans lesquelles les services publics font face actuellement aux responsabilités qui leur incombent en propre dans les domaines suivants :

- . Les voies navigables
- . Les routes et les bacs
- . L'infrastructure aéronautique
- . Les secteurs sociaux
  - de la santé
  - de l'enseignement
- . Les télécommunications.

#### 4.3. Les voies navigables.

Elles constituent un service centralisé qui a la charge de l'entretien de l'infrastructure et du maintien de la navigabilité sur l'ensemble des voies d'eau congolaises. Ce service a pâti de la réduction du personnel européen qui est passé de 152 unités en 1959 à 13 au début de 1963. Il a maintenu au mieux, compte tenu des moyens dont il disposait, l'essentiel de ses activités. En ce qui concerne l'infrastructure, il n'existe pas de problème graves et urgents, si ce n'est la construction du port de Bolenge dont il a été fait mention dans le programme de l'O.T.R.A.C.O. Les autres réalisations projetées ont été examinées par la Mission qui considère qu'elles ont soit un caractère ambitieux hérité du passé comme le port pétrolier public d'Ango-Ango, soit celui de travaux d'entretien qui doivent figurer dans un programme annuel. Tout autre est la question de la navigabilité dont le maintien conditionne celui des transports et par conséquent la vie économique elle-même. Cette navigabilité dépend du balisage et des dragages effectués pour maintenir la profondeur des passes et les possibilités d'accostage. Chacun des biefs est doté d'un personnel et d'un matériel propres. Il mérite un examen distinct et des actions particulières.

4.3.1. Bief maritime. Le maintien du balisage exige l'existence de stocks de rechange de bouées lumineuses et d'acétylène pour l'alimentation des feux. Les crédits nécessaires ayant été obtenus sur les fonds de contrepartie, cette question peut-être considérée comme réglée. Par contre les dragages sont insuffisants. La Mission recommande: . l'achat de 2 nouvelles dragues de 1.200 m<sup>3</sup>/h. pour fr.c., 157 millions;  
. l'achat d'une drague de port à godets avec 4 barges à clapets et un remorqueur pour l'entretien des accostages. Le coût de l'ensemble est de fr.c., 50 millions;  
. la reprise de l'étude de la stabilisation des passes divagantes. En 1959, 20 millions avaient été prévus pour ce projet.

4.3.2. Bief moyen. Il s'agit du fleuve Congo entre Léopoldville et Stanleyville avec les affluents et sous affluents navigables. Deux dragues ont été commandées. Etant donné l'urgence de leur livraison, il est recommandé de reprendre cette opération et de la doter des crédits nécessaires, soit fr.c., 75 millions, environ.

4.3.3. Bief supérieur. Il s'agit des voies navigables fluviales et lacustres au delà de Stanleyville.

La Mission recommande: . pour le balisage du Lualaba, l'achat de 2 unités à moteur, soit fr.c., 47 millions.

. pour les dragages du lac Tanganyka l'achat d'une drague du type marine autoporteuse avec puits à déblais d'un coût de fr.c., 28,5 millions et de 2 grues sur chemilles avec pelles et grappins d'une valeur de 6,5 millions pour l'entretien des ports du Lualaba.

L'acquisition de ces engins ne suffira pas à assurer un entretien correct des passes et des postes d'accostage. Elle devra être complétée par le recrutement du personnel technique nécessaire. Si ce recrutement s'avérait difficile ou trop lent, la Mission recommande instamment la passation de marchés avec des entreprises privées qui réaliseraient, pour le compte de l'Etat, les travaux indispensables. Les marchés de ce genre sont classiques et ne présentent pas de difficultés particulières. Ce matériel serait mis à la disposition des entreprises et le coût des travaux s'en trouverait réduit dans des proportions appréciables.

#### 4.4. Les routes, les bacs et les ponts

4.4.1. Le réseau routier n'est plus entretenu. Il est dégradé à 80 %. Les services des travaux publics à qui incombait l'entretien des routes d'intérêt général n'ont plus les moyens de l'assurer. Les parcs d'engins sont encombrés de matériel vétuste et généralement en panne: 28 % ont plus de 10 ans, 50 % entre 8 et 10 ans, 22 % seulement moins de 8 ans.

On peut estimer cependant que sur l'ensemble du parc, 43 % est récupérable mais exigerait une révision générale coûteuse. Il est impossible de fonder sur ce matériel un espoir de remise en état des réseaux. Du moins doit-on envisager la récupération de la partie du parc qui peut être réparée. Les engins ainsi sauvés pourraient être regroupés en ensembles homogènes et servir de base à la reconstitution de quelques équipes d'entretien. Convaincue de la nécessité d'apporter un remède rapide à une situation qui s'aggrave dangereusement à chaque saison des pluies, la Mission considère que la remise en état du réseau ne peut être générale et qu'elle ne peut être réalisée par l'administration. La Mission propose donc de déterminer des urgences d'intervention et de faire appel aux entreprises routières pour réaliser les travaux retenus.

Elle a dégagé six zones qui lui ont paru prioritaires en raison de leur importance économique ou des actions de relance agricole qui y sont proposées. Ces zones intéressent les provinces suivantes:

- 1ère zone : Kongo Central, Kwilu, Kwango
- 2e zone : Ueles, Congo oriental, Ituri
- 3e zone : Ubangui, Moyen Congo, Cuvette Centrale
- 4e zone : Maniema
- 5e zone : Luluabourg, Sankuru, Sud-Kasaï
- 6e zone : Sud Katanga

Dans chaque zone des travaux de remise en état sont prévus sur les routes principales et sur les routes secondaires en même temps que l'entretien pendant les deux ans qui suivent.

Pour les premières, les travaux comporteraient: . des aménagements importants des anciens tracés quand il a paru préférable de proposer une solution définitive immédiatement, soit parce que le trafic l'impose, soit parce que les tronçons de routes intéressés se situent sur des axes lourds dont les caractéristiques doivent être homogènes sur toute leur longueur; 636 Km de route sont ainsi traités, dont 300 en routes asphaltées et 306 en routes compactées-gravelées. Le coût au Km est estimé à fr.c. courants 2.200.000 environ, soit pour les 636 Kms, fr.c. 1.397 millions.

. des réfections de type lourd; 1.878 Kms seraient traités ainsi pour une dépense au Km de fr.c. 275.000, environ et une dépense totale de 515 millions.

. des remises en état de type léger qui intéresseraient 2.769 Kms et coûteraient fr.c. 90.000 au Km soit au total 250 millions.

Pour les secondes, seule serait envisagée une remise en état de type léger sur 1.606 Kms pour une dépense estimée à fr.c. 41 millions.

Le total s'élève donc à fr.c. 2.200 millions. Si ce programme pourtant limité devait être réduit pour des considérations financières, la Mission proposerait de faire porter la réduction sur le kilométrage traité en route définitive puisque les 636 Kms ainsi réalisés coûtent à eux seuls près de 1.400 millions soit plus de la moitié du programme total.

Il convient également de noter que les projets de relance agricole comportent la remise en état de 3.900 Kms de pistes de collecte qui exigeraient fr.c. 46 millions. Leur entretien pendant deux ans coûterait 62 millions soit en tout 77 millions. Ces

pistes seraient réalisées et entretenues par les sociétés d'économie mixte chargées de l'organisation de la production. Elles ne relèvent pas des moyens d'intervention des grandes entreprises routières.

La réalisation du programme routier proprement dit constitue une vaste entreprise que le Ministère des Travaux Publics ne peut conduire avec les moyens en personnel dont il dispose actuellement. La Mission propose donc la mise à la disposition du Ministre des Travaux Publics, dans les conditions générales exposées par ailleurs, d'une équipe de techniciens qui constituerait un véritable Bureau de Coordination des Etudes et des Travaux routiers. Cette équipe placée sous les ordres d'un ingénieur ayant une bonne expérience de l'Afrique et spécialement de la construction des routes en zone tropicale, comprendrait 6 ingénieurs et 10 techniciens des Travaux Publics. Elle serait complétée par un personnel congolaise de même qualification qui se formerait au contact des experts étrangers et assurerait la relève.

Ce bureau aurait la charge de faire exécuter les études préalables au lancement des travaux. Ces études confiées à des sociétés spécialisées devraient être conduites avec un souci de rapidité. Le bureau devrait s'attacher à dégager des normes qui permettent une consultation des entreprises et le lancement de véritables appels d'offres, sur la base d'études simplifiées. Il pourrait, en particulier, déterminer des sections de routes suffisamment homogènes pour que l'étude de détail faite sur un tronçon limité puisse être extrapolé à l'ensemble de la section.

Le bureau aurait à préparer sur la base du travail des sociétés d'études, l'élaboration des projets, la rédaction des documents de mise en adjudication. Les entreprises consultées seraient invitées à formuler une offre pour l'entretien au Km de la route remise en état.

Le bureau assurerait le dépouillement des offres et par la suite le contrôle et la surveillance des travaux.

L'assistance technique nécessaire au départ, devrait être maintenue pendant trois ans; elle coûterait fr.c. 107.700.000.

La Mission préconise en outre l'étude d'un véritable "Fonds Routier", doté de ressources propres et susceptibles d'assurer la pérennité de l'action entreprise. Ce Fonds serait géré par un conseil placé sous la présidence du Ministre des Travaux Publics. Il proposerait chaque année un programme routier qui aurait comme préoccupation essentielle le maintien en état du réseau actuel. L'intervention des sociétés privées pour l'entretien des routes est une solution imposée par les circonstances. Elle ne paraît

pas devoir constituer une solution définitive. Dès lors, il serait bon que dès à présent soit étudiée la constitution de véritables arrondissements routiers. La Mission propose à cet effet, la mise en place, au titre de l'assistance technique, de deux ensembles pilotes qui, dotés du personnel et du matériel nécessaires, assureraient la formation du personnel congolais capable de gérer un arrondissement routier. Le coût de ces ensembles n'a pas été chiffré. Il dépend du choix qui sera fait des axes à entretenir, de la nature des sols, et des travaux à exécuter. Il est suggéré qu'une étude plus poussée soit faite par le Bureau de Coordination des Etudes et des Travaux qui devra situer ces actions particulières dans le plan général de l'entretien.

4.4.2. Les bacs et les ponts. Le réseau fluvial congolais quel que soit son avantage pour l'essor économique, n'en présente pas moins une servitude sérieuse: la nécessité de traverser fréquemment les cours d'eau, donc d'un équipement important en bacs et ponts. Il est impossible en effet, car trop coûteux, d'établir des ponts définitifs à chaque point de passage.

Le nombre de bacs, soit défectueux, soit hors service s'élève à 122 unités ainsi réparties: 42 bacs à moteurs, 37 à câbles, 18 à canots, 25 indéterminés. L'entretien et la gestion des bacs incombe aux services des travaux publics; ceux-ci ne sont pas en état de les assurer correctement.

Il convient de souligner que 60 % des bacs qui fonctionnent actuellement sont entretenus par des sociétés privées installées à proximité et pour lesquelles le bon fonctionnement du bac constitue une condition souvent essentielle de survie.

La Mission suggère que le Bureau de Coordination des Etudes et Travaux soit chargé d'établir un ordre de priorité dans le programme préparé par le service des Travaux Publics, qui prévoit pour une dépense de fr.c. 88 millions, la construction de 10 bacs diesel (4 de 30 T et 6 de 20 T) et 20 bacs à essence ainsi que de 20 baleinières. Ce programme minimum peut être retenu.

Mais il convient de procéder à l'étude de l'organisme de gestion et d'entretien, pour chaque opération ou groupe d'opérations.

La Mission considère qu'il est inutile et en tous points regrettable de remettre en place des instruments valables sans s'être assuré au préalable de leur bon fonctionnement et de leur entretien. Elle préconise la remise de cette gestion aux sociétés installées au voisinage du bac ou chargées des transports empruntant le bac, chaque fois qu'une enquête préalable n'aura pas dé-

montré l'aptitude du service des Travaux Publics local à assurer cette charge. Cette concession de service public serait envisagée sur la base d'un cahier des charges étudié par le Bureau de Coordination des Etudes et des Travaux. La question des ponts n'est pas moins urgente. La Mission a retenu le nombre de 175 ponts métalliques exigeant une inspection et une révision. Elle suggère, en première urgence, le remplacement de 8 ponts Algrain, soit 296 m., pour une dépense d'environ 25 millions et la reconstitution d'un stock de 12 portées de 24 m de ponts Bailey pour une dépense de fr.c. 6 millions. Enfin, les ponts en bois exigent une enquête que la Mission n'a pas eu le temps de conduire. Cette enquête pourrait également être confiée au Bureau de Coordination qui pourrait établir un programme de réfection échelonné absolument indispensable.

#### 4.5. L'infrastructure aérienne.

La Mission a été invitée au cours de son séjour à procéder à l'examen rapide des pistes aériennes du Congo. En effet, le transport aérien est en plein essor. Le nombre des Kms parcourus passe de 7.078.815 en 1958 à 10.753.058 en 1962; le tonnage transporté de 22 à 39 millions T.K. Les opérations militaires ont conduit à une utilisation accélérée de certains aérodromes.

Cette surcharge de l'infrastructure a coïncidé avec une absence presque générale d'entretien. La Mission a procédé à l'examen des principales pistes. Elle préconise les solutions suivantes:

- la révision du projet de la nouvelle piste de Stanleyville qui pourrait être réalisée en deux étapes; la première permettrait l'ouverture d'un aérodrome pour DC-6 et DC-7, la seconde qui pourrait, étant donné les circonstances, être renvoyée à une date ultérieure permettrait d'accueillir des avions lourds à réaction.
- la réalisation d'une piste pour DC-3 et DC-4 à Kenge.
- des aménagements ou des remises en état pour les aérodromes suivants: Stanleyville et Kenge, en attendant la réalisation des nouvelles pistes, Kikwit, Goma, N'Dolo (Léo), Pepa, Banningville, Kasongo, Kindu, Bumba, Ikela, Inongo.

Les travaux nécessaires sont rapidement suggérés dans le rapport analytique.

Ils devraient être précisés par une étude complète qui pourrait être lancée à la diligence du Bureau de Coordination des Etudes et Travaux, renforcé si nécessaire de quelques spécialistes de l'infrastructure aéronautique. Le coût approximatif de l'ensemble du programme serait de fr.c. 104,25 millions.

## SECTEURS SOCIAUX

L'action administrative a également une importance capitale dans le domaine social puisque l'éducation et la santé des populations dépendent d'elle. Les carences qui ont marqué cette action depuis 1960 ont produit des effets graves qui imposent des mesures urgentes. Certaines défaillances sont communes aux deux secteurs et sont le fait de la situation générale sur le plan administratif et financier, le retard dans le paiement des soldes en constitue la manifestation la plus grave; mais les deux administrations méritent un examen et des solutions particulières qui seront présentés ci-après.

### 4.6. Santé

La gravité du problème sanitaire au Congo tient avant tout au nombre insuffisant du personnel congolais de qualification supérieure et à la nécessité de faire appel de façon massive à l'assistance extérieure. Entre le 1er et le 2e semestre 1960, le nombre des médecins est tombé de 761 à 356. Le désir de former rapidement des cadres de remplacement fit que de 1960 à 1962, tous les assistants médicaux congolais partirent en stage dans les universités françaises pour parfaire leur formation.

Au printemps 1963 on comptait au Congo 475 médecins, alors que pour maintenir le niveau sanitaire de 1959 (1 médecin pour 16.000 hts) il faudrait 950 médecins et assistants médicaux en 1963 et 1.112 en 1970. Or, entre ces deux dates, le nombre des Congolais diplômés sera de 263. On mesure ainsi l'importance de l'aide extérieure complémentaire dont le Congo aurait besoin. Après le manque de personnel, c'est l'insuffisance des médicaments et des moyens de transport qui gêne le fonctionnement normal des services sanitaires. Le déficit en médicaments sur trois ans correspond à une année normale d'approvisionnement. Ces faiblesses dramatiques sont en grande partie responsables de l'arrêt des campagnes de lutte contre les grandes endémies. L'absence de véhicules achève de donner à ce tableau sa couleur sombre: "Les services de prospection, de contrôle épidémiologique, d'approvisionnement, les services de l'hygiène, le transport des malades sont arrêtés. Le personnel périphérique s'est replié vers les centres, et il y reste".

Cette dégradation générale a eu des effets sur les activités curatives mais plus encore sur les activités prophylactiques. Avant



1960, la moitié de la population du Congo subissait annuellement un examen de dépistage. Depuis trois ans, ce recensement médical est arrêté. Or on peut dire que le pays a vécu pendant cette période sur le capital de santé laissé par les actions passées; mais les échéances sont proches. Déjà des maladies endémiques retrouvent une virulence oubliée: la maladie du sommeil, la tuberculose, les maladies vénériennes, le paludisme.

Les actions recommandées par la Mission ont voulu répondre aux besoins les plus urgents. Elles ont été étudiées par le même expert qui, pour le compte du Gouvernement belge, a en 1962 mis au point un projet d'assistance au Congo et un accord de coopération médicale entre la Belgique et le Congo, signé en février et rendu exécutoire en mars 1963. Elles tiennent compte des aides étrangères détaillées dans le rapport analytique et tendant à constituer avec ces différentes initiatives un ensemble cohérent. Dans l'esprit de toutes les mesures proposées dans le présent rapport, elles s'efforcent de conserver un caractère précis et de constituer chacune une opération efficace. Elles intéressent le personnel et les moyens nécessaires d'une part, les établissements hospitaliers d'autre part.

4.6.1. Personnel. Le Congo aurait actuellement besoin au minimum de 300 médecins et 150 auxiliaires spécialisés supplémentaires. On ne peut que souhaiter que les pays et les institutions internationales qui s'intéressent à lui réussissent à augmenter les effectifs déjà en place et suppléent les défaillances que multiplient les conditions actuelles de vie et de travail au Congo.

La Mission a cru bon pour sa part se suggérer la création d'Unités Mobiles pour la lutte contre les grandes endémies. Leur objectif sera la reprise du recensement médical et des campagnes de traitements. Chaque équipe a été étudiée dans le souci d'assurer son efficacité de façon autonome avec tous les moyens de transport et les médicaments indispensables. Il est proposé pendant 5 ans la constitution de cinq équipes terrestres et une fluviale. Chaque équipe terrestre comprend en plus du personnel subalterne 1 médecin, 1 fonctionnaire sanitaire, 1 infirmier diplômé; l'unité fluviale: 1 fonctionnaire sanitaire et 1 infirmier diplômé. L'unité terrestre revient avec son matériel de transport et ses approvisionnements à fr.c. 38 millions et les cinq à 191 millions. L'unité fluviale coûterait au total fr.c. 30,2 millions. Les 6 équipes seraient lancées et suivies par une équipe d'étude, rattachée au Ministère de la Santé Publique, qui

préparerait les campagnes, suivrait le développement de l'action et contrôlerait les résultats obtenus. Elle comprendrait l'épidémiologue, le médecin d'éducation sanitaire, l'infirmier diplômé et coûterait fr.c. 54,9 millions. L'ensemble de l'action envisagée coûterait donc fr.c. 293,3 millions.

4.6.2. Moyens de transport. Pour donner une efficacité plus grande au réseau sanitaire existant, la Mission propose, sur la base d'une enquête effectuée sur le terrain, la mise en place de 165 véhicules utilitaires dont 40 camionnettes et 125 véhicules tout-terrain. Le projet comporte la création d'une mission technique de contrôle qui recevrait du Gouvernement congolais tout pouvoir d'enquête pour vérifier que ces véhicules ne sont pas détournés de leur utilisation. Le coût de cette mission n'a pas été évalué; elle constituerait une section des organismes de contrôle de l'exécution des projets que comportent normalement les actions d'assistance.

Le coût de l'opération est de fr.c. 42,9 millions. Les frais de fonctionnement sont à la charge du budget congolais où ils figurent normalement.

4.6.3. Médicaments. La Mission propose que soit consentie au Congo, à titre de don, une dotation annuelle en médicaments d'un montant de fr.c. 13 millions. Cette aide serait fournie pendant 5 ans; elle coûterait donc fr.c. 65 millions et comprendrait du matériel et des pièces de rechange pour matériel hospitalier.

4.6.4. Remise en état du matériel existant. Dans les formations sanitaires actuelles, bon nombre d'appareils sont en panne, faute d'entretien. La Mission propose la constitution d'une équipe itinérante, composée de 5 techniciens spécialisés, qui rayonnerait à travers le pays, ferait le recensement du matériel existant et assurerait la réparation des appareils susceptibles d'être remis en état de marche. Cette opération coûterait fr.c. 46 millions si elle était poursuivie pendant 5 ans. Cette équipe pourrait être rattachée à la mission d'étude des campagnes de lutte contre les grandes endémies et placée sous son contrôle général.

4.6.5. Etablissements hospitaliers. La Mission ne propose pas la construction de nouveaux ensembles hospitaliers. Il ressort de son enquête que l'Administration du Service de Santé a le plus grand mal à faire fonctionner correctement ceux qui existent déjà malgré les aides extérieures.

Les seules réalisations nouvelles envisagées sont destinées à la zone d'extension de Léopoldville où l'accumulation de populations installées dans des conditions précaires pose des problèmes redoutables. La Mission propose la création de 4 dispensaires dans les environs de Lovanium et 1 à Ndjili (Léo). Leur coût serait de fr.c. 11,7 millions pour les premiers et 3,9 millions pour le second.

Mais il existe des réalisations déjà fort avancées au moment de l'Indépendance, qui ont dû être interrompues faute de moyens financiers. Ces équipements correspondaient à des besoins certains. Des crédits considérables leur ont déjà été consacrés. Il n'est sans doute pas souhaitable de les achever suivant le plan initial car certains répondaient à des conceptions ambitieuses qui ne sont pas de mise dans le moment présent; mais il serait absolument regrettable de laisser se dégrader des ensembles utilisables.

La Mission propose de distinguer parmi eux ceux qui sont achevés ou sur le point de l'être et ceux qui ne sont réalisés qu'en partie. Sont dans le premier cas, l'hôpital de Coquilhatville dans lequel fr.c. 45,5 millions ont déjà été dépensés et qui pourrait être achevé avec une nouvelle dépense de fr.c. 8,45 millions; le sanatorium de Stanleyville qui exigerait une dépense de fr.c. 39 millions et la clinique Universitaire d'Elisabethville qui est achevée et occupée par les troupes de l'O.N.U. et qui pourrait être rendue à sa destination première grâce à une remise en état et un équipement estimés à fr.c. 65 millions.

Par contre il est trois opérations, retenues par la Mission, qui ne peuvent être lancées immédiatement car elles imposent une étude des plans initiaux et une redistribution des services pour tirer le parti maximum aux moindres frais des travaux déjà réalisés; sont dans ce cas le nouvel hôpital de Léopoldville, celui de Boma et de Bukavu. Ces études devraient être confiées d'urgence à un bureau d'architecte spécialisé dans les projets hospitaliers. Ce n'est qu'au vu de cette expertise et des nouveaux devis qu'une décision pourra être prise. Si un ordre de grandeur des crédits à envisager devait être avancé, on pourrait, avec toutes les réserves qui s'imposent, indiquer le montant de fr.c. 325 millions.

4.6.6. Récapitulation: Les actions proposées dans le secteur de la santé exigeraient 7 ou 8 médecins, autant de fonctionnaires sanitaires et d'infirmiers diplômés fournis par l'assistance technique, le reste du personnel des Unités Mobiles étant fourni par le Gouvernement congolais mais payé par le budget de la mis-

sion, et 5 spécialistes du matériel hospitalier. Ce personnel serait engagé pour une période de 5 ans.

Le coût des opérations serait de fr.c. 293,3 millions pour la lutte contre les grandes endémies, de 42,9 millions pour les moyens de transports des formations existantes, de 65 millions pour la reconstitution des stocks de médicaments, de 46 millions pour la remise en état du matériel immobilisé dans les formations existantes et de 130 millions environ pour l'achèvement des centres hospitaliers dont les dossiers sont prêts. Soit au total 500 à 600 millions. Si l'on retient comme un ordre de grandeur valable le chiffre de 325 millions pour les autres achèvements envisagés on arrive à 900 millions de francs congolais environ.

#### 4.7. Enseignement

L'enseignement a été la préoccupation légitime des gouvernants du nouvel Etat du Congo.

La nécessité de faire évoluer l'ensemble des populations, de former rapidement des élites capables de répondre aux besoins pressants qui se manifestent dans l'administration comme dans le monde des affaires imposait cet effort.

Les résultats sont apparemment spectaculaires puisque les statistiques font apparaître un taux moyen de scolarisation de 65 à 70% dans l'ensemble du primaire, mais le réconfort qu'apporte un tel succès se tempère de constatations moins favorables.

La première est que 75 % des effectifs sont éliminés à l'issue du premier degré du primaire et que moins de 10 % des élèves arrivent au terme de leurs études primaires.

La seconde, qui explique en partie la première, est l'insuffisante qualification des maîtres dont le niveau n'a cessé de baisser depuis deux ans. Sur les 43.000 moniteurs en service, 8.500 seulement possèdent un diplôme pédagogique valable.

La troisième qui n'est pas le moins grave est que, tel qu'il est, l'enseignement constitue déjà une charge écrasante pour le budget. Alors que de 1956 à 1960 l'enseignement représentait entre 15 et 18 %, il représente 38 % en 1962 et 31 % en 1963. Il n'est donc pas raisonnable d'escompter un effort financier complémentaire.

Dans le secondaire, les difficultés ne sont pas moins grandes mais ici ce n'est pas la qualité mais le nombre des maîtres qui constitue le mal essentiel. Les insuffisances du recrutement à l'étranger imposent que ces maîtres soient formés localement. La situation est analogue en ce qui concerne l'enseignement secondaire des filles et l'enseignement artisanal, professionnel et technique.

L'enseignement supérieur se développe à un rythme satisfaisant. Le nombre des élèves est passé à Lovanium de 33 à 1.000 de 1954 à 1963 et à Elisabethville de 79 à 350 de 1956 à 1963. L'équivalence des diplômes est reconnue à ces deux universités par leurs aînées belges.

Fixer les effectifs du primaire pour ne pas écraser les budgets mais améliorer la qualité de l'enseignement, étendre le secondaire spécialement l'enseignement des filles et l'enseignement technique, compléter l'équipement du supérieur, telles sont en résumé les grandes lignes de la politique que paraît suggérer l'analyse de la situation; c'est cette politique qui inspire les actions proposées.

4.7.1. Matériel et manuels scolaires. La Mission propose une action de dépannage pour permettre un fonctionnement plus normal des écoles. Les fournitures scolaires sont depuis 1963 centralisées par un organisme d'achat et de distribution. Ce centre, constitué avec l'aide de l'UNESCO, fait les enquêtes de besoins, établit les programmes et les réalise dans la mesure des moyens dont il dispose. Le programme établi par la Mission a donc le caractère d'une aide complémentaire. Il porterait sur fr.c. 130 millions et serait réalisé en une année.

4.7.2. Enquête globale. La Mission propose la constitution d'une équipe dirigée par une personnalité du monde universitaire et comprend un expert de chaque degré d'enseignement ainsi qu'un statisticien, un psychologue et un expert en programmes de radio scolaire. Cette mission aurait la tâche d'effectuer, pour le compte du Gouvernement central et des Gouvernements provinciaux, une enquête globale de l'enseignement et de présenter un objet de réorganisation. Une telle mission durerait de douze à dix huit mois et coûterait fr.c. 26 millions.

4.7.3. Formation des maîtres. L'amélioration de la formation des maîtres exige une extension des locaux et de l'équipement de la plupart des écoles de moniteurs. La Mission a fait choix de trente écoles réparties dans 17 provinces et propose leur transformation par adjonction de deux classes et d'un laboratoire de chimie - physique - biologie. A fr.c. 3.250.000 par établissement cela fait pour l'opération envisagée 100 millions environ.

4.7.4. Formation des professeurs : écoles de régents. La Mission propose en première urgence la réalisation d'une école de régents

à Elisabethville pour une dépense de fr.c. 50 millions. Cette opération serait réalisée en trois ans. Elle comprendrait une école de régents proprement dite ouverte à 280 élèves, une école d'application, un bloc administratif et un home pour étudiants.

4.7.5. Construction et équipement d'établissements d'enseignement secondaire. La Mission recommande la construction de six lycées et collèges, cinq d'entre eux existent déjà et fonctionnent dans des bâtiments provisoires prêtés ou loués. Ce sont l'athénée de N'Giri-N'Giri (Léopoldville), le collège de Butembo, l'Athénée de Bakwanga, celui d'Albertville et celui de Lisala. Ce dernier est construit et n'exige que la réalisation de bâtiments complémentaires. Le sixième serait un lycée de jeunes filles qui pourrait être annexé à l'Athénée de N'Giri-N'Giri à Léopoldville. Le montant de l'intervention proposée serait de fr.c. 300 millions environ.

4.7.6. Construction et aménagement d'écoles techniques agricoles. Le projet consiste à doter du matériel nécessaire l'école technique agricole supérieure d'Elisabethville, complètement pillée pendant les événements. Il coûterait fr.c. 26 millions.

4.7.7. Enseignement des métiers. Il est proposé d'élever à un niveau supérieur d'enseignement, en fournissant l'équipement nécessaire, les écoles techniques de Léopoldville, Kolwezi et Albertville. Ces trois opérations reviendraient à fr.c. 30 millions environ.

4.7.8. Extensions universitaires. La Mission propose trois projets intéressant l'un Lovanium, les deux autres Elisabethville. Lovanium. Le plan de l'Université comporte un bâtiment réservé aux Sciences Humaines qui groupent les facultés de Droit, de Philosophie et Lettres, un Institut de Psychologie et Pédagogie, une faculté des Sciences Politiques Sociales et Economiques à laquelle est rattaché l'Institut de Recherches Economiques et Sociales. C'est ce bâtiment dont la construction est proposée. Les plans de détail sont en cours d'élaboration. Le montant de l'opération tant pour la réalisation de l'immeuble et son équipement intérieur se monte à fr.c. 75 millions.

Elisabethville. La Mission propose deux projets d'extension.

. Ecole d'ingénieurs: Le plan d'installation de l'Université prévoit la constitution d'une école d'ingénieurs comportant six sec-

tions spécialisées: Electricité, Mécanique, Métallurgie, Chimie Industrielle, Mines et Géologie. Les bâtiments nécessaires à l'installation de l'école et de son équipement intérieur seraient réalisés en trois ans. Ils coûteraient fr.c. 85 millions.

. Centre de Recherches Industrielles: Voulant jouer son rôle scientifique adapté aux exigences propres à la région où elle est installée, l'Université d'Elisabethville a établi un projet de Centre de Recherches Industrielles qui comprendrait une usine pilote, un complexe de laboratoires, un département technico-économique, un bureau d'études, des services généraux et des services administratifs. L'ensemble de cette réalisation reviendrait à fr.c. 80 millions environ. Elle se déroulerait sur trois ans.

#### 4.8. Les télécommunications

Au cours de son enquête, la Mission a eu son attention attirée, à diverses reprises, sur le mauvais fonctionnement des télécommunications et sur les répercussions de ces défaillances sur l'ensemble de la situation économique. Elle a pu, à la fin de son séjour, faire établir un inventaire rapide de la situation qui, sans prétendre à la précision de détail, qu'aurait permis de rechercher une visite systématique des installations à l'intérieur du pays, permet de faire le point des principales difficultés et de proposer quelques solutions particulièrement urgentes.

Le nombre de techniciens belges en service en janvier 1960 était de l'ordre de 300 dont 260 s'occupaient de l'exploitation et 40 environ des travaux d'extension prévus aux budgets extraordinaires.

Il en est resté une cinquantaine. L'U.I.T. en a fourni une trentaine. Avec l'aide de l'U.I.T. des stages de formation sont en cours qui devraient être étendus. Par ailleurs, le relâchement de la discipline est la cause de trop nombreuses négligences. L'usure du matériel radio et des groupes électrogènes est responsable de l'arrêt de 32 stations affectant surtout les liaisons intérieures. Les liaisons extérieures sont au contraire maintenues. Les actions à entreprendre sont décrites ci-dessous.

##### 4.8.1. Les réseaux téléphoniques

. Le réseau de Léopoldville, à 4.000 numéros de 4 chiffres, date de plus de dix ans. Il est complètement saturé et doit être remplacé d'urgence par un réseau à 6.000 numéros de 5 chiffres pour prévoir les extensions prochaines. La dépense totale pour

ce renouvellement serait de fr.c. 115 millions.

- La central de Jadotville date de 1946. Il est à 640 numéros et devrait être remplacé par un central neuf à 900 numéros. Le coût de l'opération serait de fr.c. 15 millions environ.

#### 4.8.2. Les liaisons radio

- Les liaisons internationales imposent l'installation de deux nouveaux émetteurs B.C.I. de 40 Kw. La dépense serait de fr.c. 30 millions.
- Les liaisons intérieures du réseau primaire entre Léopoldville et les 5 anciens chefs-lieux de province, auxquels a été ajouté Bakwanga exigent 13 émetteurs B.C.I. de 750 Kw. L'Allemagne fédérale ayant fourni, au titre de l'aide bilatérale, 8 émetteurs, il faudrait en acquérir 5 autres pour la somme de fr.c. 4 millions.

La mise en place de ces installations constituerait un programme d'urgence qui permettrait le maintien ou la reprise des liaisons essentielles.



## DEUXIEME PARTIE. LES ACTIONS GOUVERNEMENTALES.

### 1. Introduction

L'ensemble des actions rappelées dans la première partie du présent chapitre tente de remédier aux principaux troubles constatés dans le fonctionnement des différents secteurs de l'appareil économique. On peut espérer que leur intervention simultanée ranimerait l'appareil de production, remettrait en état les voies de communications et les moyens de transport et amorcerait une véritable reprise de l'activité économique générale.

Mais - ainsi que nous l'avons souligné pour la reprise de l'expansion industrielle - l'assainissement de la situation monétaire augmenterait grandement l'efficacité et la rapidité de ces actions.

Or, la situation monétaire dont il sera traité dans un prochain chapitre, est elle-même dépendante de la situation financière et l'une et l'autre en fait mettent en cause le fonctionnement de services publics à tous les niveaux des structures administratives.

Celles-ci ont été désorganisées par l'exode massif des fonctionnaires belges qui a suivi les événements de 1960. Les autorités congolaises ont dû improviser une administration de remplacement. Les pays de vieilles structures savent combien est lente et complexe la création d'une fonction publique assise sur une sélection rigoureuse, sur des traditions et des méthodes dégagées et affermiées par les générations.

### 2. La Fonction Publique

Le Congo a hérité des enseignements et des règles d'une administration évoluée, mais il est privé brutalement des éléments de valeur qui assuraient la marche des services. Les méthodes complexes de l'administration belge - faute de techniciens en nombre suffisant - n'ont pu être appliquées correctement et n'ont plus été trop souvent que la manifestation d'un formalisme administratif alourdissant les circuits et paralysant l'action.

La tâche la plus importante qui s'impose au gouvernement est donc la formation et la mise en place de fonctionnaires de qualité.

Les services du Gouvernement Central et spécialement le Ministère de la Fonction Publique s'efforcent de répondre à cette préoccupation essentielle: une école d'administration a été créée.

De nombreux fonctionnaires ou candidats fonctionnaires effectuent

des stages de perfectionnement ou de formation dans les administrations ou les écoles d'administration étrangères (1).

Un statut de la fonction publique, à l'étude depuis plusieurs mois, est sur le point d'être promulgué. Cette action est bien engagée. Il convient de la poursuivre avec persévérance et d'éviter que des mesures insuffisamment pesées ne compromettent d'avance les résultats heureux qu'il est normal d'en attendre.

### 3. Remarques générales sur le recrutement

L'administration actuelle est à la fois pléthorique et insuffisamment efficace. Il faut donc améliorer sa qualité et se garder d'étendre son recrutement si ce n'est pour s'assurer la collaboration d'éléments de valeur. Or, le nombre des agents auxiliaires ou contractuels est considérable. Ces agents ont le désir compréhensible d'obtenir leur entrée dans les cadres et les garanties d'une situation statutaire. Mais, leur titularisation n'apportera aucune amélioration du rendement administratif. Elle ne fera qu'augmenter les droits des bénéficiaires et encombrera les effectifs d'un nombre de fonctionnaires sous statut qui rendront plus difficiles les recrutements ultérieurs de qualité. Il est souhaitable que le gouvernement ne procède à ces intégrations qu'avec la plus grande prudence, impose des règles rigoureuse de sélection, avec les seules exigences de l'intérêt général.

Toute administration qui se crée subit des crises de croissances et pose le problème des droits moraux que peuvent invoquer les agents dont la formation générale était peut-être insuffisante mais qui ont occupé avec dévouement des postes de responsabilité dans des moments difficiles. Il est conforme à l'équité et à l'intérêt général de faciliter l'accession au grade supérieur et la titularisation des meilleurs de ces serviteurs de l'Etat. Toute la gamme des concours professionnels répond à cette préoccupa-

---

(1) La multiplication et la diversité de ces stages posent un problème difficile. Le nombre de congolais les ayant effectués ou étant en train de les accomplir serait de 4.000. Tous ces fonctionnaires ou candidats fonctionnaires tentent d'obtenir un diplôme dans l'espoir d'être plus capables et naturellement aussi mieux placés. Or, la valeur de ces stages est très inégale. Les institutions étrangères susceptibles de délivrer des diplômes conférant des titres à une intégration devraient être en nombre limité et être préalablement connues des candidats. Les autres stages ne pourraient dispenser des examens ou concours prévus par le recrutement normal. Tout au plus les stagiaires pourraient-ils invoquer certains titres pour être autorisés à subir les épreuves de sélection.

tion. Mais il est dangereux de négliger pour autant la règle d'or de l'efficacité des services publics.

Cette création rationnelle de cadres administratifs valables constitue bien une tâche capitale mais il est vain d'attendre rapidement dans ce domaine des résultats spectaculaires. Il y a là une oeuvre de longue haleine qui exigera des années de patients efforts. Force est donc d'assurer en attendant le fonctionnement des services publics essentiels.

#### 4. L'assistance technique actuelle

Pour franchir les années difficiles de cette période intérimaire, il est nécessaire de faire appel à des concours extérieurs qui sont devenus classiques dans les pays en cours de développement sous le terme général d'assistance technique.

4.1. Cette assistance a déjà été généreusement accordée à la République du Congo. Les tableaux annexés au présent chapitre montrent l'importance des effectifs belges en place en 1959 (tableau I) et celle des experts fournis depuis l'Indépendance essentiellement par la Belgique (tableau II et III) et par les Nations Unies (tableau IV).

Il résulte de ces documents, si l'on met à part l'enseignement et la santé, et si l'on tient compte de la disparition normale des fonctionnaires d'autorité assurant l'encadrement dans les circonscriptions administratives, que le nombre des experts reste élevé même en comparaison des effectifs de 1959. (Quelle que soit la qualité moyenne de ces conseillers) un grand nombre d'entr'eux est de grande valeur. Pourtant, les résultats obtenus par cette assistance technique restent encore décevants. Il convient d'en analyser les raisons:

4.2. La première, donnée communément dans les milieux extérieurs à l'administration, et même dans certains cercles de fonctionnaires congolais, est que les experts sont cantonnés dans un rôle de conseiller et n'assument en fait aucune responsabilité réelle. Cela les conduirait à se réfugier dans la prudence et à se garder d'intervenir dans des domaines qui ne sont pas de leur compétence et où leurs initiatives peuvent apparaître comme une atteinte à l'autorité des agents de l'état congolais.

Il suffirait donc que ces conseillers soient mieux intégrés aux services administratifs et reçoivent, en même temps qu'un poste d'action, les responsabilités correspondantes pour que leur efficacité et leur rendement s'en trouvent normalisés.

Cette thèse ne paraît pas convaincante. La compétence ne suffit pas à affermir l'autorité, elle ne la confère pas obligatoirement. Il ne suffit pas que le technicien donne des ordres, il faut encore que ses ordres soient exécutés. Par ailleurs la multiplication des experts étrangers dans la hiérarchie administrative comporte un autre danger: les fonctionnaires congolais accepteront mal de voir des postes qu'ils occupent déjà leur échapper pour être confiés à leurs collègues étrangers. On risquerait de faire naître ainsi un mécontentement dangereux, sinon toujours légitime. Ces réflexions ne signifient nullement qu'il ne soit pas souhaitable de donner à certains conseillers des fonctions précises et des responsabilités étendues; mais cela ne peut être réalisé avec fruit que pour certains postes spécialement des postes d'état major, en nombre limité et pour des agents dont les qualités intellectuelles et morales garantiront l'ascendant, c'est-à-dire en fait pour des postes et des hommes exceptionnels. Plus juste paraît être le reproche adressé à certains recrutements des Nations Unies concernant la durée insuffisante des contrats, partant des séjours, qui ne permet pas à l'expert de se familiariser avec les problèmes qu'il doit traiter. Cette faiblesse a été signalée à différentes reprises à la Mission. Il existe cependant bon nombre d'experts de grande qualité qui ont accepté de servir au Congo, pendant un temps suffisamment long, pour y apprendre et pour y oeuvrer efficacement.

La vraie raison paraît être que l'importance de la tâche administrative à accomplir, la diversité des besoins, la multiplication des rouages - née en particulier de la création des provinces - ont empêché la réalisation du programme de recrutement qui eût permis de faire face à l'ensemble de la situation. Ce jugement extrait d'un rapport sur la question, nous paraît exprimer parfaitement les insuffisances constatées:

"choisis au mieux, mais aussi hélas, au hasard des possibilités du moment, les recrutements n'ont pu obéir à aucun plan d'ensemble, basé sur un inventaire préalable des besoins en techniciens et sur des critères de recrutement précis et adaptés à la situation congolaise".

On ne peut mieux dire. Mais on peut ajouter que ce plan d'ensemble n'était et n'est encore pas facile à dresser.

Il convient de ne pas sous-estimer l'action entreprise par l'O.N.U. et ou poursuivie par la Belgique. L'une et l'autre ont permis de recruter ou de maintenir des éléments de valeur qui ont joué et continuent de jouer un rôle important dans les domaines où ils ont pu agir.

Elles peuvent être améliorées et doivent être poursuivies mais telles qu'elles sont pratiquées elles ne répondent manifestement pas aux exigences pressantes de la situation congolaise.

Même à supposer qu'il fut possible d'établir un plan d'ensemble des besoins présents, sa mise en oeuvre aurait été lente, tant les besoins sont immenses et les moyens de toute façon limités.

## 5. Une méthode nouvelle ?

On ne peut se contenter d'appliquer les méthodes anciennes car à vouloir accomplir une oeuvre d'ensemble difficilement accessible, on en arrive à négliger les tâches les plus urgentes. Aussi faut-il, sans renoncer à améliorer l'ensemble des services, compléter les méthodes d'intervention dans le domaine administratif.

5.1. Pour y parvenir, la Mission propose tout d'abord que soit substituée à l'étude des besoins exprimés par les services, celle des problèmes de manière à dégager les urgences et à tenter de maîtriser les difficultés principales.

5.2. Elle propose quand seront connues ces difficultés, que certaines actions envisagées pour les résoudre soient confiées chacune à une équipe d'experts travaillant ensemble et fournissant au Gouvernement au sein du Ministère ou du service intéressé un travail collectif. Ces équipes devraient être composées d'experts en nombre limité mais de haute technicité. Elles seraient chargées d'établir des propositions allant jusqu'à la mise en forme des textes législatifs ou réglementaires, de suivre la mise en application des décisions gouvernementales, enfin et surtout peut-être, de former une équipe congolaise de valeur, capable de jouer après le départ des experts étrangers le même rôle d'impulsion et d'action. Cette formule paraît présenter de plus grandes chances d'efficacité rapide. Elle semble avoir également le mérite de bien marquer le caractère provisoire et éducatif que toutes les actions d'assistance devraient constamment conserver.

Il convient d'insister sur le fait que la méthode suggérée ne s'oppose pas à celles qui sont actuellement pratiquées. Elle ne prétend qu'à les compléter par une action concentrée sur des points névralgiques où des résultats rapides doivent être obtenus si l'on veut pouvoir attendre que des actions plus générales portent leurs fruits.

5.3. C'est en s'inspirant de ces observations qu'ont été déterminées les interventions jugées capitales, dans le souci de donner

leur plein effet aux différentes propositions de relance économique et sociale que comporte également le présent rapport.

## 6. Les domaines d'intervention

Les principaux domaines dans lesquels une mise en ordre s'impose d'urgence, soit en raison du caractère prioritaire de certains rouages de l'Etat, soit pour atteindre un objectif jugé essentiel paraissent être:

- . la fonction publique
- . la situation financière
- . la situation provinciale
- . la coordination de l'assistance technique.

## 7. Les problèmes de fonction publique

La fonction publique congolaise a proliféré sans plan et sans véritable contrôle depuis le mois de juin 1960. Ses rémunérations ont été majorées beaucoup plus que les salaires du secteur privé et sans relation avec les indices du coût de la vie.

7.1. Le personnel sous statut était composé à la veille de l'Indépendance de 23.000 agents dont 12.000 Européens et 11.000 Congolais. Le départ de 10.000 agents européens a permis la nomination ou la promotion rapide d'agents congolais si bien que les effectifs de 1960 ont été largement rattrapés et que plusieurs milliers d'agents sous contrat attendent encore leur intégration. En même temps les traitements du personnel sous statut étaient considérablement augmentés. La stabilisation des rémunérations dans les hauts grades ne pouvait compenser les majorations intervenues en faveur de la masse des agents de bas grades ou de grades moyens.

Le personnel de la police et de l'armée d'une part, celui de l'enseignement d'autre part ont été spécialement avantagés. Le premier a cédé aux tentations de la position de force qu'il occupait en période troublée, le second a bénéficié des pressions exercées par les populations pour obtenir qu'une situation prioritaire soit faite à l'enseignement.

Si les effectifs de ces agents ou militaires ont proportionnellement moins augmenté, les soldes par contre sont passées de l'indice 100 à l'indice 510 pour l'armée, 335 pour la police et 324 pour les moniteurs de l'enseignement primaire. Pour le reste de la fonction publique sous statut l'indice d'augmentation se situe aux environs de 230.

7.2. Mais, le danger le plus grave résulte de la multiplication des effectifs de contractuels dans les provinces. Ici l'anarchie la plus grande paraît régner. Rarement, au cours de ses déplacements à l'intérieur du pays, la Mission a pu obtenir des renseignements précis à cet égard. La multiplication du nombre de provinces a fait éclater les fonctions publiques des anciennes grandes entités administratives. Certains fonctionnaires ont dû rejoindre leur pays d'origine par suite des pressions ou de l'hostilité dont ils étaient l'objet. Ils sont venus s'ajouter aux effectifs en place et ont naturellement été largement remplacés dans leur ancienne affectation. Le cas de la police de BUKAVU et de KINDU constitue un exemple extrême de ces déplacements à effet amplificateur.

Le résultat de cet état de chose est que les crédits alloués aux provinces ne couvrent plus dans la plupart d'entre-elles même les simples dépenses de personnel.

Au cours de ses visites à l'intérieur, la Mission n'a rencontré que 4 ou 5 provinces qui équilibrent leur budget, c'est-à-dire qui ont suffisamment de ressources pour payer les traitements et indemnités de leur personnel politique la solde de leurs agents. Dans le reste du pays, les fonctionnaires ne sont que partiellement payés. C'est vrai des moniteurs d'enseignement comme des infirmiers et des cantonniers, Les retards dans l'apurement de la solde s'accumulent. Ils atteignent ici 6 mois, là 10 et parfois plus.

C'est le problème qui paraît mériter l'attention la plus soutenue et les solutions les plus urgentes de la part du Gouvernement. L'action à conduire doit avoir pour objet une analyse complète de chaque fonction publique provinciale. Elle devrait dégager un état des besoins minima en personnel nécessaire pour assurer la marche des services publics. Cet état devrait normalement tenir compte des ressources de la province de façon que tous les fonctionnaires retenus puissent recevoir une rémunération normale. Cette enquête ne pourrait éviter de poser la question des excédents de personnel. Elle devrait comporter l'examen des titres des intéressés et formuler des propositions au gouvernement pour le reclassement éventuel des éléments les moins nécessaires. Les mesures à prendre dans ce domaine ne sont pas aisées et doivent être étudiées avec soin. Elles ne paraissent malheureusement pas pouvoir être évitées.

7.4. Ces enquêtes et ces propositions seraient confiées à une mission de 8 à 10 experts qui seraient placés sous les ordres du

Ministre de la Fonction Publique et recevraient les moyens d'investigation nécessaires. Il leur serait adjoint dans la mesure des possibilités un nombre égal de fonctionnaires congolais qui constitueraient le premier élément d'une inspection générale des affaires administratives qui aurait pour tâche, une fois réalisées les mesures essentielles d'assainissement, d'apporter aux administrations provinciales le concours et le contrôle du pouvoir central.

#### 8. La situation financière

Parallèlement à cette mise en ordre devrait intervenir une clarification et un assainissement de la situation financière. Cette action comporte avant tout la mise en application du texte voté récemment par le Parlement et portant répartition des compétences et des ressources entre le Pouvoir Central et les provinces. L'absence de ce texte a été constamment regrettée lors des sondages effectués dans les provinces. Privées de directives, demandant beaucoup par crainte de se voir défavorisées par rapport à des voisins supposés plus habiles, la plupart des provinces ont adopté vis à vis du Pouvoir Central une attitude de surenchère qui ne favorise pas une collaboration féconde. L'absence de limites donne cours à la revendication sans mesure.

Mais une fois mise en application la loi financière, un effort de redressement reste à accomplir. Le Ministère des Finances s'attache à remettre en marche ses principaux rouages administratifs. Il paraît nécessaire de donner à cette action une impulsion plus grande et d'obtenir des résultats rapides. Il est proposé d'intervenir suivant les méthodes exposées ci-dessus dans les domaines suivants:

- . préparation et contrôle du budget
- . refonte de la fiscalité
- . réorganisation des administrations financières des Impôts et de la Douane.

8.1. Il est inutile d'insister sur l'impérieuse nécessité d'établir un budget véritable fondé sur des propositions des services, discutées et harmonisées. Le document budgétaire constitue dans tout pays le plan de travail annuel des pouvoirs publics. C'est lui qui définit les besoins et les arrête en fonction des moyens à mettre en oeuvre. Il constitue la clef de voûte de l'organisation de l'Etat.



Le budget établi, il convient d'en assurer le contrôle. Les contrôles classiques n'existent plus ou ne sont plus adaptés aux structures nouvelles.

Ici encore la mise à la disposition du Ministre des Finances d'une équipe de spécialistes paraît constituer la solution la plus efficace. Cette équipe de 8 à 10 experts devrait établir un document budgétaire valable, fournir des propositions de réorganisation du contrôle financier dans les grandes administrations centrales et provinciales et assurer la formation de fonctionnaires congolais, premier élément d'une inspection générale des finances publiques qui poursuivrait l'action engagée.

8.2. En même temps devrait être étudiée une refonte de la fiscalité en vue d'accroître les ressources budgétaires par une meilleure détermination et une plus juste taxation de la matière imposable. Cette étude devrait intéresser les impôts et taxes proprement dits mais également le coût des services assurés par l'Etat ou des organismes parastataux (télécommunication, OTRACO) pour que le fonctionnement des dits services ne constitue pas de façon directe ou indirecte une charge anormale pour les finances publiques. A cette occasion pourrait être examinée également la question de la création de fonds particuliers, dotés de ressources propres et couvrant des dépenses jugées prioritaires. Un exemple classique de ces créations soustraites à la règle de l'unité budgétaire est celui du fonds routier.

Les modes de perception devraient être révisés et simplifiés dans le souci de diminuer au maximum les manipulations d'argent et de rendre plus difficiles les perceptions sans titres. L'équipe chargée de cette importante question pourrait être plus réduite que celles déjà suggérées. Elle pourrait être confiée à 4 ou 5 techniciens qui devraient connaître parfaitement la législation fiscale belge en raison des fondements juridiques des mécanismes actuels et suffisamment l'Afrique pour pouvoir adapter la première à la situation du Congo.

Il est évident que l'équipe budget-contrôle et l'équipe chargée de la fiscalité devraient travailler en étroite collaboration et sous le contrôle du Ministre des Finances et de ses principaux collaborateurs.

8.3. Enfin, l'Administration des Contributions et celle des Douanes devraient être réorganisées. Sans alourdir le présent rapport des constatations que la Mission a pu faire au cours de ses déplacements, il apparaît qu'une étude de détail de ces deux administrations financières s'impose. Cette étude devrait formuler

des propositions pour la formation des agents, le recrutement de spécialistes étrangers de complément comme pour l'allègement des procédures et l'amélioration du rendement. Un travail important a déjà été réalisé dans ce domaine par les techniciens de l'assistance belge ou par ceux fournis par les Nations Unies spécialement au profit de la Douane. Il devrait être complété et conduire à des suggestions capables de rendre aux deux administrations financières de base un rendement suffisant. Les conseillers étrangers qui seraient chargés de cette enquête devraient être déchargés de toute participation au service actif.

#### 9. L'intégration des provinces dans l'Economie de la Nation

La création de nouvelles provinces a répondu à des soucis politiques évidents: le compartimentage ethnique et les oppositions qu'il a fait naître ont, en particulier, poussé à la multiplication d'entités administratives et politiques présentant une suffisante homogénéité pour que l'association des populations à la vie publique soit facilitée. Mais ces créations ne sont pas sans danger. Leur nombre même a rendu impossible la mise en place d'un personnel administratif valable dans toutes les provinces. Par ailleurs, ces dernières ne correspondent pas à des ensembles économiques qui leur assurent des ressources suffisantes. Les exigences politiques et ethniques d'une part, économiques et financières d'autre part ne coïncidant pas géographiquement, on a abouti à un découpage qui complique singulièrement le problème des institutions.

Il ne pouvait être question pour la Mission d'aborder l'étude des structures politiques. Mais il lui était impossible de ne pas mettre en lumière la nécessité de rechercher les moyens d'une plus grande cohésion dans le domaine économique et d'une association des différentes provinces aux actions de relance.

Cette préoccupation centrale a conduit la Mission à formuler les suggestions suivantes.

Le développement économique et social du Congo a été planifié à partir de 1950. Un premier plan décennal s'achevait à la veille de l'Indépendance, un nouveau avait été étudié par les services. Quelle que soit la valeur de ce dernier document, trop d'éléments ont évolué depuis 1960 pour qu'il soit possible et souhaitable de reprendre purement et simplement ces travaux.

Mais la Mission émet l'avis que la reprise de la planification constitue le moyen le plus efficace de permettre à l'administration congolaise à tous les échelons de prendre conscience des grands problèmes nationaux et de présenter au Gouvernement les

options et les urgences sur lesquelles il devra bâtir l'avenir. L'étendue du pays, la diversité des problèmes imposent cet effort de vision d'ensemble et de hiérarchisation que constitue la planification.

Pour que cette action atteigne ses buts, il faut qu'elle soit l'oeuvre du Congo tout entier, que l'ensemble de la nation participe aux études préparatoires et acquière la conviction que le plan n'est pas le résultat des travaux de quelques technocrates installés à Léopoldville mais qu'il est au contraire l'oeuvre concertée de toutes les régions économiques.

Cette vaste construction exigera des structures appropriées

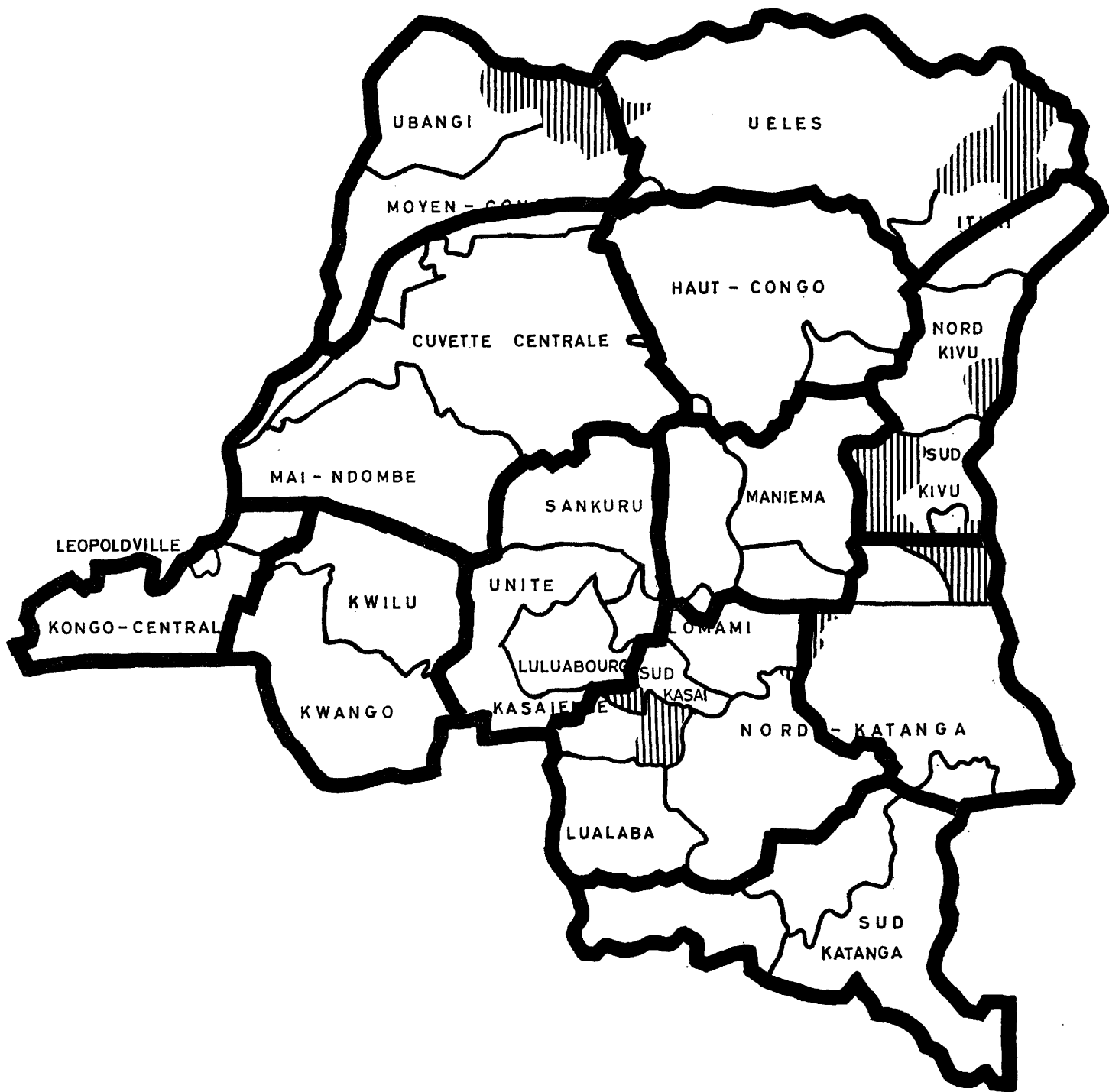
- . à l'échelon central,
- . à l'échelon régional,
- . à l'échelon local.

9.1. A l'échelon central, l'instrument gouvernemental existe. C'est le Ministère du Plan à qui incombent les grandes études de base, l'élaboration des instructions d'orientation, la fixation des méthodes et des objectifs généraux, la recherche des moyens de financement et le contrôle de l'exécution des plans. Ce travail complexe suppose une réorganisation du Ministère et la mise à sa disposition d'une mission temporaire d'assistance technique groupant les experts en planification, capables de préparer les premiers travaux, de proposer les mesures d'organisation et les recrutements nécessaires. La composition de cette mission devrait varier en fonction de l'organisation qui serait retenue pour le Ministère du Plan et de la collaboration qui serait envisagée entre le Ministère du Plan et les différents Ministères techniques. Il pourrait être prévu qu'un premier échelon viendrait étudier ces problèmes de structure, l'équipe étant complétée par la suite compte tenu de l'organisation décidée.

9.2. En toute hypothèse, des organismes de planification régionale seraient mis en place. En effet, pour associer l'ensemble du pays à l'oeuvre entreprise, le Congo serait divisé en un certain nombre de régions présentant une suffisante cohésion dans le domaine économique pour que la mise en valeur puisse faire l'objet d'une étude d'ensemble. Cela n'affecterait en rien les prérogatives des entités administratives et politiques que sont les provinces. Cependant ces dernières seraient appelées à collaborer entre-elles pour apporter au Gouvernement Central le résultat de leurs travaux et leurs propositions.

La détermination des régions économiques mérite une étude atten-





**REGIONS ECONOMIQUES**

tive conduite en relation avec les Autorités Provinciales. On peut toutefois, en prenant en considération les critères classiques des conditions naturelles de production et des voies d'évacuation, considérer que le pays pourrait être divisé en douze régions économiques qui auraient pour centre de coordination : Gemena, Paulis, Coquilhatville, Stanleyville, Kindu, Bukavu, Léopoldville, Kikwit, Luluabourg, Albertville, Bakwanga et Elisabethville. Sur la carte jointe, une suggestion est avancée concernant les limites qui pourraient être assignées à ces régions. On ne se dissimule pas les susceptibilités que tel ou tel tracé pourra éveiller mais il est apparu que la collaboration des provinces à l'élaboration et à la mise en application des plans impose que certains particularismes ethniques et politiques soient surmontés au profit d'une coordination interprovinciale dont la région économique fournira le cadre logique. Les régions déterminées, il conviendra de les doter de moyens de travail propres. Cette organisation exigera des études juridiques et financières que la Mission n'a pu, faute de temps, conduire plus avant. Elle constituera, si le principe en était retenu, l'une des premières et des plus importantes tâches du Ministère du Plan. Les indications générales données ci-après présentent un schéma qui pourrait servir de base à la mise au point des textes constitutifs.

Il est proposé de faire appel à des organismes qui, tout en constituant une émanation de la puissance publique, étroitement contrôlée par elle, possèdent une souplesse de fonctionnement qui assure leur efficacité. En fait, deux types de construction sont possibles: des offices interprovinciaux ou des sociétés d'économie mixte de développement régional. Les deux formules permettent de réaliser les structures nécessaires. La première marque d'une façon plus nette le caractère parastatal de ces créations. La seconde sera cependant préférée car elle permet mieux d'associer le secteur privé à l'action entreprise. Le conseil d'administration de la société de développement pourrait être composé par tiers, de représentants des populations désignées par les assemblées provinciales intéressées, de ceux des gouvernements provinciaux et de ceux des sociétés privées installées dans la région économique. Ces derniers seraient désignés par le Gouvernement central sur proposition des organisations professionnelles.

La présidence du conseil d'administration pourrait être assurée par chaque président de province intéressé qui resterait en fonction pendant une année. Le Gouvernement central désignerait un

Commissaire du Gouvernement qui assisterait aux séances du Conseil et disposerait du droit de veto.

La société aurait un capital fourni par le Gouvernement central, les gouvernements provinciaux et les sociétés privées. Elle recruterait un personnel permanent et pourrait demander par l'intermédiaire du Gouvernement central l'assistance technique des organismes internationaux ou étrangers.

Elle serait chargée, sur la base des directives du Gouvernement central, de préparer le plan de développement régional. Elle serait habilitée à cet effet à tenir toute réunion, à lancer toute enquête, utiles à l'accomplissement de ses travaux.

Elle pourrait également réaliser à la demande du Gouvernement central ou d'un gouvernement provincial, toute action d'assistance dans le domaine technique et administratif. Il paraît par contre peu souhaitable de demander à ces sociétés, de devenir elles-mêmes des organes d'exécution.

9.3. Si des opérations de mise en valeur doivent être conduites dans les régions économiques, on préconisera plutôt la constitution de structures permanentes distinctes, ancrées dans le pays et susceptibles de recevoir pendant un temps limité l'appui d'une aide extérieure.

La forme juridique pourrait être celle de sociétés d'économie mixte spécialisées et groupant dans leur conseil d'administration, sous l'égide des pouvoirs publics, la représentation politique locale et celle de l'autorité traditionnelle d'une part, les organismes de recherche publics ou privés, les intérêts privés associés directement à l'action de production d'autre part. Ces sociétés auraient un capital souscrit par l'Etat, la province et le secteur privé. Elles seraient placées sous le contrôle de la puissance publique qui approuverait leur programme. L'administration de tutelle serait l'administration provinciale. Quand une société aurait une zone d'action intéressant deux provinces, la répartition de compétence en matière de contrôle serait prévue dans les textes constitutifs. L'action de ces sociétés serait coordonnée à l'échelon national par le Ministère du Plan en relation avec le ou les Ministères responsables. Elle pourrait l'être à l'échelon régional par la Société de Développement Régional.

Ainsi pourraient être réalisées des sociétés d'encadrement et de relance agricole dans les zones déterminées par les experts. Les projets présentés par la Mission pourraient en particulier leur être confiés.

Pourraient être constituées également sur le même type des sociétés de service pour la gestion de certaines usines intéressant une région de production (traitement de l'huile de palme ou usines à thé), pour l'entretien et le fonctionnement de certains moyens de transport (bacs auto-moteurs, matériel fluvial, etc...). Ainsi seraient mises en place des structures qui garantiraient la pérennité de l'action, même après la disparition de l'assistance extérieure jugée nécessaire pendant une période de démarrage.

En même temps pourrait être entreprise, tant à l'échelon régional qu'à l'échelon local, une coopération féconde entre tous les éléments publics et privés qui doivent concourir à la mise en valeur du pays.

#### 10. Coordination de l'assistance extérieure

Les aides que la République du Congo reçoit, ou est susceptible de recevoir de l'étranger, sont d'une extrême diversité. Elles sont d'inégale importance, visent à des réalisations localisées ou à des améliorations portant sur des secteurs plus ou moins vastes de l'économie ou de l'administration. La multiplicité même de la complexité de ces interventions imposent leur coordination. Celle-ci ne peut être que le fait du Gouvernement congolais lui-même. Nulle autorité, quelles que soient l'importance de ses interventions ou les titres qu'elle s'est acquis à la reconnaissance du Congo ne pourrait se substituer à lui sans porter atteinte à l'une des prérogatives essentielles de l'Etat, celle de définir la nature et les limites des concours extérieurs. Mais cette coordination ne s'en impose pas moins en toute hypothèse. La Mission considère qu'actuellement, elle n'est pas suffisante. Les aides de l'O.N.U. ou des organismes spécialisés sont négociées directement par les différents services congolais avec l'Administration des Opérations Civiles ou les Institutions Internationales. Les Etats étrangers sont en relation avec le seul Ministère des Affaires Etrangères, mais ce dernier ne semble pas être en possession d'un véritable programme qui permette de répartir les interventions. La représentation diplomatique étrangère fait des offres de collaboration au gré de ses possibilités ou de ses préférences sans que les Autorités Congolaises harmonisent ses générosités. Le mérite de ces initiatives n'est pas contestable: une mise en ordre en valoriserait les effets. Une solution consisterait à créer, probablement auprès du chef de gouvernement dont les décisions et les arbitrages seront souvent



nécessaires, une commission, ou un comité de coordination de l'assistance technique qui constituerait un rouage gouvernemental au même titre que le comité de coordination économique. Ce service serait seul en relation avec les représentants des différents pays ou organismes internationaux apportant, ou susceptibles d'apporter, leur aide au Congo. Il pourrait leur fournir toutes indications sur les besoins du pays, recueillir toutes informations sur les possibilités des uns et des autres et établir avec eux les projets ou programmes d'assistance soumis à la décision du Premier Ministre. Ce Comité pourrait comprendre des experts étrangers mais ceux-ci devraient être choisis individuellement et être assurés de la confiance du Gouvernement Congolais.

Pourraient être constituées également sur le même type des sociétés de service pour la gestion de certaines usines intéressant une région de production (traitement de l'huile de palme ou usines à thé), pour l'entretien et le fonctionnement de certains moyens de transport (bacs auto-moteurs, matériel fluvial, etc...) Ainsi seraient mises en place des structures qui garantiraient la pérennité de l'action, même après la disparition de l'assistance extérieure jugée nécessaire pendant une période de démarrage.

En même temps pourrait être entreprise, tant à l'échelon régional qu'à l'échelon local, une coopération féconde entre tous les éléments publics et privés qui doivent concourir à la mise en valeur du pays.

#### 10. Coordination de l'assistance extérieure

Les aides que la République du Congo reçoit, ou est susceptible de recevoir de l'étranger, sont d'une extrême diversité. Elles sont d'inégale importance, visent à des réalisations localisées ou à des améliorations portant sur des secteurs plus ou moins vastes de l'économie ou de l'administration. La multiplicité même et la complexité de ces interventions imposent leur coordination. Celle-ci ne peut être que le fait du Gouvernement congolais lui-même. Nulle autorité, quelles que soient l'importance de ses interventions ou les titres qu'elle s'est acquis à la reconnaissance du Congo ne pourrait se substituer à lui sans porter atteinte à l'une des prérogatives essentielles de l'Etat, celle de définir la nature et les limites des concours extérieurs. Mais cette coordination ne s'en impose pas moins en toute hypothèse. La Mission considère qu'actuellement, elle n'est pas suffisante. Les aides de l'O.N.U. ou des organismes spécialisés sont négociées directement par les différents services congolais avec l'Administration des Opérations Civiles ou les Institutions Internationales. Les Etats étrangers sont en relation avec le seul Ministère des Affaires Etrangères, mais ce dernier ne semble pas être en possession d'un véritable programme qui permette de répartir les interventions. La représentation diplomatique étrangère fait des offres de collaboration au gré de ses possibilités ou de ses préférences sans que les Autorités Congolaises harmonisent ses générosités. Le mérite de ces initiatives n'est pas contestable: une mise en ordre en valoriserait les effets.

Une solution consisterait à créer, probablement auprès du chef de gouvernement dont les décisions et les arbitrages seront souvent

TROISIEME PARTIE. FINANCEMENT DES PROGRAMMES

Les différentes actions proposées dans le rapport ont été chiffrées. Les estimations avancées constituent des ordres de grandeur qui permettent de situer, par grandes masses, les volumes de financement.

Elles seront classées d'abord par grands secteurs économiques, puis par nature d'intervention et exprimées en milliers de francs congolais à la parité officielle.

1. Récapitulation par secteur économique

|  |                      |       |       |
|--|----------------------|-------|-------|
| Agriculture                                |                      |       |       |
|  | Assistance technique | 1.260 |       |
|  | Investissements      | 30    | 1.290 |
| Mines                                      |                      |       |       |
|  | Assistance technique | 100   |       |
|  | Investissements      | 500   | 600   |
| Industrie manufacturière (investissements) |                      |       |       |
|  | Renouvellement       | 700   |       |
|  | Extensions           | 1.500 | 2.200 |
| Energie                                    |                      |       |       |
|  | Etudes               | 40    |       |
|  | Assistance technique | 20    |       |
|  | Investissements (1)  | 950   | 1.010 |
| Eau  |                      |       |       |
|  | Etudes               | 20    |       |
|  | Assistance technique | 20    |       |
|  | Investissements      | 700   | 740   |
| Transports                                 |                      |       |       |
|  | Etudes               | 45    |       |
|  | Assistance technique | 160   |       |
|  | Investissements      | 4.180 | 4.385 |
| Télécommunications                         |                      |       |       |
|  | Investissements      | 165   | 165   |
| Santé                                      |                      |       |       |
|  | Etudes               | 30    |       |
|  | Assistance technique | 340   |       |
|  | Investissements      | 565   | 935   |
| Enseignement                               |                      |       |       |
|  | Assistance technique | 25    |       |
|  | Investissements      | 875   | 900   |

(1) Le chiffre des investissements du secteur "Energie" tient compte de la réalisation d'une centrale thermique à Bakwanga. Une centrale hydroélectrique exigerait un investissement complémentaire de 200 à 220 millions.

Si l'on ajoute à ces différents chiffres le coût des actions proposées au niveau gouvernemental, soit 285 millions, le total de l'ensemble du programme atteint 12.510.000.000 de francs congolais.

## 2. Récapitulation par nature d'intervention

On distinguera les programmes,

- d'études urgentes,
- d'assistance technique,
- d'investissements proprement dits

### 2.1. Les études urgentes:

sont destinées pour la plupart à préciser la nature et l'importance du programme d'investissements. La Mission suggère qu'elles soient lancées le plus rapidement possible. Elles lui paraissent présenter toutes un caractère d'urgence:

1. Etudes des extensions à prévoir pour la fourniture de l'électricité à Léopoldville: 20 millions.
2. Etude d'un programme prioritaire pour l'approvisionnement en eau des centres (Régie des eaux): 20 millions.
3. Etude d'un programme prioritaire pour la fourniture de l'électricité dans les centres (Régie des eaux): 20 millions.
4. Etude de la stabilisation des passes divagantes dans le bief maritime: 25 millions.
5. Etude des travaux de consolidation à effectuer sur les pistes aériennes: 20 millions.
6. Etude de la reconversion des projets d'hôpital de Léopoldville, Boma et Bukavu: 30 millions.

La mission suggère également, bien que cette question n'ait pas le même caractère d'urgence, l'étude d'un crédit artisanal adapté aux nouvelles structures du Congo. Un crédit de 5 millions a été prévu à ce titre.

L'ensemble de ces études coûterait 140 millions.

### 2.2. L'assistance technique.

Le tableau suivant donne la liste des principales missions d'assistance technique proposées. Il précise le nombre des experts étrangers affectés à chacune d'elles, la durée approximative de leur séjour au Congo et une estimation du coût de chaque mission. Cette assistance exigerait le recrutement, pour des périodes variant entre 1 et 5 ans, de 236 experts étrangers. Elle coûterait au total 2.205 millions.

On peut être frappé de l'importance de ce chiffre. Mais, la Mission

a souligné à différentes reprises l'urgence de la remise en marche des principaux secteurs administratifs et parastataux. Seul, un apport d'administrateurs et de techniciens étrangers de haute qualification pour la plupart et employés dans les conditions générales qui ont été indiquées, a paru de nature à porter rapidement remède à la situation générale du pays. Il convient de souligner également le nombre des actions de relance agricole et l'importance des moyens en personnel qui leur sont affectés.

### 2.3. Investissements.

Seront chiffrés successivement,

- les investissements généraux non directement rentables et qui relèvent en conséquence d'un financement sous forme de dons,
- les investissements productifs qui peuvent faire l'objet de prêts extérieurs,
- les investissements qui exigent des études complémentaires proposées par ailleurs et qui ont paru, pour cette raison, devoir être distingués quoiqu'ils appartiennent pour la plupart à la première catégorie des investissements non rentables.

#### 2.3.1. Investissements généraux:

##### Agriculture

1. Remise en état des usines de traitement de la zone des grandes cultures tropicales, 4,4 millions
  2. Extension des usines à thé du Kivu, 23 millions
- soit au total pour l'Agriculture 30 millions environ.

##### Transports

1. Réfection des ponts de Kongolo et de Lenge, 40 millions
2. Chemin de fer Aketi-Bumba, 500 millions
3. Ports Otraco (y compris Bolenge et Bumba), 500 millions
4. Achats de dragues, 370 millions
5. Routes,

|  |                |
|--|----------------|
| 636 Kms. de routes définitives,                          | 1.397 millions |
| 1.878 Kms. de routes améliorées,                         | 515 millions   |
| 2.769 Kms. de routes remises en état<br>(travaux lourds) | 250 millions   |
| 1.606 Kms. de routes remises en état<br>(travaux légers) | 41 millions    |

L'ensemble de ce programme routier coûterait 2.200 millions.

6. Pistes de collecte 110 millions
7. Bacs 88 millions
8. Ponts métalliques 30 millions

ASSISTANCE TECHNIQUE

| Secteur intéressé      | Nature de la mission       | Nbre d'experts | Durée (+) Mission | Coût | Observations                               |
|------------------------|----------------------------|----------------|-------------------|------|--|
| Secteur gouvernemental | Fonction Publique          | 10             | 2                 | 80   | ) fonctionnaires d'administration          |
|                        | Budget-Contrôle            | 10             | 2                 | 80   | ) générale et des administrations          |
|                        | Fiscalité                  | 5              | 2                 | 40   | ) financières                              |
|                        | Planification              | 10             | 2                 | 80   | )  |
|                        | Travaux Publics (B.C.E.T.) | 16             | 3                 | 110  | ) ingénieurs                               |
|                        | Institut Mines             | 8              | 5                 | 100  | 490  |
| Agriculture            | Diffusion semences         | 8              | 5                 | 90   |  |
| Actions générales      | Développement-Elevage      | 12             | 5                 | 220  |  |
|                        | INEAC                      | 35             | 5                 | 350  | Ingénieurs d'agriculture<br>Zootechniciens |
| Zones d'ac-tion        | 1 Paulis                   | 5              | 3                 | 40   |  |
|                        | 2 Bambesa                  | 4              | 3                 | 25   |  |
|                        | 3 Rizicole du Nord         | 7              | 3                 | 50   |  |
|                        | 4 Cultures Equatoriales    | 8              | 5                 | 140  |  |
|                        | 5 Kivu                     | 5              | 5                 | 50   |  |
|                        | 6 Ruzizi                   | 6              | 3                 | 85   |  |
|                        | 7 Tabacicole               | 5              | 5                 | 70   |  |
|                        | 8 Coton Sud                | 7              | 3                 | 75   | 1.260                                      |
|                        | 9 Sud Kasai                | 5              | 3                 | 65   |  |
| OTRACO                 | Services Comptables        | 10             | 1                 | 25   | Comptables - Economistes                   |
|                        | Tarifs                     |                |                   |      |  |
|                        | Entretien matériel roulant | 12             | 1                 | 25   | 50 Ingénieurs ouvriers spécialisés         |
| REGIDESO               | Eau & Electricité          | 20             | 1 ½               | 40   | 40 Ingénieurs et techniciens               |
| Santé                  | 7 équipes de prophylaxie   | 16             | 5                 | 295  | Médecins - personnel de santé              |
|                        | Révision mat.hospital.     | 5              | 5                 | 45   | 340 Techniciens - matériel hospitalier     |
| Enseignement           | Enquête globale            | 7              | 1 ½               | 25   | 25 Enseignants                             |
|                        |                            |                |                   |      | <u>236</u>                                 |
|                        |                            |                |                   |      | 2.205                                      |

(+) La durée approximative de la mission est donnée en nombre d'années.

Le total des investissements intéressant les Transports est donc de 3.840 millions.

#### Santé

|   |              |
|---|--------------|
| 1. Véhicules  | 43 millions  |
| 2. Médicaments, 13 m. par an pdt 5 ans                                  | 65 millions  |
| 3. Etablissements hospitaliers<br>dispensaires 16 m.<br>hôpitaux 115 m. | 130 millions |

soit au total pour la Santé 240 millions.

#### Enseignement

|   |              |
|---|--------------|
| 1. Matériel scolaire,   | 130 millions |
| 2. Extensions de 30 écoles de moniteurs                               | 100 millions |
| 3. Ecole de régents d'Elisabethville                                  | 50 millions  |
| 4. Lycées et collèges   | 300 millions |
| 5. Ecole technique agricole d'Elisabethville,                         | 25 millions  |
| 6. Enseignement des métiers   | 30 millions  |
| 7. Extensions universitaires<br>Lovanium 75 m<br>Elisabethville 165 m | 240 millions |

soit au total pour l'Enseignement 875 millions.

#### Télécommunications

|  |              |
|--|--------------|
| 1. Centraux téléphoniques de<br>Léopoldville et Jadotville   | 130 millions |
| 2. Liaisons radio<br>internationales 30 m<br>intérieures 4 m | 35 millions  |

soit au total pour les Télécommunications 165 millions.

Les investissements généraux énumérés ci-dessus coûteraient au total 5.150 millions.

#### 2.3.2. Investissements productifs

Sont regroupés sous cette rubrique les investissements qui intéressent essentiellement les sociétés du secteur privé (industrie manufacturière, énergie, mines et transports). La situation monétaire et la pénurie de devises sont les seules causes des difficultés que ces sociétés ont rencontrées, pour assurer le renouvellement de leurs installations ou de leur matériel et pour poursuivre leur programme d'extension. Ce problème mérite d'être examiné spécialement et paraît devoir trouver sa solution dans l'appel au crédit extérieur conformément aux suggestions présentées par le rapport:

|  |                |
|--|----------------|
| 1. Industrie manufacturière et énergie | 2.800 millions |
| 2. Mines                               | 500 millions   |
| 3. Transports                          | 340 millions   |

soit au total 3.640 millions environ.

2.3.3. Investissements à étudier:

|                |              |
|----------------|--------------|
| 1. Electricité | 350 millions |
| 2. Eau         | 700 millions |
| 3. Santé       | 325 millions |

soit au total 1.375 millions.

La récapitulation des dépenses par groupe d'action se présente donc ainsi:

|                              |                |
|------------------------------|----------------|
| . études                     | 140 millions   |
| . assistance technique       | 2.205 millions |
| . investissements généraux   | 5.150 millions |
| . investissements productifs | 3.640 millions |
| . investissements à l'étude  | 1.375 millions |

soit au total 12.510 millions.

Les traits dominants de ce programme sont en dehors de l'importance de l'assistance technique déjà signalée, le coût de la remise en état de l'infrastructure spécialement dans le secteur routier.

Les différentes actions proposées ainsi que la réalisation des ouvrages envisagés doivent se développer sur une période de 2 à 5 ans.

Il eut été facile de dégager dans cet ensemble un certain nombre de priorités. La Mission a préféré cependant s'abstenir de le faire. Il lui est apparu que ce dernier travail exigeait la collaboration des instances gouvernementales congolaises. Elle se bornera donc à souligner le caractère prioritaire des problèmes suivants:

Fonction publique

Etablissement d'un véritable document budgétaire

Otraco

Réseau routier

Action contre les grandes endémies.





Tableau II

TABLEAU DES EFFECTIFS DE COOPERATION TECHNIQUE BELGE EN SERVICE  
AU CONGO .

(Situation début décembre 62)

---

|  | <u>EFFECTIFS CONGO</u> |
|--|------------------------|
| Secrétariat                                    | 13                     |
| Conseillers juridiques                         | 4                      |
| Service pénitentiaire                          | 2                      |
| Service territorial i.d. administration locale | 136                    |
| Police   | 28                     |
| Sûreté   | 11                     |
| Assistance sociale                             | 15                     |
| Inspection du travail                          | 14                     |
| Information                                    | 8                      |
| Budget contrôle                                | 2                      |
| Impôts   | 11                     |
| Douane   | 8                      |
| Comptabilité                                   | 10                     |
| Imprimerie                                     | 3                      |
| Finances                                       | 14                     |
| Affaires Economiques                           | 13                     |
| Statistiques                                   | 2                      |
| Titres Fonciers                                | 7                      |
| Cadaastre                                      | 6                      |
| Mines-Géologie                                 | 6                      |
| Agriculture                                    | 56                     |
| Eaux et Forêts                                 | 1                      |
| Vétérinaires                                   | 4                      |
| Techniciens vétérinaires                       | 7                      |
| Ingénieurs                                     | 13                     |
| Architectes                                    | 7                      |
| Conducteurs                                    | 13                     |
| Techniciens T.P.                               | 35                     |
| Géomètres T.P.                                 | 3                      |
| Mécaniciens                                    | 23                     |
| Secrétaires techniques et comptables           | 7                      |
| Marine   | 20                     |
| Radio-électriciens                             | 46                     |
| Météorologie                                   | 9                      |
| Commandants d'aéroport                         | 3                      |
| Poste  | 10                     |
| Médecins                                       | 69                     |
| Pharmaciens                                    | 6                      |
| Biologistes                                    | 3                      |
| Fonctionnaires sanitaires                      | 46                     |
| Infirmières                                    | 35                     |
| Cadre administratif de l'enseignement          | 9                      |
| Inspection enseignement                        | 4                      |
| Directeur enseignement général                 | 55                     |
| Personnel enseignant                           | 417                    |
| Enseignement universitaire                     | 68                     |

|   |       |       |
|---|-------|-------|
| Institut géographique                               | 20    |       |
| Techniciens armée nationale<br>(ex F.P. uniquement) | 14    |       |
| Aumôniers   | 5     |       |
| Ordre Judiciaire-Police<br>Judiciaire               | 18    |       |
| Magistrature  | 32    |       |
| Agents temporaires                                  | 10    |       |
| Agents des villes et communes                       | 2     |       |
| Enseignement subsidié                               | 562   |       |
| Institut International                              | 153   |       |
|   | <hr/> |       |
| TOTAUX :  | 2.098 | 2.098 |
| PARASTATAUX   |       |       |
| Ineac   | 36    |       |
| Irsac   | 22    |       |
| Institut des Parcs Nationaux                        | 1     |       |
|   | <hr/> |       |
| TOTAUX  | 59    | 59    |
|   |       | <hr/> |
| TOTAUX GENERAUX:                                    |       | 2.157 |
| =====   |       |       |

---

TABLEAU III

EXPERTS DES NATIONS-UNIES EN SERVICE AU CONGO ( au 15.10.1962)

Lieu d'affectation par province

|                        | <u>Léopold-<br/>ville</u> | <u>Equateur</u> | <u>Province<br/>Orientale</u> | <u>Kivu</u> | <u>Kasaï</u> | <u>Katanga</u> | <u>Total</u> |
|------------------------|---------------------------|-----------------|-------------------------------|-------------|--------------|----------------|--------------|
| Agriculture            | 7                         | -               | 3                             | 3           | -            | -              | 13           |
| Transports             | 2                         | -               | -                             | -           | -            | -              | 2            |
| Aviat.civile           | 44                        | 3               | 5                             | 2           | 15           | 26             | 95           |
| Télécommunic.          | 16                        | -               | 2                             | 1           | -            | -              | 19           |
| Météorologie           | 15                        | -               | 2                             | -           | -            | 3              | 20           |
| Serv. Postaux          | 7                         | 1               | 1                             | 1           | 1            | 1              | 12           |
| Service radio          | 2                         | -               | -                             | -           | -            | -              | 2            |
| Education              | 37                        | 2               | 4                             | 4           | 2            | -              | 49           |
| Finances               | 16                        | 1               | 2                             | 5           | 3            | 1              | 28           |
| Coordin.<br>Economique | 7                         | -               | -                             | -           | -            | -              | 7            |
| Magistrature           | 16                        | 3               | 3                             | 7           | 4            | 4              | 37           |
| Travail                | 11                        | -               | -                             | -           | -            | -              | 11           |
| Ressources Nat.        | 2                         | -               | -                             | 3           | -            | -              | 5            |
| Admin.Publ.            | 8                         | 1               | 6                             | -           | -            | -              | 15           |
| Travaux Publ.          | 13                        | 1               | 2                             | 2           | 2            | -              | 20           |
| Aff. Sociales          | 3                         | -               | -                             | 1           | 1            | -              | 5            |
| O.M.S.-Prov.           | 39                        | 29              | 30                            | 32          | 30           | 5              | 165          |
| Royal                  | 9                         | -               | -                             | -           | -            | -              | 9            |
| Lovanium               | 8                         | -               | -                             | -           | -            | -              | 8            |
| Divers                 | 7                         | -               | -                             | -           | -            | -              | 7            |
|                        | <u>269</u>                | <u>41</u>       | <u>60</u>                     | <u>61</u>   | <u>58</u>    | <u>40</u>      | <u>529</u>   |
|                        | ===                       | ====            | ====                          | ====        | ===          | ===            | ====         |

TABLEAU IV

TECHNICIENS SERVANT AU CONGO A FIN 1962 (Sud Katanga exclu)

|                    | Techn. en service payé par B.C.T. | Enseign. subs. B.E.C. | B.E.P.    | Experts O.N.U. | Total        |
|--------------------|-----------------------------------|-----------------------|-----------|----------------|--------------|
| Gouvernem. Central | 311                               | -                     | -         | 269            | 1.643        |
| ex Prov. de Léo    | 598                               | 465                   | )         | )              |              |
| ex Prov. Equateur  | 186                               | 38                    |           | 41             | 265          |
| ex Prov. Orientale | 129                               | 104                   |           | 60             | 293          |
| ex Prov. Kivu      | 135                               | 96                    |           | 61             | 292          |
| Nord Katanga       | 19                                | 1                     |           | 40             | 60           |
| ex Prov. Kasai     | 165                               | 77                    |           | 58             | 300          |
| Parquet Léopoldv.  | 33                                |                       | 25        |                | 25           |
|                    |                                   |                       |           |                | 33           |
|                    | <u>1.576</u> (1)                  | <u>781</u>            | <u>25</u> | <u>529</u>     | <u>2.911</u> |

(1) Répartition par nationalité de 1.154 techniciens dans le total de 1.576

|                |       |
|----------------|-------|
| Belges         | 1.027 |
| Haïtiens       | 95    |
| Egyptiens      | 4     |
| Luxembourgeois | 3     |
| Italiens       | 3     |
| Portugais      | 3     |
| Français       | 3     |
| Grecs          | 3     |
| Polonais       | 1     |
| Libanais       | 2     |
| Suisse         | 1     |
| Letton         | 1     |
| Yougoslave     | 1     |
| Camerounais    | 1     |
| Congolais      | 1     |
| Ruandais       | 1     |
| Apatride       | 1     |
| Indéterminés   | 3     |

Effectifs de l'Assistance Technique Belge au 26/2/1963 (Katanga compris)

- 1.268 Enseignants dont environ 50 % sous statut
- 153 Enseignants à l'Institut International d'Elisabethville (Entièrement à charge de la Belgique)
- 159 Médecins, infirmières, agents de service sanitaire
- 50 (32 Magistrats et 18 Officiers de Police Judiciaire)
- 19 Conseillers à l'ANC
- 449 Divers (Travail, T.P., Télécom., Conseillers Juridiques, Service Territorial, etc...)

-----  
2.098

=====

CHAPITRE II

A S P E C T S   E C O N O M I Q U E S

EVOLUTION 1958-1962

## AVANT - PROPOS

1. Pour apprécier l'incidence des programmes d'intervention proposés par la mission, il faut prendre une mesure correcte des déséquilibres qui affectent l'économie congolaise. La cause première de ceux-ci réside dans le désordre de la situation financière et monétaire.

Ces problèmes ne seront pas traités ici puisqu'un chapitre spécial leur est consacré. On se bornera donc à décrire les répercussions de la situation monétaire et financière sur la structure économique du Congo en abordant la question d'abord sous l'angle des problèmes internes puis sous celui des relations extérieures.

2. De 1960 à 1962, le Katanga s'est dégagé complètement du système économique congolais. Il sera donc impossible d'intégrer complètement l'histoire économique du Katanga pendant cette période, à celle de l'ensemble congolais. Par conséquent, toute la partie de l'exposé consacrée au déséquilibre interne de l'économie congolaise concerne le Congo à l'exclusion du Katanga, sauf indication contraire. En étudiant le déséquilibre externe de l'économie congolaise on consacrerà une section spéciale à l'analyse des relations du Katanga avec le reste du monde telles qu'elles apparaissent dans la balance des paiements du Katanga. Enfin, les problèmes monétaires et financiers du Katanga sont abordés au Chapitre III.

## PREMIERE PARTIE. LE DESEQUILIBRE INTERNE

Dans l'ordre interne, la structure de l'économie congolaise est affectée par un déséquilibre qu'exprime l'évolution des prix intérieurs et qui naît de la divergence entre les évolutions respectives de l'offre et de la demande globales.

### 1. LA DEMANDE

Il faut examiner ici les revenus monétaires des particuliers et des sociétés.

#### 1.1. Les revenus des particuliers

Trois facteurs ont influencé l'évolution des revenus monétaires des particuliers:

- . la transformation dans la répartition des revenus du travail entre Africains et non-Africains.
- . l'augmentation des revenus nominaux.
- . les variations dans le volume de l'emploi.

1.1.1. La répartition des revenus du travail. Entre 1950 et 1958 la masse des revenus du travail était partagée pour moitié environ entre les salariés africains et les étrangers.

|                           | millions fr.c. |             |             |
|---------------------------|----------------|-------------|-------------|
|                           | <u>1950</u>    | <u>1954</u> | <u>1958</u> |
| Revenus du travail perçus |                |             |             |
| par les Africains         | 5.180          | 10.960      | 14.100      |
| par des non-Africains     | 5.650          | 10.070      | 13.000      |

Le comportement monétaire des deux groupes était cependant fort différent. En effet, l'évolution parallèle de la circulation fiduciaire et du revenu des Africains (1), suggère la présence chez ces derniers d'une forte propension à consommer tandis qu'au contraire les non-Africains, détenteurs de revenus individuels plus

---

(1) De 1950 à 1958 le rapport des deux termes reste constamment proche de 30 %.



élevés, épargnaient au Congo ou exportaient une partie importante de leurs avoirs.

En juillet 1960, le départ des cadres étrangers et leur remplacement par des agents congolais ont profondément modifié au profit de ces derniers la structure des revenus du travail.

Avant même qu'intervienne une augmentation de la masse globale des revenus du travail, ce simple déplacement des flux monétaires devait avoir un puissant effet inflatoire étant donné le comportement monétaire des nouveaux bénéficiaires.

1.1.2. Augmentation des revenus nominaux. Les flux monétaires n'ont pas été seulement déplacés, ils se sont surtout gonflés dans de considérables proportions. Entre le 30 juin 1960 et le 31 décembre 1962, la circulation fiduciaire du Congo (1) est passée de fr.c. 5041 millions à fr.c. 12.457 millions, soit une augmentation de 150 %. Si le rapport entre le volume de la circulation fiduciaire et le revenu monétaire total des nationaux n'a pas varié, on peut évaluer ce dernier à fr.c. 44 milliards environ en 1962, au lieu de fr.c. 14 milliards en 1958 (1).

L'augmentation de la masse totale des revenus monétaires ne s'est pas également répartie entre toutes les catégories de bénéficiaires.

(millions fr.c.)

| Revenus monétaires des particuliers (1)       | 1958           |       | 1962           |       | Variation |
|---|----------------|-------|----------------|-------|-----------|
|   | Montant absolu | %     | Montant absolu | %     |           |
| Salariés du secteur privé                     | 6.910          | 48,6  | 7.750          | 17,6  | + 12 %    |
| du secteur public                             | 2.790          | 19,9  | 13.550         | 30,8  | + 385     |
| Revenus du Travail (a)                        | 9.700          | 68,5  | 21.300         | 48,4  | + 120     |
| Revenus des travailleurs indépendants (b - a) | 4.300          | 31,5  | 22.700         | 51,6  | + 430     |
| TOTAL (b)                                     | 14.000         | 100,- | 44.000         | 100,- | + 210     |

Le chapitre consacré aux problèmes des finances publiques montre bien que le facteur premier du déséquilibre a été l'augmentation rapide des revenus distribués par le secteur public.

Les autres classes de la population ont essayé de défendre leur part du revenu total distribué: elles l'ont fait avec des fortunes diverses.

(1) Katanga et Ruanda-Urundi exclus.

Les salariés du secteur privé ont obtenus plusieurs relèvements du salaire minimum légal: 30 % en juillet 1960, 30 % en juillet 1961, et 25 % en avril 1963; mais l'augmentation du coût de la main-d'oeuvre a été partiellement compensée par la réduction de l'emploi.

Les travailleurs indépendants qui produisent pour l'exportation n'ont pu obtenir que les prix d'achat des produits agricoles soient relevés dans les mêmes proportions que les salaires; dans la mesure où il leur était impossible de reconverter leur activité vers d'autres productions, ils ont donc été les principales victimes du désordre monétaire.

Enfin, les producteurs indépendants de biens et de services destinés au marché intérieur ont ajusté leurs prix de vente en fonction de la demande des centres urbains; faute de pouvoir améliorer sensiblement leur revenu réel, ils ont au moins neutralisé pour leur compte la dépréciation du pouvoir d'achat de la monnaie.

1.1.3. Variation de l'emploi. En 1958 et 1959 la structure et le volume de l'emploi se présentaient comme suit :

(en milliers d'individus)

| Main-d'oeuvre salariée<br>employée par | 1958     |       | 1959     |       |
|--|----------|-------|----------|-------|
|  | Effectif | %     | Effectif | %     |
| Agriculture                            | 313      | 28,4  | 280      | 29,1  |
| Industrie                              | 102      | 7,8   | 102      | 10,6  |
| Bâtiment                               | 105      | 9,2   | 87       | 9,1   |
| Mines                                  | 87       | 6,1   | 79       | 8,2   |
| Transports                             | 77       | 6,9   | 71       | 7,4   |
| Commerce                               | 68       | 9,5   | 66       | 6,8   |
| Bureaux                                | 46       | 4,1   | 47       | 4,9   |
| Divers (a)                             | 304      | 27,5  | 230      | 23,9  |
|  | 1.102    | 100,- | 961      | 100,- |

(a) domestiques, armée, police, divers...

L'inégal pouvoir de pression des divers groupes sociaux a certainement modifié la structure de l'emploi.

Depuis avril 1961 (1), les autorités congolaises ont pu résister

(1) fixation des nouveaux barèmes pour le personnel sous statut.

aux revendications salariales des agents sous statut de l'administration, mais elles n'ont pu mettre un frein au recrutement ni à l'admission massive de contractuels sous le régime statutaire: spécialement dans les provinces: l'effectif des agents sous statut de la fonction publique, qui était de 11.550 unités (1) en 1960 est passé à 18.000 en 1962 et dix mille contractuels attendent encore la régularisation de leurs dossiers pour être admis au bénéfice du statut. L'augmentation des effectifs vient donc relayer le relèvement des soldes pour aggraver le coût de la fonction publique.

Il ne semble pas que les autres catégories d'agents rémunérés par l'Etat, les provinces ou les institutions paraétatiques aient fort augmenté leurs effectifs; les contraintes budgétaires, surtout au niveau provincial, ne l'ont pas permis.

Dans le secteur privé, l'évolution de l'emploi est mal connue. Les entreprises agricoles d'exportation de type capitaliste ont généralement maintenu leur production à un niveau proche de 1958. La nature des exploitations ne permettant pas l'accroissement rapide de la productivité du travail, il ne semble pas que l'effectif employé ait subi des compressions notables d'autant plus que l'état déficient du matériel exige sans doute l'étoffement des services d'entretien.

L'emploi dans les grandes entreprises minières du Sud-Katanga n'a pas varié; il a par contre été fortement réduit en 1961 et 1962 dans les exploitations à forte intensité de main-d'oeuvre qui sont au Kivu-Maniema et au Nord-Katanga. Depuis la fin de 1962 cependant, les conditions d'approvisionnement de ces entreprises se sont fort améliorées; la production et l'emploi s'en ressentiront très rapidement.

Entre 1958 et 1962, l'emploi dans les entreprises minières congolaises est passé de 87.000 unités à 54.000.

Les entreprises industrielles qui avaient fortement réduit leurs effectifs de main-d'oeuvre salariée en 1960, ont en 1962 retrouvé le niveau d'emploi de 1958 (2). La productivité du travail est donc en nette amélioration puisqu'en 1962 un effectif identique à celui de 1958 réalise une production supérieure de 32% à celle de 1958.

---

(1) Congolais et étrangers.

(2) voir Fascicule III, Chapitre I, L'Industrie.

Dans le secteur de la construction, l'évolution de la consommation de ciment peut servir d'indice de variation de l'emploi. En 1958, la production locale et l'importation ont mis sur le marché congolais 540.000 tonnes de ciment contre 200.000 en 1962, soit une diminution de 63 %. En 1963, on constate une reprise de l'activité dans ce secteur qui est gros employeur de main-d'oeuvre.

Il faut enfin se borner à émettre des hypothèses raisonnables pour fixer grossièrement l'ordre de grandeur des évolutions intervenues dans les secteurs des transports, du commerce et de l'administration privée, et dans l'emploi du personnel domestique.

Sous réserve d'enquêtes ultérieures plus approfondies, on peut alors dresser le tableau suivant:

(en milliers d'individus)

| Main-d'oeuvre congolaise salariée employée par : | 1958         |              | 1962       |              | Variation     |
|--|--------------|--------------|------------|--------------|---------------|
|  | Effectif     | %            | Effectif   | %            |               |
| Agriculture                                      | 313          | 28,4         | 268        | 34,2         | - 15 %        |
| Industrie  | 102          | 7,8          | 102        | 13           | -             |
| Bâtiment   | 105          | 9,2          | 39         | 5            | - 63 %        |
| Mines  | 87           | 6,1          | 54         | 6,9          | - 38 %        |
| Transport  | 77           | 6,9          | 60         | 7,7          | - 22 %        |
| Commerce   | 68           | 9,5          | 41         | 5,2          | - 40 %        |
| Bureaux  | 46           | 4,1          | 50         | 6,4          | + 10 %        |
| Police et Armée                                  | 40           | 3,9          | 40         | 5,1          | -             |
| Divers   | 260          | 23,6         | 130        | 16,5         | - 50 %        |
| <b>TOTAL :</b>                                   | <b>1.098</b> | <b>100,-</b> | <b>784</b> | <b>100,-</b> | <b>- 31 %</b> |

## 1.2. Les revenus des entreprises

1.2.1. Les entreprises exportatrices. La baisse des cours sur les marchés mondiaux (cfr. infra) et l'augmentation des prix de revient en territoire congolais compromettent la rentabilité des entreprises exportatrices.

Celles-ci ont obtenu une amélioration de leurs recettes en francs congolais quand le Conseil Monétaire a procédé en novembre 1961 à la dévaluation de fait du franc congolais en renchérissant de 30 % le cours officiel de la devise, mais l'augmentation des coûts a presque immédiatement compensé l'effet de cette mesure.

Les revenus des sociétés exportatrices ne jouent donc pas de rôle important dans le processus d'expansion de la demande globale.

1.2.2. Les entreprises orientées vers le marché intérieur. Les entreprises productrices de biens et de services destinés au marché intérieur ont, en présence d'un marché demandeur, la possibilité de répercuter sur les prix de vente l'augmentation des coûts. Elles maintiennent donc leurs revenus et les accroissent même dans de notables proportions. Ces revenus s'accumulent dans les dépôts bancaires faute de pouvoir être transférés à l'étranger ou réinvestis sur place.

En décembre 1962, l'augmentation du volume de monnaie scripturale depuis juin 1960 atteignait près de fr.c. 18 milliards. L'économie congolaise accumule ainsi un potentiel inflatoire, stérilisé pour l'heure, mais susceptible de devenir inquiétant. A mesure que s'éloigne la perspective d'une réforme monétaire, les revenus accumulés par l'entreprise commerciale ou industrielle viennent aggraver la demande de devises pour le transfert au marché parallèle ou pour l'importation de biens d'équipement au cours officiel.

En effet, la divergence entre le niveau des prix intérieurs et le cours officiel des changes est telle que l'obtention d'une licence pour l'importation de biens d'équipement par exemple constitue une opération extrêmement rentable, d'autant qu'elle se double souvent d'une surestimation de la valeur du bien importé. La pression sur la demande globale qu'exerce l'augmentation des revenus de l'entreprise fait donc surtout sentir ses effets dans le domaine des échanges extérieurs; elle constitue l'une des voies par lesquelles le déséquilibre interne se propage au domaine des relations économiques externes.

## 2. L'OFFRE

La réponse de l'offre globale à l'expansion de la demande réside dans l'évolution des importations et de la production locale.

### 2.1. La production industrielle

2.1.1. L'évolution de la production industrielle est analysée plus loin en détail (1). Il suffit de rappeler ici que la production industrielle totale a augmenté de 19 % entre 1958 et 1962

(1) Voir Fascicule III, Chapitre I, L'Industrie.

pour l'ensemble du Congo et de 32,6 % pour le Congo sans le Katanga.

La production destinée au marché intérieur - et qui seule intéresse l'analyse du déséquilibre interne - a fait des progrès plus sensibles encore: 15 % pour l'ensemble du Congo et 42 % pour le Congo sans le Katanga de 1958 à 1962.

2.1.2. La contribution de l'industrie à l'offre totale de biens sur le marché intérieur congolais peut être appréciée par rapport à la valeur des biens importés. En 1958, le Congo (1) a importé fr.c. 10.490 millions (2) et reçu de l'industrie locale fr.c. 4.800 millions (3) soit 31,4 % du total, sous forme de biens de consommation, d'approvisionnement et d'équipement; en 1962 par contre le Congo (1) a importé fr.c. 10.677 millions (2) et reçu de l'industrie fr.c. 9.200 millions (3), soit 46 % du total.

On a vu plus haut comment le déséquilibre interne se manifeste surtout au niveau de l'offre et de la demande pour les biens de consommation.

A cet égard, les contributions respectives de la production industrielle et de l'importation à l'offre de biens se présentent comme suit:

(million de fr.c. courants)

|                                    | 1958   |       | 1962   |       | Variation<br>en % |
|------------------------------------|--------|-------|--------|-------|-------------------|
|                                    | Valeur | %     | Valeur | %     |                   |
| Importation C.I.F.                 | 3.950  | 54,-  | 4.660  | 40,6  | + 18 %            |
| Production industrielle (ex-usine) | 3.375  | 46,-  | 6.845  | 59,4  | +100 %            |
|                                    | 7.325  | 100,- | 11.505 | 100,- | + 57 %            |

(a) Katanga exclu.

En 1962, la production industrielle contribue donc pour 60 % environ à l'offre de biens de consommation de type moderne et supplante l'importation qui avait la primauté en 1958.

(1) Katanga exclu.

(2) Valeur CIF à prix courants.

(3) Valeur ex-usine à prix courants.

2.1.3. Les facteurs d'expansion de la production industrielle sont nombreux: Il faut évidemment placer au premier rang l'augmentation de la demande monétaire qui a élargi rapidement le débouché naturel de l'industrie congolaise.

Le déplacement des flux monétaires vers une catégorie de bénéficiaires, dont la propension à importer est faible a constitué également un facteur d'expansion de la production industrielle. Toutefois, ce facteur eût vite perdu de l'importance avec la transformation des habitudes de consommation, si celle-ci n'avait été freinée par l'instauration du contrôle des changes et le blocage des importations de biens de consommation à leur niveau antérieur.

Les restrictions apportées aux importations de biens de consommation par le contrôle des changes ont favorisé l'expansion industrielle de deux manières. Elles ont éliminé la concurrence des produits étrangers qui sont de même nature que les produits locaux et elles ont favorisé le déplacement de la demande insatisfaite vers des produits locaux de nature différente. Ainsi les revenus qui se seraient portés vers l'importation de voitures de tourisme, par exemple, ont été consacrés à l'achat de ciment produit localement.

Enfin, l'expansion de la production locale des biens de consommation a provoqué, après quelques temps, l'apparition d'une demande dérivée de biens d'approvisionnement et d'équipement que l'industrie locale s'efforce de satisfaire.

2.1.4. Les obstacles à l'expansion de l'industrie sont connus et largement analysés dans le chapitre spécial consacré à l'industrie congolaise. Ils peuvent être ramenés à cinq points essentiels:

- . l'insuffisance relative des allocations de devises pour l'importation de matières premières et pièces de rechange.
- . la lenteur et l'irrégularité dans l'octroi des devises soumis à des procédures de contrôle trop lourdes et trop complexes pour être vraiment efficaces.
- . l'apparition dans certains secteurs de goulots d'étranglement dûs au plein-emploi des capacités de production et au manque de devises étrangères pour l'importation des biens d'équipement nouveaux.
- . la faiblesse de la demande en provenance des entreprises privées et publiques que ne compense pas toujours l'expansion de la demande des particuliers.
- . la mise en autarcie du Katanga qui a coupé l'industrie katan-

gaise de ses sources d'approvisionnement et de ses débouchés au Congo, tout en privant l'industrie congolaise des fournitures en provenance du Katanga.

2.1.5. Les modalités de l'expansion industrielle au Congo ont été imposées par la nature des obstacles et par les caractères rencontrés des facteurs d'expansion.

. En premier lieu, l'augmentation de la production industrielle est évidemment le résultat de l'accroissement des quantités produites quand il existe une forte élasticité de la demande par rapport au revenu. C'est le cas de la bière ou des produits textiles par exemple.

. En second lieu, les entreprises industrielles, dont les produits font l'objet de la demande des entreprises privées et publiques, ont essayé de reconvertir leur activité vers la production de biens de consommation destinés aux particuliers. C'est le cas notamment dans le secteur de la fabrication de produits métallurgiques.

. En troisième lieu, les entreprises industrielles ont réagi devant les difficultés de change en valorisant au maximum le facteur rare que constitue la devise étrangère.

Quand la production est basée sur la transformation de matières importées, cette réaction entraîne une diminution dans la qualité des produits parce qu'une production accrue est obtenue avec une incorporation inchangée de matières premières.

Quand au contraire les matières premières de base sont d'origine locale et abondantes, les entreprises augmentent la valeur ajoutée par la transformation industrielle à des quantités données de matières premières. Ainsi, l'augmentation de la production industrielle en savonnerie et en tissage n'est pas seulement le résultat d'un accroissement des tonnages ou des métrages fabriqués mais aussi le fruit d'une substitution de produits élaborés, comme les savons de toilette ou les cotonnades imprimées, aux produits plus grossiers comme les savons de ménage ou les tissus écrus.

2.1.6. Les perspectives de maintien de l'expansion industrielle sont réelles. Rien ne fait prévoir un affaiblissement de la demande des particuliers pour les biens de consommation tandis que se dessine en 1963 une reprise de la demande du secteur public et de l'entreprise privée pour les biens d'approvisionnement et d'équipement.



D'autre part, l'industrie katangaise sera certainement intégrée dans le mouvement général de la production industrielle au Congo: si tel avait été le cas en 1962, l'indice de la production congolaise pour le marché intérieur eût atteint la cote 121 au lieu de 115 sur base 100 en 1958.

2.1.7. Des conditions devront cependant être remplies sous peine de compromettre une expansion industrielle encore mal assurée. Ces conditions résident dans:

. l'instauration d'une procédure de répartition des devises allouées aux entreprises industrielles, qui soit rapide et fondée sur des critères rationnels du type de ceux proposés au Chapitre I du troisième fascicule.

. l'octroi d'une garantie d'approvisionnement minimum en matières premières et pièces de rechange pour inciter à la réalisation des projets d'investissements nouveaux. A plus long terme cette garantie devra s'élargir en un véritable code des investissements définissant le statut des investissements étrangers au Congo.

. la maintien d'une incitation à l'investissement productif, plutôt qu'à la construction immobilière par exemple. Dans le cadre des mesures monétaires proposées au Chapitre III du présent fascicule, cette incitation pourrait résulter de l'établissement temporaire d'un taux de change préférentiel pour certains biens d'équipement.

A plus long terme enfin, il faudra que l'expansion de l'industrie congolaise soit le fait d'entrepreneurs nationaux animant des entreprises privées ou publiques. Ces préoccupations débordent le cadre d'un simple programme de relance économique mais devront inspirer l'élaboration du plan de développement général de l'économie congolaise.

## 2.2. La production artisanale et vivrière commercialisée

Dans ce domaine, les éléments statistiques étaient, dès avant 1960, sujets à caution. Ils font aujourd'hui complètement défaut. Il faut donc se borner à l'appréciation qualitative des quelques éléments d'information disponibles.

2.2.1. La production artisanale destinée au commerce était avant 1960 très peu développée. On ne trouvait pas sur les marchés des centres urbains du Congo, cette abondance et cette variété des produits de l'artisanat local qui est caractéristique des

marchés de nombreux pays sous-développés et surpeuplés. Au Congo trois facteurs ont empêché la naissance d'un artisanat si florissant ailleurs.

A l'origine, l'absence de traditions urbaines explique l'inexistence d'un artisanat pour la commercialisation; par la suite, la concurrence très vive de l'importation d'abord et de la production industrielle ensuite ont constitué de sérieux obstacles au développement d'un artisanat urbain.

Cependant, la cause essentielle de la stagnation de l'artisanat au Congo résidait avant 1960 dans le haut degré de prolétarisation de la population active congolaise et dans la pénurie de main-d'oeuvre salariée dont souffraient jusqu'en 1957 les centres industriels. En effet, depuis la fin de la guerre jusqu'en 1957, Léopoldville et Elisabethville ont absorbé l'exode rural sans qu'apparaisse un chômage urbain. Ces excès de l'offre d'emploi sur la demande de travail poussait à la hausse des salaires rendant ainsi le travail salarié plus rémunérateur et plus stable qu'une activité indépendante.

Depuis 1958, l'offre de travail s'est contractée de 30 % environ sans que baissent pour autant les salaires nominaux. Les travailleurs sans emploi sont restés dans les villes tandis que les nouveaux immigrants ne cessent d'y affluer (1). Les uns et les autres essayent de drainer vers eux une partie du pouvoir d'achat accru dont jouissent ceux qui ont conservé leur emploi. Pour réaliser cet objectif, les ouvriers débauchés par l'industrie possèdent des atouts particuliers: utilisant leurs qualifications professionnelles ils se font ferronniers, entrepreneurs du bâtiment, menuisiers, tailleurs, etc... Cet artisanat, voire même cette petite industrie, en pleine expansion, contribue donc dans une mesure appréciable à l'augmentation de l'offre globale. Il n'atténue pas cependant le déséquilibre entre l'offre et la demande des biens de consommation. L'augmentation d'offre par l'artisanat est plus que compensée par l'augmentation du revenu des artisans qui ont la faculté d'ajuster les prix de vente au niveau de la demande.

**2.2.2. La production vivrière.** De nombreux indices suggèrent une forte réduction de la production vivrière commercialisée.

---

(1) L'exode rural n'est pas toujours irréversible; pendant la grande crise des années 30, les villes ont en quelques années perdu la moitié de leur population parce que la réduction de l'emploi s'accompagnait alors d'une forte baisse des salaires nominaux.

Les facteurs de cette régression sont nombreux et souvent analogues à ceux qui expliquent la réduction de la production agricole d'exportation par les paysans congolais.

Avant 1960, l'imposition des cultures vivrières et autres par une administration paternaliste n'était pas toujours populaire même quand les cultures étaient manifestement imposées dans l'intérêt des agriculteurs eux-mêmes. En 1960 et 1961, par effet de réaction, le changement de structure politique a souvent provoqué l'interruption des cultures imposées. En 1962, ce facteur ne joue plus mais d'autres l'ont relayé.

Dans certaines régions, la persistance de l'insécurité a entravé la reprise de la production; ailleurs les raisons sont plus complexes: elles sont d'ordre technique parfois: manque de semences, difficultés de transport; d'ordre économique plus souvent.

Les mesures administratives prises au niveau provincial ont parfois bloqué les prix d'achat aux producteurs agricoles alors que ceux-ci étaient déjà découragés par l'augmentation du coût des biens de consommation importés ou produits par l'industrie locale (1).

On constate aussi que les paysans réagissent à la pénurie d'article de traite en ne commercialisant qu'une faible partie de leur production à des prix très élevés. Ils se procurent ainsi un revenu suffisant pour acheter les quelques biens de consommation encore disponibles.

Outre les solutions particulières exigées par les problèmes d'ordre technique, les mesures susceptibles de provoquer une reprise de la production vivrière, résident donc dans l'alignement des prix agricoles à la production sur le niveau des prix de la production industrielle et des prix à l'importation ainsi que dans l'organisation d'un approvisionnement régulier des centres agricoles en biens de consommation. En ce qui concerne ce dernier point, les mesures prises en ce sens pour stimuler la production cotonnaière (cfr. infra) auront certainement pour effet de développer les cultures vivrières qui entrent dans le cycle d'assolement du coton.

Il faut encore noter que la réduction de la production vivrière n'est pas constatée dans toutes les régions. Ainsi, l'ampleur de la demande à Léopoldville et les prix qui y sont pratiqués ont favorisé le maintien de la production vivrière dans les provinces du Lac, du Kwilu, du Kongo Central. Autour de la ville de Léopoldville, là même où en 1957 on notait encore la présence d'un

---

(1) Dans la région rizicole de Bumba, le relèvement du prix d'achat du paddy<sup>a</sup> immédiatement provoqué un regain d'intérêt pour cette culture. Cfr. 2ème Fascicule, Chapitre 1, L'Agriculture.

désert agricole de 80 Km de rayon, se forme aujourd'hui une ceinture de cultures maraîchères.

En conclusion, on peut estimer que la production vivrière commercialisée a généralement diminué depuis 1958, qu'elle s'est pourtant maintenue et a même augmenté dans certaines régions, mais dans une proportion inférieure à celle de l'expansion de la demande.

Les plus sûrs indices de cette inélasticité de l'offre sont d'une part, l'évolution spécifique des prix des produits vivriers sur les marchés urbains (cfr. infra), et d'autre part, l'augmentation rapide des importations de denrées alimentaires, tels que farine, riz et maïs, financées par l'aide étrangère.

Il convient cependant de ne pas exagérer - comme on l'a parfois fait - l'importance et la nouveauté de ce dernier point. Certes il peut paraître étonnant que le Congo ait importé en 1962 : 30.000 tonnes de riz de plus qu'en 1959 (1), autant, sinon plus, de viande et de farine de froment malgré le départ d'une bonne partie de la population européenne. Pour apprécier ces phénomènes à leur juste mesure, il faut se rappeler que les centres de production vivrière sont généralement situés très loin des villes. Le coût des vivres est donc grevé de frais de transport qui deviennent prohibitifs au-delà de certaines distances. De ce fait en 1955 déjà, le coût des vivres à Léopoldville était trois fois plus élevé que dans les centres coutumiers de la province.

"Au moment où les prix ont atteint un certain plafond qu'il aurait fallu dépasser pour faire venir les vivres de régions plus lointaines, il s'est produit une substitution progressive des produits normalement importés pour l'Européen aux produits consommés traditionnellement. En effet, depuis deux ou trois ans la consommation de pain a augmenté considérablement dans la capitale au point que ce produit devient l'aliment de base d'une partie importante de la population indigène (2)".

Depuis le temps de la rédaction de ce texte (1956), la population de Léopoldville est passée de 300.000 habitants à 800.000 au moins en 1962, selon les plus modestes évaluations, et les centres urbains sont devenus les foyers d'une inflation virulente. Dans ces conditions, loin de voir dans les importations de farine un signe supplémentaire de la désorganisation économique du Congo, il faut plutôt s'étonner de leur stabilisation au niveau antérieur.

---

(1) En 1959, 2.000 tonnes de riz ont été importées au Congo (Katanga inclus) et au Ruanda-Urundi; les chiffres de 1962 s'entendent du Congo à l'exclusion du Sud-Katanga.

(2) F. BEZY, Problèmes structurels de l'économie congolaise, Publications de l'Université Lovanium de Léopoldville, Louvain, 1957, p.44.

### 2.3. L'importation

L'analyse de l'offre globale conduit à l'examen des ressources apportées par l'importation.

Dans cette partie de l'exposé, consacrée au déséquilibre interne de l'économie congolaise, on traitera le volume total des importations comme une variable indépendante.

L'analyse du déséquilibre externe essaiera de montrer ensuite comment l'inadéquation de l'offre et de la demande de devises détermine le volume et l'origine géographique des importations.

**2.3.1. Le volume des importations.** En 1958, les importations totales du Congo (1) s'élevaient à fr.c. 10.490 millions; elles sont tombées à 6.500 millions en 1961, soit une réduction de 38 %. En 1962, la valeur totale des importations est remontée à fr.c. 8.221 millions, parité fixe, en augmentation de 27 % sur 1961 mais toujours inférieure de 21,5 % à celle de 1958.

La réduction des importations creuse donc un peu plus l'écart entre l'offre et la demande.

**2.3.2. La structure des importations.** La pression de la demande intérieure non satisfaite par la production locale s'exerce inégalement sur les différents éléments de la structure des importations totales et modifie par conséquent cette structure.

(éléments en % du total)

| Structure des importations du Congo (a)         | Moyenne 1950-1958 | 1958 | 1961 | 1962 |
|---|-------------------|------|------|------|
| Biens de consommation                           | 32                | 38   | 47   | 44   |
| Biens d'approvisionnement et matières premières | 28                | 29   | 37   | 34   |
| Biens d'équipement et pièces de rechange        | 38                | 33   | 16   | 22   |
| TOTAL (y compris colis postaux)                 | 100               | 100  | 100  | 100  |

(a) Moyenne 1950-1958: Katanga et Ruanda-Urundi inclus.  
1958, 1961, 1962: Katanga et Ruanda-Urundi exclus.

(1) Katanga et Ruanda-Urundi exclus.

De 1950 à 1958, les importations se répartissaient à peu près également entre biens de consommation, biens d'approvisionnement et biens d'équipement; ces derniers l'emportant quelque peu sur les autres. Toutefois, la pondération des biens de consommation apparaît un peu plus élevée quand on exclut les importations katangaises des statistiques de 1958. Depuis 1958 s'opère un glissement au profit des importations de biens de consommation et au détriment des importations de biens d'équipement. On constate cependant une légère amélioration en 1962 par rapport à 1961.

valeurs en millions de fr.c.parité fixe)

| Importations par groupe d'utilisation (a)       | 1958          | 1961         | 1962         | Variation 1962 en % de 1958 |
|---|---------------|--------------|--------------|-----------------------------|
| Biens de consommation                           | 3.950         | 3.010        | 3.588        | - 9                         |
| Biens d'approvisionnement et matières premières | 3.080         | 2.410        | 2.855        | - 7,5                       |
| Biens d'équipement et pièces de rechange        | 3.460         | 1.073        | 1.777        | -49                         |
| <b>TOTAL :</b>                                  | <b>10.490</b> | <b>6.493</b> | <b>8.221</b> | <b>-22</b>                  |

(a) Katanga et Ruanda-Urundi exclus pour toutes les années.

En 1962, la réduction des importations de biens de consommation apparaît peu importante; elle est surtout le fait des biens durables.

L'évolution des importations de biens d'approvisionnement et de matières premières pour l'industrie locale s'explique par la forte réduction des importations d'emballages, de produits chimiques et de combustibles liquides, conséquence dans ce dernier cas de la diminution du parc automobile. Les importations à usage industriel se sont maintenues à un niveau proche de 1958 mais sont nettement insuffisantes eu égard à la demande de l'industrie.

Les importations de biens d'équipement ont diminué dans une proportion inquiétante pour le développement de l'économie congolaise.

En 1960 et 1961 la réduction des importations de biens d'équipement pouvait se justifier par la faiblesse de la demande en provenance du secteur public et de l'entreprise privée; mais en 1962 les demandes de devises pour l'investissement et le rééquipement ont largement dépassé la valeur des importations autorisées dans cette catégorie.

### 3. EVOLUTION DES PRIX

#### 3.1. Mesure du déséquilibre interne

L'inadaptation de l'offre des biens d'approvisionnement et d'équipement à la demande ne se résout pas nécessairement en hausse des prix. Le "manque à dépenser" est plutôt stérilisé dans les dépôts bancaires ou cherche à se transférer en devises par la voie légale ou sur le marché parallèle, aggravant ainsi le déséquilibre externe de l'économie congolaise.

Par contre, l'insuffisance de l'offre de biens de consommation engendre des hausses de prix très rapides. Le tableau suivant donne une faible idée du déséquilibre théorique entre l'offre et la demande de biens de consommation en 1962. En effet, s'il faut ajouter à l'offre la production vivrière et artisanale, il faut surtout ajouter à la demande, outre les revenus tirés de ces productions, la masse des recettes obtenues sans contrepartie productive (notamment par l'allongement des circuits de distribution et la fraude aux frontières); enfin, il faut se souvenir que le volume d'offre théoriquement disponible pour la consommation des populations congolaises est en fait réduit par le stockage spéculatif et l'exportation frauduleuse.

#### OFFRE ET DEMANDE DE BIENS DE CONSOMMATION AU CONGO EN 1962 (a)

(en millions de fr.c.courants)

| <u>OFFRE</u>                                 |               | <u>DEMANDE</u>                                     |                  |
|--|---------------|--|------------------|
| Production industrielle<br>(valeur ex-usine) | 6.750         | Revenus des salariés congolais<br>du secteur privé | 7.750            |
| Importations CIF                             | 4.660         | du secteur public                                  | 13.550           |
|  |               | Dépenses des étrangers                             | <u>3.300 (b)</u> |
| TOTAL:                                       | <u>11.410</u> |  |                  |
| Frais de distribu-<br>tion (65%)             | <u>7.400</u>  |  |                  |
|  | 18.800        | TOTAL:   | 24.600           |

(a) Katanga exclu.

(b) Dépenses en monnaie locale des particuliers étrangers estimées à fr.c. 35.000 par mois et par personne pour 7.000 personnes actives, et dépenses du personnel de l'ONUC évaluées à fr.c. 300 millions.

Pour mesurer plus exactement le déséquilibre entre l'offre et la demande il faut donc s'écarter de l'analyse globale et examiner les prix dont l'évolution diffère selon la nature des marchés et les stades de commercialisation.

### 3.2. Les prix de gros

3.2.1. La structure commerciale du Congo a joué un rôle déterminant dans l'évolution des prix; elle est caractérisée par la concentration du grand commerce d'importation et de gros et par son intégration au sein de groupes financiers. En 1957, 38 firmes - soit 4,5 % du total - contrôlaient 60 % de l'activité d'importation; la concentration était aussi poussée dans le commerce de gros, généralement exercé par les firmes importatrices elles-mêmes.

Ces firmes commerciales sont souvent intégrées au sein de groupes financiers dont les filiales sont engagées dans la production minière, agricole ou industrielle. Au sein des groupes, les intérêts du secteur commercial - tenté d'ajuster ses prix de vente au niveau de la demande - s'opposent aux intérêts du secteur productif dont la rentabilité serait compromise par l'augmentation générale des coûts. Les firmes commerciales qui se trouvaient dans ce cas se sont donc efforcées de maintenir leurs prix au niveau de leurs coûts.

Ce frein à la hausse des prix perd son efficacité quand le contrôle du marché échappe aux firmes qui n'ont pas intérêt à exploiter les tensions de la demande pour les biens de consommation. Or le contrôle du marché dépend en 1962 des allocations de devises effectués par les organes du contrôle des changes. Ainsi certaines firmes parmi les plus importantes ont vu leur part dans les importations de biens de consommation subir une baisse de 30 à 60% cependant qu'elles maintenaient leur part dans la commercialisation de la production locale.

Au moment où se produisent des pénuries dans les circuits commerciaux traditionnels, les spéculateurs ont la possibilité d'écouler leurs stocks au prix fort. Les déplacements du pouvoir de contrôle expliquent les brusques fluctuations, à la baisse comme à la hausse, qui caractérisent l'évolution des prix, surtout dans la première période de l'inflation.

3.2.2. L'évolution des prix de gros. L'indice des prix de gros suit l'évolution de ceux-ci dans le circuit commercial traditionnel contrôlé par quelques grandes firmes. Il est représentatif



de l'évolution dans l'ensemble du pays (1), car les principaux grossistes appliquent une politique uniforme dans tous leurs points de vente.

L'évolution de l'indice est déterminée par l'augmentation des coûts des grossistes et de leurs marges bénéficiaires. Toutes choses égales d'ailleurs, le coût de l'importation a été majoré de 30 % par la dévaluation de fait intervenue en novembre 1961; d'autre part les prix ex-usine de la production industrielle locale ont augmenté de 70 % en moyenne entre décembre 1959 et avril 1963 (2).

Dans la mesure où la hausse des prix de gros est plus élevée, l'évolution de l'indice traduit donc l'accroissement des marges bénéficiaires prélevées par le commerce de gros ou l'augmentation de la valeur unitaire, à prix courant des produits commercialisés. L'indice des prix de gros est passé de 100 en juin 1960 à 118,7 en octobre 1961, 151 en mai 1962 et 170 en janvier 1963.

(Base: 30/6/60 = 100)

| Prix en gros en janvier 1963 (a) | P.L.  | IMP.  | M.    | Moyenne |
|----------------------------------|-------|-------|-------|---------|
| Alimentation                     | 159,8 | 159,8 | 190,4 | 162,5   |
| Textiles et habillement          | 190,8 | 159,- | -     | 185,9   |
| Ménage                           | 157,6 | 164,- | -     | 159,-   |
| Matériaux et approvisionnement   | 168,9 | 177,9 | -     | 175,6   |
| Divers                           | 163,2 | 161,- | -     | 162,8   |
| INDEX GENERAL (45 articles)      | 168,9 | 165,- | 190,4 | 167,9   |

- (a) P.L. = produits de production locale.  
 IMP. = produits importés  
 M. = "mixtes" produits pour la fourniture desquels le Congo recourt à la fois à l'importation et à la production locale.

Source: Ires - Lovanium.

L'augmentation est la plus vive quand l'inélasticité de l'offre s'oppose à la satisfaction de la demande: c'est le cas du textile.

### 3.3. Les prix de détail à Léopoldville

3.3.1. 40 % des revenus distribués par l'Etat sont perçus par des résidents de Léopoldville; les pressions de la demande y sont

(1) à l'exception du Katanga.  
 (2) Source: IRES - Lovanium.

donc particulièrement vives. D'autre part, l'offre y est plus abondante et plus régulière du fait de la localisation géographique de la capitale et de la présence des sièges centraux de toutes les grandes firmes commerciales.

Dans ces conditions on ne peut saisir mieux qu'à Léopoldville la nature de l'inflation congolaise qui présente tous les signes d'une violente inflation de demande.

L'évolution des prix de détail à Léopoldville diffère selon la nature des marchés observés.

A Léopoldville comme partout en Afrique on constate l'existence d'une consommation de type africain et une autre de type européen; celle-ci est nettement plus orientée vers les biens importés.

A chaque type de consommation correspond un circuit commercial différent: le premier est desservi au niveau du détail par les marchés et les boutiques des cités africaines; le second par les grands magasins appartenant à des firmes étrangères.

Bien que la nouvelle classe dirigeante congolaise s'approvisionne à la fois sur les deux types de marchés, l'intégration de ceux-ci n'est pas assurée, et l'évolution des prix y obéit toujours à des impulsions différentes. Pour cette raison deux index de prix différents ont été établis (1).

3.3.2. L'"index-magasins" suit l'évolution des prix des denrées qui font l'objet d'une consommation de type européen et sont vendues dans les magasins appartenant à des firmes commerciales étrangères. Dans ce circuit commercial, les prix sont généralement "gouvernés" par les grandes firmes dont on a vu l'influence sur la rigidité relative des prix. Jusqu'en 1962 les prix ont donc été déterminés par le niveau des coûts et l'augmentation prudente des marges bénéficiaires.

De juin 1960 à novembre 1961, l'index est passé lentement de 100 à 136,3 ; puis il a fait un bond rapide de 20 % entre décembre 1961 et février 1962 à la suite du relèvement des coûts à l'importation déterminé par la dévaluation de fait en novembre 1961. Le mouvement des prix est ensuite resté étale jusqu'en septembre 1962.

A partir de ce moment, la part des grandes firmes dans la commercialisation s'est amenuisée de plus en plus, il a donc fallu tenir compte des prix pratiqués dans les magasins échappant au contrôle des groupes intégrés. En conséquence, l'index augmente de 25 % entre octobre 1962 et mars 1963. En mai 1963 l'index des prix de détail dans les magasins de Léopoldville se situe à la cote 189,1 sur base 100 au 30 juin 1960.

(1) par l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (I.R.E.S.) de l'Université Lovanium de Léopoldville.

INDEX PONDERE DES PRIX DE DETAIL DANS LES MAGASINS DE LEOPOLDVILLE  
(a)  
(Base: 30.6.1960=100)

---

|         | <u>Alimentation</u> | <u>Ménage-divers</u> | <u>Index général</u> |
|---------|---------------------|----------------------|----------------------|
| 1961    |                     |                      |                      |
| Février | 115,1               | 107,6                | 112,1                |
| Octobre | 128,2               | 148,2                | 136,6                |
| 1962    |                     |                      |                      |
| Février | 169,4               | 163,3                | 166,8                |
| Octobre | 193,-               | 136,2                | 169,1                |
| 1963    |                     |                      |                      |
| Février | 199,7               | 170,-                | 187,2                |
| Mai     | 196,1               | 179,5                | 189,1                |

---

(a) anciennement dénommé "index du coût de la vie"

Au niveau des prix pratiqués dans les magasins, la demande n'est pas entièrement absorbée; les grandes firmes commerciales se trouvent donc parfois dans l'obligation d'organiser un système rudimentaire de rationnement. De nombreux sans-travail y trouvent la possibilité d'acquérir un revenu monétaire en achetant des produits au prix "gouverné" pour les revendre à des prix plus en rapport avec le niveau de la demande; leur recette n'a d'autre contrepartie que le service rendu au consommateur final en lui évitant de longues heures d'attente à la porte des magasins.

A mesure que croît l'écart entre l'offre et la demande, l'allongement des circuits de distribution prend d'ailleurs des formes plus complexes et c'est toute une chaîne d'intermédiaires qui vient s'interposer entre l'importateur ou le producteur et l'utilisateur final.

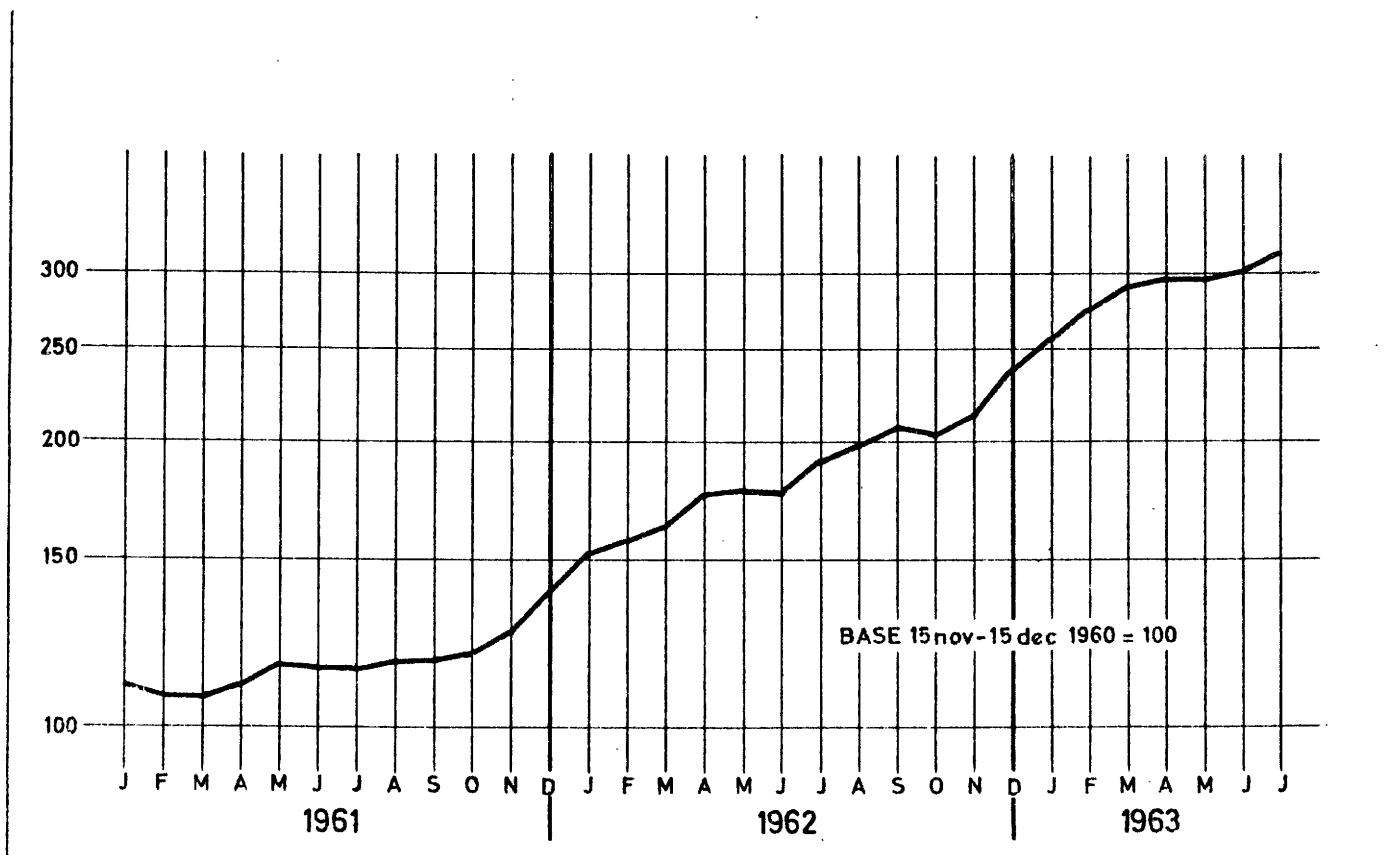
3.3.3. "L'index-marchés" qui suit l'évolution des prix sur les marchés des cités africaines de Léopoldville, présente beaucoup plus d'intérêt pour la compréhension du déséquilibre interne de l'économie congolaise; il en donne la mesure exacte puisque la formation des prix sur les marchés obéit spontanément au jeu de l'offre et de la demande.

On distingue aisément dans les mouvements de l'index-marchés les deux phases de l'inflation congolaise qui sont décrites au chapitre III (1).

---

(1) FASCICULE PREMIER, CHAPITRE III, Situation financière et monétaire.

INDEX GENERAL DES PRIX DE DETAIL AUX MARCHES DE LEOPOLDVILLE.



La première phase d'inflation larvée, s'étend de juin 1960 à octobre 1961. Pendant cette période les caractéristiques de la structure économique du pays et le comportement monétaire des bénéficiaires de l'expansion monétaire freinent efficacement la hausse des prix malgré la force des pressions inflatoires: en octobre 1961 l'index atteint seulement la cote 120.

A ce moment la création du "marché libre des changes", provoquant une dévaluation de 30 %, fait office de catalyseur sur le potentiel inflatoire accumulé et ouvre la phase d'inflation ouverte. On constate en effet qu'à partir de novembre 1961, le rapport entre l'accroissement de la circulation fiduciaire et la hausse des prix s'est inversé: de décembre 1960 à octobre 1961 le volume de monnaie fiduciaire avait augmenté de 32 % tandis que les prix haussaient de 16 % seulement; d'octobre 1961 à avril 1962, l'accroissement de la cir-

culatation fiduciaire est de 26 %, mais la hausse des prix atteint cette fois 47 %.

Devant cette accélération de la hausse des prix, les comportements psychologiques se modifient; les acheteurs anticipent la prolongation de la hausse et augmentent leurs achats de façon spéculative au lieu de résister par l'abstention à l'emballlement des prix.

Depuis lors le pays vit toujours dans un climat de spéculation et de dépréciation monétaire: en juin 1963 l'index atteint la cote 300 soit une augmentation de 70 % en un an.

### 3.4. Les prix de détail dans l'intérieur du pays.

3.4.1. Les prix dans les circuits commerciaux généraux. On entend par circuits généraux ceux qui ont pour fonction d'approvisionner l'ensemble de la population par opposition aux circuits spéciaux dont l'accès est réservé à certaines catégories de personnes et où l'offre est administrée (cfr. 3.4.2.)

Les données sur les prix dans l'intérieur du pays sont assez fragmentaires; il est cependant permis d'en tirer quelques indications. Le phénomène le plus remarquable est la diversité des situations quant à l'approvisionnement et à l'évolution des prix. On peut distinguer sous cet angle quatre types de situations correspondant à des régions différentes.

3.4.1.1. L'hinterland de Léopoldville. A la suite des courants d'échange entre la capitale et son hinterland, les prix se sont très rapidement alignés sur le niveau de Léopoldville notamment dans toute la région desservie par le rail et la route Matadi-Léopoldville.

3.4.1.2. L'Equateur et la Province orientale. Ces régions disposent de réseaux commerciaux mieux organisés qu'ailleurs et de bonnes voies de communication avec Léopoldville. Dès lors, l'acheminement des produits importés ou d'origine locale y est relativement régulier. Tandis que l'offre des biens de consommation n'est guère inférieure, toutes proportions gardées, à celle qui prévaut à Léopoldville, la demande par contre est beaucoup moins vive. Pour ces motifs, la hausse des prix est moins rapide que dans la capitale, elle n'en est pas moins réelle car la pression inflatoire se propage de plus en plus.

3.4.1.3. Dans l'Est du Kivu, les prix sont très élevés. Dès avant 1960, les circuits commerciaux de cette région étaient pour une

bonne part branchés sur l'Afrique Orientale Britannique; en 1961-62 la région s'est presque entièrement tournée vers l'Est: la majeure partie des importations et des exportations s'y faisaient directement avec les pays d'Afrique orientale. Dès lors les prix se sont plus ou moins ajustés sur le cours de la devise au marché parallèle.

3.4.1.4. Au Kasaï et au Nord-Katanga, la hausse des prix a été très vive malgré la faiblesse de la demande dans ces régions pauvres ou ruinées par les troubles. C'est qu'à la faiblesse de la demande correspondait une insuffisance plus grande encore de l'offre. En effet, les grands exportateurs n'exercent pas (ou plus) d'activité dans ces régions qui, par conséquent, n'intéressent pas les grands distributeurs. De plus les réseaux commerciaux, qui étaient organisés au Kasaï et au Nord Katanga, ont été démantelés par les troubles.

3.4.1.5. Enfin de vastes régions éloignées des centres sont pratiquement coupées de tout circuit monétaire régulier. Les populations n'y jouissent plus d'aucun revenu monétaire quand elles ne peuvent écouler les produits de leur région ou si elles ont encore un revenu monétaire, ne peuvent le dépenser parce que les marchandises ne sont plus acheminées vers ces contrées que de façon sporadique. L'analyse des prix n'a plus de sens pour ces zones qui échappent aux circuits monétaires organisés.

3.4.2. Les prix dans les "cantines". Les cantines(1) sont des magasins alimentés par les sociétés agricoles et minières - parfois même industrielles - pour l'approvisionnement de leur main-d'oeuvre. Entre 1950 et 1960 ce système d'approvisionnement, qui date des premiers temps de la colonisation, tendait à disparaître du fait de l'extension des réseaux commerciaux ordinaires et de l'intégration progressive des marchés.

Depuis 1961 les entreprises productrices se sont trouvées dans l'obligation de revenir à l'ancien système pour suppléer aux carences des circuits commerciaux réguliers et prévenir le retour de la main-d'oeuvre à l'économie de subsistance. En effet, le salaire ou le revenu tiré de la commercialisation des produits agricoles d'exportation est généralement considéré par des populations de l'intérieur du pays comme un revenu d'appoint destiné à l'achat d'articles de traite inconnus dans l'économie de subsistance. Si ces biens ne sont plus offerts dans le commerce,

---

(1) Le terme est impropre mais d'usage courant au Congo.

le paysan ou l'ouvrier agricole s'abstient de travailler et se contente de vivre selon les normes coutumières qui confient aux femmes le soin de pourvoir aux cultures de subsistance. Par ailleurs, les entreprises, qui alimentent les "cantines" et les magasins de brousse, vendent les biens de consommation à un prix aussi bas que possible pour éviter des revendications salariales dont la satisfaction compromettrait la rentabilité de l'activité exportatrice. Dans l'ensemble, l'augmentation des prix dans les cantines se situe entre 75 % et 80 % du niveau des prix de 1960. Ce système imposé par les circonstances aggrave encore les distorsions de prix. Non seulement les prix varient sensiblement d'une région à l'autre, mais dans une même région, le niveau des prix peut varier du simple au triple. Le maintien artificiel du pouvoir d'achat de certaines couches de la population s'opère au détriment d'autres catégories sociales puisqu'une partie de l'offre étant "administrée" ne répond pas à l'appel de la demande mais obéit à d'autres directives.

Si la hausse des prix affecte de manière très différente l'ouvrier ou le fonctionnaire des villes et le travailleur agricole, tous cependant ont vu leur pouvoir d'achat réel sérieusement amputé par la hausse des prix.

Evolution du salaire nominal et du pouvoir d'achat réel

(décembre 1962 sur base 30.6.60=100)

---

|   | <u>Nominal</u> | <u>Réel</u> |
|---|----------------|-------------|
| Soldat de 1ère classe   | 510            | 204         |
| Policier de 1ère classe   | 335            | 134         |
| Moniteur de l'enseignement  | 324            | 130         |
| Fonctionnaire sous statut   | 230            | 92          |
| Travailleur contractuel de l'Administration (ville de Léopoldville) | 191            | 76          |
| Travailleur du secteur privé (rémunération moyenne à Léopoldville)  | 160            | 64          |
| Travailleur salarié agricole  | 169            | 97 (a)      |

---

(a) Estimation basée sur une hausse des prix dans les cantines de 75 % depuis juin 1960.

DEUXIEME PARTIE. LE DESEQUILIBRE EXTERNE

Le déséquilibre externe réside dans l'inadaptation de l'offre à la demande de devises, au taux de change en vigueur.

Au niveau interne, l'expansion de la demande se résout en hausse des prix quand elle rencontre l'inélasticité de l'offre. On assisterait au même phénomène dans l'ordre des relations extérieures si le cours du change était libre. Dans le cas contraire, la demande de devises doit être ramenée par voie d'autorité au niveau de l'offre de devises disponibles. Une partie de la demande insatisfaite échappe alors au contrôle des autorités légales et se présente au marché parallèle.

1. L'OFFRE

Au Congo l'offre courante de devises est déterminée par le niveau de l'activité exportatrice.

1.1. Les quantités officiellement exportées

1.1.1. Les exportations de produits végétaux ont été les principales sources de recettes en devises pour la République du Congo après la sécession des régions minières du Katanga et du Sud-Kasaï.

EXPORTATIONS DE PRODUITS VEGETAUX AU CONGO (a)

(en tonnes)

|                       | 1958           | 1961           | 1962           | % de Variation<br>en 1962 sur |              |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------------|--------------|
|                       |                |                |                | 1958                          | 1961         |
| Café Robusta          | 43.995         | 33.879         | 29.851         | - 32,-                        | - 12,-       |
| Café Arabica          | 7.902          | 45             | 3.174          | - 60,-                        | -            |
| Thé                   | 2.370          | 24             | 3.962          | + 67,-                        | -            |
| Produits palmier      | 260.716        | 217.119        | 212.546        | - 18,5                        | - 2,-        |
| Caoutchouc            | 35.080         | 37.661         | 37.529         | + 7,-                         | - 0,4        |
| Cacao                 | 4.878          | 5.056          | 5.993          | -                             | + 20,-       |
| Bois                  | 143.649        | 127.992        | 105.041        | - 27,-                        | - 18,-       |
| Coton                 | 34.130         | 15.286         | 9.807          | - 71,2                        | - 36,-       |
| <b>TOTAL VEGETAUX</b> | <b>717.152</b> | <b>541.227</b> | <b>523.114</b> | <b>- 27,-</b>                 | <b>- 3,-</b> |

(a) Katanga exclu.



Les quantités officiellement exportées en 1962 sont donc en diminution de 27 % sur 1958. Les facteurs de régression et, par tant, l'ampleur même de cette régression diffèrent selon les catégories de producteurs.

La contribution des paysans congolais à la production agricole d'exportation est considérablement réduite. Les principales causes de cette réduction tiennent à la disparition des facteurs qui déterminaient les cultivateurs à produire et à commercialiser leurs récoltes. La culture de produits comme le coton, qui dépend entièrement de l'activité de paysans non salariés, était encouragée par la contrainte administrative; celle-ci, effective et reconnue par la loi avant 1958, s'est maintenue dans la suite sous forme de pression administrative.

En 1961, cette pression a disparu avec l'organisation administrative et l'autorité coutumière qui la supportaient. En outre, les revenus tirés de la production pour l'exportation sont devenus inférieurs aux revenus que procurent les cultures vivrières puisque les prix des seconds ont pu s'ajuster sur le niveau général des prix intérieurs.

La masse des revenus monétaires distribués dans les régions vouées à la culture d'exportation devient ainsi trop faible pour attirer l'offre d'articles de traite, aspirée par la demande excessive des centres urbains.

Ce facteur - conséquence de la réduction de l'activité exportatrice - en devient à son tour la cause puisque les agriculteurs sont privés du stimulant qui les incitaient à commercialiser leurs récoltes.

Les sociétés exportatrices de type capitaliste ont pu mieux résister à la désorganisation générale et conserver une activité comparable à celle de 1958. Cependant, le rythme d'expansion antérieur est brisé et les difficultés qui s'accumulent compromettent sérieusement le maintien de l'activité au niveau actuel. La rentabilité des activités exportatrices est compromise au taux de change actuel par l'évolution divergente des prix de revient et des cours mondiaux. Le système des conventions de rétrocession de devises ne résout pas entièrement le problème du renouvellement indispensable du matériel et du parc automobile. Enfin la fraude à l'exportation gagne des régions jusqu'ici épargnées et concurrence l'activité qui s'exerce dans le cadre légal (au Mayumbe par exemple).

D'autre part on constate que pour échapper aux facteurs de régression qui menacent partout l'activité exportatrice, les entreprises se comportent de plus en plus comme des enclaves au sein d'un milieu désorganisé. Elles entretiennent elles-mêmes

les voies de communication essentielles, approvisionnent directement leur main-d'oeuvre par le système des cantines, se voient rétrocéder directement par les autorités monétaires 30 % du produit en devises de leurs exportations pour satisfaire à toutes leurs dépenses extérieures.

Ainsi se renforce le dualisme de l'économie congolaise et la pénétration de l'économie monétaire en milieu rural se réduit. La disparition de nombreux points de contact entre l'économie de marché et l'économie de subsistance a pour corollaire un développement nouveau de celle-ci tandis que les effets d'entraînement exercés sur le milieu ambiant par les entreprises de type capitaliste se limitent à une sphère de plus en plus étroite.

### 1.1.2. Les exportations de produits minéraux

1.1.2.1. Au Congo sans le Katanga les exportations de produits minéraux ont été entravées par les troubles qui ont perturbé les régions minières après juillet 1960. Quand le calme a été rétabli en Province Orientale et au Maniema, la production d'or et de cassitérite est restée freinée par l'état défectueux du matériel d'exploitation. La production de diamant de joaillerie a dû être abandonnée à la suite de l'ampleur prise par l'exploitation clandestine tandis que le produit des exportations de diamant industriel échappait complètement aux autorités monétaires du fait de la sécession du Sud-Kasaï.

Cependant, au second semestre de 1962 les exportations de produits minéraux se sont nettement améliorées. Les facteurs essentiels de cette reprise sont la fin des combats au Nord-Katanga, la récupération du Sud-Kasaï par le pouvoir central et surtout la mise à la disposition des entreprises minières de quotas en devises suffisants pour permettre la remise en état du matériel.

Grâce à quoi, en fin 1962, les exportations de produits minéraux du Congo (Katanga exclu) dépassaient de 120 % le niveau catastrophique de 1961.

EXPORTATIONS DE PRODUITS MINERAUX AU CONGO (a)

(en tonnes)

|                                     | <u>1961</u>  | <u>1962</u>   | <u>Variation<br/>en %</u> |
|-------------------------------------|--------------|---------------|---------------------------|
| Cuivre brut                         | 142          | -             |                           |
| Cassitérite                         | 4.295        | 8.590         | + 100,-                   |
| Etain brut                          | 3            | 1.073         | -                         |
| Diamants (1000 carats)              | 124          | 962           | + 675,8                   |
| Or                                  | 1            | 9             | + 800,-                   |
| <b>TOTAL minéraux (sauf carats)</b> | <b>4.265</b> | <b>10.173</b> | <b>+ 120,-</b>            |

(a) Katanga exclu.

1.1.2.2. Au Sud-Katanga, les problèmes de l'exploitation minière changent de nature en changeant de dimension. Tandis qu'ailleurs au Congo, les gîtes miniers sont assez dispersés et les exploitations relativement peu mécanisées, l'exploitation minière au Sud-Katanga est au contraire concentrée aux mains d'une seule grande entreprise à forte intensité d'utilisation du capital. Les troubles qui ont à diverses reprises secoué le Sud-Katanga ont à peine affecté le rythme de l'exploitation minière. Celle-ci est déterminée bien plus par la conjoncture des marchés mondiaux que par les aléas de la situation congolaise. Les problèmes et les résultats de l'entreprise minière au Katanga sont étudiés au Chapitre II du Fascicule III.

1.2. Les exportations en fraude

La naissance et le développement de la fraude à l'exportation est une conséquence du morcellement de l'autorité au Congo après juillet 1960.

Elle est apparue à la faveur du blocus économique qui paralysait au début de 1961 les voies de communication entre Léopoldville et les régions orientales du pays. La fraude était alors imposée par la nécessité de maintenir l'activité économique dans ces régions; l'ampleur qu'elle a prise ensuite est liée au développement de l'inflation. Celle-ci creusant l'écart entre le taux de change officiel et le taux du marché parallèle rend le commerce frauduleux particulièrement rémunérateur (1).

Les végétaux (café, thé, arachides, fruits de palme...) autant

(1) voir Chapitre III du Fascicule I.

que certains minéraux (diamant et or) font l'objet de ce trafic qui s'est rapidement étendu à tout le pays. Il est parfaitement organisé au Kivu, où il a parfois reçu l'appui de certaines autorités locales; il garde ailleurs une allure plus improvisée comme le long de l'Ubangui ou à la frontière de Cabinda. En 1961, la valeur des produits exportés hors des voies légales est évaluée à environ fr.c. 1,2 milliard, parité fixe. En 1962, elle se situe aux environs de deux milliards (1). Il faut pourtant noter qu'à la fin de 1962 les premières mesures prises par les autorités monétaires pour organiser la rétrocession directe des devises aux exportateurs ont incité certains à rentrer dans la légalité. Ainsi s'explique la réapparition des exportations de thé et de café Arabica, produits au Kivu, dans les statistiques d'exportation.

### 1.3. Les prix à l'exportation

La valeur globale des exportations dépend à la fois de leur volume et des prix pratiqués sur les marchés internationaux. Lorsqu'il s'agit de matières premières brutes, comme c'est le cas pour le Congo, la formation de ces prix échappe généralement au pays producteur et les cours peuvent être considérés comme un facteur exogène. Les cours des produits végétaux, aux variations desquels le Congo était devenu particulièrement sensible du fait de la perte des provinces minières, ont continué à se détériorer en 1961 et en 1962. Cette chute des cours qui n'a pas cessé depuis 1959 semble marquer un temps d'arrêt au début de 1963. Pour le Congo, elle signifie cependant une perte de près de 23 % des recettes en devises que le pays aurait pu tirer des exportations de produits végétaux si celles-ci s'étaient maintenues aux prix de 1958.

#### INDICE PONDERE DES COURS DES PRINCIPAUX PRODUITS VEGETAUX

(Base juin 1960 = 100)

---

|      |       |
|------|-------|
| 1958 | 109,8 |
| 1959 | 109,8 |
| 1960 | 98,2  |
| 1961 | 88,5  |
| 1962 | 85,1  |

---

(1) cfr. P. DUPRIEZ, Cahiers Economiques et Sociaux, IRES - Lovanium, n° 1, pp. 75-86 et n° 3, pp. 44-45.

1.4. L'offre courante de devises

1.4.1. Le montant total des recettes en devises provenant de l'activité exportatrice s'est élevé en 1962 à fr.c., parité fixe, 5.675 millions pour le Congo sans le Katanga, soit 10 % de plus qu'en 1961, mais 43 % de moins qu'en 1958.

Au Katanga, les recettes de même nature se sont élevées à fr.c., parité fixe, 10.454 millions soit 15 % de moins qu'en 1961.

Ensemble, les exportations du Congo, du Katanga et du Sud Kasai se seraient élevées à fr.c., parité fixe, 17.029 millions au lieu de 19.500 millions en 1958, soit une diminution totale de 13 %.

VALEUR DES EXPORTATIONS CONGOLAISES

(milliards fr.c., parité fixe)

|   | 1958 | 1959 | 1961 | 1962 | % de variation<br>1962 sur 1958 |
|---|------|------|------|------|---------------------------------|
| Congo (Katanga et Sud-Kasai exclus) (a) | 10,- | 10,5 | 5,1  | 5,7  | - 43 %                          |
| Congo (Katanga et Sud-Kasai inclus)     | 19,5 | 23,4 | 20,5 | 17,- | - 13 %                          |

(a) En 1962, le Sud Kasai est inclus au quatrième trimestre.

1.4.2. L'offre courante de devises est encore alimentée par les revenus de services. Les recettes en devises que le Congo (Katanga exclu) retire des services qu'il rend à des non-résidents sont aujourd'hui très faibles. Elles concernent des transports, des manutentions maritimes, le tourisme, le revenu des placements de l'Institut d'Emission, les donations en faveur d'institutions culturelles ou sociales; mais le poste le plus important est représenté par les apports des Nations-Unies pour la couverture de leurs dépenses en monnaie locale.

REVENUS DES SERVICES

(million de fr.c.parité fixe)

---

|                      |            |
|----------------------|------------|
| 1959                 | 3.930 (a)  |
| 1961                 | 1.515      |
| 1962                 | <u>607</u> |
| Différence 1962-1961 | - 908      |
| en %                 | - 59,9 %   |

---

(a) Katanga et Ruanda-Urundi inclus.

Le tourisme, les donations privées à des institutions régulières ou philanthropiques, les frais de mission ne donnent plus lieu à cession officielle de devises en raison du bénéfice de change de 450 % que réalise le détenteur de devises qui se présente au marché parallèle.

## 2. LA DEMANDE COURANTE

### 2.1. Le contrôle de la demande

La demande courante de devises au marché officiel est une demande pour l'importation de marchandises ou pour le transfert "invisible". Le taux de change étant fixe, l'excès de la demande sur l'offre de devises entraîne l'obligation d'instaurer une répartition autoritaire des devises disponibles.

Sans entrer dans le détail des procédures de contrôle mises en oeuvre pour effectuer cette répartition, il faut pourtant signaler une modification importante intervenue en 1962. Pour accélérer la répartition des devises et pour garantir un approvisionnement minimum aux secteurs-clés de l'économie congolaise, les autorités monétaires ont été amenées à restreindre la compétence des organes répartiteurs de devises, par la voie de conventions passées à titre individuel entre le Conseil Monétaire et les sociétés exportatrices.

Les premières conventions ont été conclues avec les sociétés minières. Elles prévoient la rétrocession aux exportateurs d'un pourcentage, variable selon les cas, du produit en devises de leurs exportations; le quota rétrocédé couvre automatiquement les dépenses en devises - invisibles et importation de matériel d'exploitation - autorisées par le Conseil Monétaire. Des conventions passées ensuite avec les entreprises de transport satisfont les mêmes types de besoins.

Pour les entreprises agricoles d'exportation les conventions étaient à l'origine plus restrictives: elles prévoyaient la rétrocession de 20 % du produit des exportations pour permettre intégralement les transferts invisibles autorisés et, dans une faible proportion, quelques importations urgentes de pièces de rechange; les autres importations restaient subordonnées à la procédure commune de répartition. Au premier semestre de 1963, les autorités monétaires ont porté le quota rétrocédé de 20 à 30 % donnant ainsi directement aux entreprises agricoles les devises nécessaires pour l'importation de biens de consommation pour la main-d'oeuvre ou de biens d'approvisionnement pour l'exploitation. Enfin le système, ayant fait la preuve de son efficacité, est en cours d'extension aux entreprises industrielles qui auront ainsi la garantie de disposer sans autre forme de procès d'un montant déterminé de devises pour l'importation de matières premières ou

d'autres biens d'approvisionnement.

Le régime des conventions tend ainsi à devenir la règle alors que sa vertu était liée au caractère exceptionnel de cette procédure. En effet, la logique du système conduit les autorités monétaires à restreindre leur possibilité de réaction à l'ame-nuement des réserves de change (1). Compte tenu des autres engagements fixes qu'elles doivent respecter, ces autorités ne peuvent plus faire varier que 10 % au plus des dépenses totales en devises. Certes les conventions peuvent être dénoncées, les quotas rétrocédés ou alloués peuvent être modifiés lors de la révision des conventions; mais en cas de dénonciation ou de modification générale, les conventions perdraient leur caractère de garantie d'approvisionnement et la confiance dont jouissent les autorités monétaires serait atteinte.

## 2.2. L'importation

On a vu plus haut comment la pression de la demande intérieure s'exerçant sur les organes du contrôle des changes avait altéré la structure des importations; il faut examiner maintenant l'effet du déséquilibre externe de l'économie congolaise sur le coût des importations, leur mode de financement, leur répartition et leur origine géographique.

2.2.1. Le coût de l'importation est aggravé par plusieurs facteurs. Il est incontestable que les valeurs unitaires CIF, sont sensiblement surévaluées. En effet, des importateurs peu scrupuleux majoraient les prix à l'importation avec la complicité de l'exportateur étranger et masquent une fuite en devises.

D'autre part, la réorientation des courants d'importation est un facteur de hausse des valeurs unitaires, même si ces importations proviennent de dons. Il en est ainsi de certaines marchandises, en provenance des Etats-Unis, dont la valeur FOB est plus élevée en raison du niveau des prix aux Etats-Unis et qui en outre incorporent des frais de transport plus importants.

Enfin, les offices chargés de la répartition des devises se trouvent en présence d'un nombre croissant de candidats-importateurs; le souci d'équité et la pression politique conduisent alors à l'augmentation du nombre des bénéficiaires de quotas et provoquent certainement un relèvement du prix de revient moyen des importateurs.

Avec toutes les réserves d'usage, on peut estimer que les prix moyens à l'importation se sont accrus de 10 % par rapport à 1959. Les prix unitaires de certains produits particulièrement homogènes ont enregistré des hausses plus importantes.



EVOLUTION DE QUELQUES VALEURS MOYENNES CIF A L'IMPORTATION

(parité fixe, base 100 en 1959)

---

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| Indice général (9 mois 1962) | 108,2 |
| dont:                        |       |
| farine de froment            | 105,5 |
| sel domestique               | 112,4 |
| malt                         | 127,1 |
| poisson salé fumé            | 127,3 |
| tôles ondulées zinguées      | 130,1 |

---

2.2.2. Du point de vue des sources de financement, on peut classer les importations en deux catégories. D'une part celles qui donnent lieu à un prélèvement sur les réserves de change propres au système bancaire congolais: les licences ordinaires dites modèle I, les importations inférieures à 5.000 francs, les licences globales (Modèle G).

D'autre part celles qui ne comportent pas d'allocation de devises propre au système bancaire: les fournitures de surplus agricoles (Title ONE et Title TWO) au titre de l'aide étrangère, les importations en provenance des Etats-Unis effectuées dans le cadre de l'assistance financière (Modèle A.F.), les importations financées avec des avoirs en devises détenus à l'étranger.

Le tableau de la page 31 met en évidence, pour les années 1961 et 1962 l'importance relative de chacun des régimes. Il ressort de son analyse que près de 47,3 % des importations ont été financées en 1962 sans prélèvement sur les réserves en devises du Congo, contre 20 % en 1961.

2.2.3. La répartition des importations entre les importateurs et les différents usages s'opère à travers un système de priorité et de contingentements imposé par la nécessité de limiter les importations à un niveau compatible avec les ressources en devises. On voit au tableau de la page 33 comment les importations modèle I et modèle A.F. ont été réparties entre les 14 régimes. Les entreprises industrielles ou exportatrices reprises sous les régimes S1, S2, S3, S4 ont souffert plus sévèrement des restrictions de change en 1962, dans la mesure où la provenance européenne de leur équipement ne leur a pas permis de recourir à l'approvisionnement d'origine américaine (A.F.). Par contre, la reconversion des courants d'importation a été plus aisée dans les autres régimes.

VALIDATION DES LICENCES D'IMPORTATION EN 1961 ET 1962

(million de fr.c. au cours fixe)

|   | 1961              |              | 1962              |              |
|---|-------------------|--------------|-------------------|--------------|
|   | millions de fr.c. | %            | millions de fr.c. | %            |
| <b>A. LICENCES COMPORTANT ALLOCATION OFFICIELLE</b>                   |                   |              |                   |              |
| <b>DE DEVISES</b>   |                   |              |                   |              |
| 1. Modèles "I"  | 5.016             | 65,2         | 2.629             | 36,2         |
| 2. Importations de moins de 5.000 fr.c.                               | -                 |              | 93                | 1,3          |
| 3. Arriérés (modèles D)   | 450               | 5,9          | 243               | 3,3          |
| 4. Transports et assurances (modèles F)                               | 489               | 6,4          | 805               | 11,1         |
| 5. Modèles G  | 201               | 2,5          | 58                | 0,8          |
| sous-total  | 6.156             | 80,0         | 3.828             | 52,7         |
| <b>B. LICENCES NE COMPORTANT PAS ALLOCATION OFFICIELLE DE DEVISES</b> |                   |              |                   |              |
| 1. Assistance financière, 1ère et 2ème aide                           | 881               | 11,5         | 267               | 3,7          |
| 2. Assistance financière, modèles AF (3e aide et ss)                  | -                 |              | 1.639             | 22,6         |
| 3. Title One et Title Two   | 279               | 3,6          | 634               | 8,7          |
| 4. Licences sans devises  | 374               | 4,9          | 894               | 12,3         |
| sous-total  | 1.534             | 20,0         | 3.434             | 47,3         |
| <b>ENSEMBLE (A + B)</b>   | <b>7.690</b>      | <b>100,0</b> | <b>7.262</b>      | <b>100,0</b> |

A 1: y compris les importations sous régime E et les dérogations

A 2: depuis juillet 1962 seulement

A 4: la 1ère et la 2ème aide financière a été pré-financée par des prélèvements sur les réserves de change propres.

A 5: y compris les frais de transports relatifs aux marchandises de l'assistance financière.

Source: Office des Licences et Conseil Monétaire.

2.2.4. La provenance géographique des importations a été modifiée sous l'influence de l'aide extérieure. La réorientation des courants d'importation s'est opérée au détriment de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise et des quatre autres pays du Marché Commun. La position de l'U.E.B.L. tombe de 36,- à 23,6 % entre 1958 et 1962; en revanche sous l'effet de leur assistance financière et agricole, la position des Etats-Unis est passée de 14,7 à 32,2 % en 1962.

PROVENANCE GEOGRAPHIQUE DES IMPORTATIONS

(en %)

|  | <u>1958</u> | <u>1961</u> | <u>1962</u> |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Union Economique Belgo-Luxembourgeoise | 36,-        | 28,6        | 23,6        |
| Quatre autres pays de la C.E.E.        | 20,4        | 18,6        | 16,6        |
| Royaume-Uni                            | 7,9         | 7,8         | 4,6         |
| Etats-Unis                             | 14,7        | 19,-        | 32,9        |
| Autres provenances                     | 21,-        | 16,1        | 22,3        |
|  | -----       | -----       | -----       |
| TOTAL :                                | 100,-       | 100,-       | 100,-       |

Cependant, si l'on considère la répartition des licences accordés en 1962 sur devises propres du Congo (modèle I) on remarque que le franc belge joue en fait au Congo, le rôle d'une devise clé: il intervient pour 52,8 % contre 6 % pour le dollar, alors que pourtant les importations en provenance des Etats-Unis représentaient 14,7 % du total en 1958.

2.3. Les services

Les règlements effectués à l'étranger au titre de services prestés en faveur du Congo se sont élevés en 1962 à fr.c., parité fixe, 3.269 millions et représentent environ 39,5 % des dépenses en biens et services, contre 30,2 % en 1961 et 59,5 % en 1958. Leur importance relative a décru fortement depuis l'instauration du contrôle des changes, notamment par suite de la disparition du paiement des revenus des investissements et des emprunts publics.

Entre 1961 et 1962, les dépenses de cette catégorie ont progressé de 220 millions. Si l'on exclut la rubrique "Transport et Assurances", qui s'est réduite parallèlement aux achats de marchandises, l'accroissement des autres postes est de 398 millions.

REPARTITION DES LICENCES D'IMPORTATION PAR REGIME EN 1962

|   | (millions de fr.c. au cours fixe)                        |   |                      |             |
|---|--|---|----------------------|-------------|
|   | (a)  | (b)   | (c)                  |             |
|   | Import. ordinaires<br>(Modèle 1)<br>Millions<br>de fr.c. | Assist. financière<br>(Modèle AF)<br>Millions<br>de fr.c. | Importations totales | a en %<br>c |
| S 1 Entreprises exportatrices   | 190  | 7,1   | 233                  | 81,6        |
| S 2 Entreprises agricoles et industrielles travaillant pour le marché local (50 % de valeur ajoutée d'origine congolaise)       | 393  | 14,7  | 667                  | 58,9        |
| S 3 Entreprises agricoles et industrielles travaillant pour le marché local (moins 50 % de valeur ajoutée d'origine congolaise) | 175  | 6,5   | 328                  | 53,4        |
| S 4 Importateurs traditionnels spécialisés approvisionnant les entreprises mentionnées en S 1, S 2 et S 3                       | 111  | 4,1   | 214                  | 51,9        |
| S 5 Carburants et lubrifiants   | 288  | 10,8  | 718                  | 40,1        |
| S 6 Produits pharmaceutiques  | 86   | 3,6   | 134                  | 71,6        |
| S 7 Pièces de rechange importées par les importateurs traditionnels   | 80   | 2,9   | 205                  | 39,0        |
| S 8 Equipement de remplacement  | 1  | -   | 8                    | 12,5        |
| S 9 Produits alimentaires   | 459  | 17,2  | 533                  | 86,1        |
| S 10 Articles de traite   | 228  | 3,5   | 381                  | 59,8        |
| S 11 Importations diverses  | 144  | 5,4   | 502                  | 28,7        |
| S 12 Approvisionnement des parastataux et des entreprises de transport public   | 192  | 7,2   | 256                  | 75,0        |
| E Investissements supérieurs à 250.000 fr.c.  | 108  | 4,0   | 186                  | 58,1        |
| Dérogations   | 211  | 7,9   | 256                  | 32,7        |
| TOTAL :   | 2.676  | 100,0   | 4620                 | 57,9        |

Source: Conseil Monétaire et Office des Licences.

Cette progression est imputable aux rubriques "Transferts de revenus du travail" et "Opérations non ventilées" (1).

REGLEMENTS D'INVISIBLES

(en million de fr.c., parité fixe)

|   | <u>1961</u>  | <u>1962</u>  |
|---|--------------|--------------|
| Transports et assurances                            | 915          | 737          |
| Voyages et frais de séjour                          | 632          | 316          |
| Opérations gouvernementales                         | 180          | 103          |
| Transferts de revenus de travail                    | 1.081        | 1.128        |
| Services divers                                     | n.d.         | 96           |
| Opérations non ventilées                            | 240          | 889          |
|   | <u>3.049</u> | <u>3.269</u> |
| En % des opérations courantes sur biens et services | 30,2 %       | 39,5 %       |

En réalité, la progression des dépenses invisibles est beaucoup plus accentuée que ne pourrait le laisser paraître ce tableau. Par suite de retards, de reports, de décalages chronologiques, une partie seulement des transactions validées par l'Office des Changes dans le courant du dernier trimestre a donné lieu à un transfert en devises avant le 31 décembre 1962. Les dépenses réelles de l'exercice 1962 doivent être ainsi majorées de 10 % environ.

On constate donc un accroissement persistant des dépenses invisibles malgré le resserrement progressif de la réglementation des changes et la répression de nombreuses fraudes. Cet accroissement a pour origine l'augmentation du nombre des bénéficiaires de transferts.

Au cours de l'année 1962, le secteur public comme le secteur privé ont sensiblement renforcé le cadre en personnel technique étranger (2). Dans l'administration et l'enseignement public ou

(1) Cette rubrique comprend deux catégories d'opérations. D'une part, y figurent la rétrocession des 20 % des exportations rapatriées et l'allocation forfaitaire de devises aux sociétés qui ont signé une convention avec le Conseil Monétaire: ces frais sont relatifs à des transferts de revenus personnels, des voyages, des frais d'administration à l'étranger et des importations urgentes. D'autre part, on y compte un ensemble d'opérations non reprises ailleurs, notamment certaines opérations gouvernementales.

(2) Sur base des dossiers introduits auprès de l'Office des Changes, il est possible d'estimer la population non africaine au Congo, Nations Unies exclues, à 35.000 personnes (Katanga non

subsidé, l'effectif est passé de 1.471 à 2.186 (+ 48,6 %) entre mars 1962 et mars 1963. Mais c'est surtout le nombre des indépendants, colons et commerçants, admis au transfert qui s'est accru. En 1961, de nombreux colons résidant en Province Orientale ou au Kivu n'ont pu, en raison des circonstances politiques, avoir accès à l'Office des Changes. L'incidence de leurs transferts est d'autant plus forte qu'ils correspondent aux classes de revenus les plus élevées.

RESIDENTS NON CONGOLAIS BENEFICIAINT DE TRANSFERT EN MARS 1963 (a)

(nombre d'unités)

---

|   |        |
|---|--------|
| Administration et enseignement  | 2.391  |
| Indépendants et agents de sociétés employant moins de 20 personnes étrangères | 4.200  |
| Agents d'entreprises exportatrices  | 1.855  |
| Agents d'entreprises non-exportatrices  | 2.427  |
|   | <hr/>  |
| TOTAL :   | 10.873 |

---

(a) Katanga exclu.

De plus, la disparité entre le taux officiel et le taux parallèle des changes stimule artificiellement les demandes de transfert et procure à ceux qui rachètent immédiatement du franc congolais sur le marché parallèle, un bénéfice exceptionnel de change d'environ 400 %. Les fonds officiellement transférés sont réutilisés pour acquérir certains services dont le coût en francs congolais paraît dès lors extrêmement bas: voyages aériens, communications téléphoniques internationales, éducation en Europe. Au taux actuellement en vigueur, la demande de devises est pratiquement infinie.

---

compris). Cette estimation se rapproche des indications fournies par les compagnies aériennes. Cette population représente approximativement les 46 % de la population européenne résidant sur le même territoire en 1958.

### 3. LA BALANCE DES PAIEMENTS DU CONGO (1)

L'équilibre de la balance des paiements est par définition toujours assuré. S'il existe au taux de change en vigueur un déséquilibre persistant entre l'offre et la demande courante de devises, il doit nécessairement être résorbé par la limitation autoritaire de la demande ou par des mouvements compensatoires de capitaux.

#### 3.1. La balance commerciale

Résultat de l'évolution divergente des importations et des exportations, le solde de la balance commerciale - sur base des états douaniers - accuse en 1962 un déficit de fr.c., parité fixe, 158 millions contre 608 millions en 1961.

C'est la première fois dans l'histoire économique du Congo que la balance du commerce enregistre un déficit aussi important. Cette situation est particulièrement grave pour un pays jeune qui doit compenser le déficit des paiements de services par l'excédent du poste "marchandises".

Le pourcentage de couverture des importations par les exportations qui atteignait en 1961, 90 % est tombé à 73 % en 1962; il est donc fort inférieur au niveau de 85 % qui correspond approximativement à l'équilibre import CIF - export FOB.

#### BALANCE COMMERCIALE DU CONGO 1950-1962 (a)

(millions de fr.c., parité fixe)

| ANNEE | Importations<br>CIF | Exportations<br>FOB | Solde  | Coëfficient<br>couverture |
|-------|---------------------|---------------------|--------|---------------------------|
| 1958  | 18.083              | 20.877              | +2.794 | 115                       |
| 1959  | 15.394              | 25.004              | +9.610 | 163                       |
| 1961  | 6.158               | 5.556               | - 608  | 90                        |
| 1962  | 8.251               | 6.093               | -2.158 | 73                        |

(a) Katanga et Ruanda-Urundi: compris en 1958 et 1959; exclus en 1961 et 1962.

Source: Statistiques douanières.

(1) Katanga exclu. Les éléments statistiques repris ci-dessous ont été établis par le Bureau des Etudes du Conseil Monétaire de la République du Congo, qui les a aimablement communiqués à la Mission avant publication.

BALANCE DES PAIEMENTS DU CONGO EN 1961 ET 1962

(million de fr.c., parité fixe)

|   | Recettes     |              | Dépenses      |              | Soldes         |                |
|---|--------------|--------------|---------------|--------------|----------------|----------------|
|   | 1961         | 1962         | 1961          | 1962         | 1961           | 1962           |
| <b>A. BIENS ET SERVICES</b>                 |              |              |               |              |                |                |
| 1. Marchandises FOB                         | 5.121        | 5.675        | 7.092         | 5.001        | - 1.971        | + 674          |
| 2. Transports et assurances                 | n.d.         | 57           | 915           | 737          | - 915          | - 680          |
| 3. Voyages                                  | n.d.         | 8            | 632           | 316          | - 632          | - 308          |
| 4. Opérations gouvernementales              | n.d.         | 17           | 180           | 103          | - 180          | - 86           |
| 5. Transferts de revenus du travail         | -            | -            | 1.082         | 1.128        | - 1.082        | - 1.128        |
| 6. Dépenses de l'ONUC                       | 1.140        | 349          | -             | -            | + 1.140        | + 349          |
| 7. Autres services                          | n.d.         | 176          | n.d.          | 96           | -              | + 80           |
| 8. Opérations non-ventilées                 | 375          | -            | 240           | 889          | + 135          | - 889          |
|   | <u>6.636</u> | <u>6.262</u> | <u>10.141</u> | <u>8.270</u> | <u>- 3.505</u> | <u>- 1.988</u> |
| <b>B. DONATIONS ET TRANSFERTS OFFICIELS</b> |              |              |               |              |                |                |
| 1. Donations                                | 272          | 634          |               |              | + 272          | + 634          |
| 2. Assistance financière                    | 605          | 2.943        |               |              | + 605          | + 2.943        |
|   | <u>877</u>   | <u>3.577</u> |               |              | <u>+ 877</u>   | <u>+ 3.577</u> |
| <b>C. CAPITAL</b>                           |              |              |               |              |                |                |
| 1. Rwanda-Burundi                           | -            | -            | 250           | 327          | - 250          | - 327          |
| 2. Autres                                   | 232          | 134          | 21            | -            | + 211          | + 134          |
|   | <u>232</u>   | <u>134</u>   | <u>271</u>    | <u>327</u>   | <u>- 339</u>   | <u>- 193</u>   |
| <b>D. RESERVES DE CHANGE</b>                |              |              |               |              |                |                |
| 1. Réserves de change propres               |              |              |               |              | - 2.016        | - 376          |
| Institut d'Emission                         |              |              |               |              | - 486          | + 398          |
| Banques commerciales                        |              |              |               |              |                |                |
|   |              |              |               |              | <u>- 2.502</u> | <u>+ 22</u>    |
| 2. Assistance financière non utilisée       |              |              |               |              |                | <u>+ 1.289</u> |
|   |              |              |               |              | <u>- 2.502</u> | <u>+ 1.311</u> |
| <b>E. ERREURS ET OMISSIONS</b>              |              |              |               |              |                |                |
|   |              |              |               |              | + 165          | - 85           |

1  
4  
2  
3  
1



Du point de vue des transferts monétaires, le poste "marchandises" consigné à la balance des paiements enregistre un excédent de 674 millions en 1962 contre un déficit de 1.971 millions en 1961, ainsi qu'il apparaît au tableau de la balance des paiements à la page 114.

La divergence entre les statistiques de change et les statistiques douanières s'explique par le décalage chronologique entre la date du paiement des marchandises importées et leur mise en consommation effective au Congo. A la fin de décembre 1961, les importateurs avaient en effet accumulé près de deux milliards de licences d'importation en force dont la provision en devises avait été constituée à l'étranger. Ils retardaient, à l'extrême limite des délais légaux, la mise en consommation des marchandises dans l'espoir de pouvoir les réaliser à un prix plus élevé. Le Conseil Monétaire a dû prendre des mesures sévères pour enrayer ces spéculations en accélérant l'importation effective des marchandises: à la suite de quoi des importations pour une valeur de fr.c. parité fixe deux milliards environ, ont été financées par prélèvement sur les réserves de change de 1961 mais n'ont été mises en consommation qu'au premier semestre 1962. Les tableaux de change disponibles permettent d'isoler dans la balance générale des paiements l'évolution des rentrées d'exportations et des dépenses d'importations qui affectent les réserves de change propres en monnaies convertibles (1), du Congo. Le tableau suivant reprend ces éléments par trimestre. On notera tout particulièrement la régression impressionnante au cours de l'année, des importations effectuées par prélèvements sur les réserves propres. Cette répression ainsi que l'amélioration des rentrées au quatrième trimestre ont permis de dégager un boni fort important et de regarnir les réserves de change de la République.

RENTREES D'EXPORTATIONS ET DEPENSES D'IMPORTATIONS AFFECTANT LES RESERVES DE CHANGE PROPRES DU CONGO

(millions de fr.c. parité fixe)

| 1962          | Importations<br>(FOB) | Exportations<br>(FOB) | Soldes  | Coëfficient<br>de couverture |
|---------------|-----------------------|-----------------------|---------|------------------------------|
| I Trimestre   | 1.030                 | 1.194                 | + 164   | 116 %                        |
| II Trimestre  | 1.277                 | 1.350                 | + 73    | 106 %                        |
| III Trimestre | 818                   | 1.308                 | + 490   | 160 %                        |
| IV Trimestre  | 468                   | 1.823                 | + 1.355 | 390 %                        |
| Année         | 3.593                 | 5.675                 | + 2.082 | 158 %                        |

Source: Bulletin mensuel du Conseil Monétaire.

(1) C'est-à-dire à l'exclusion des importations effectuées dans le cadre de l'assistance financière et de l'aide en nature.

### 3.2. La balance des opérations courantes

La balance des opérations courantes sur biens et services, qui s'était clôturée en 1961 par un déficit de fr.c., parité fixe 3.505 millions, n'a laissé en 1962 qu'un déficit de 1.988 millions. Ce mouvement s'explique en ordre principal par les fluctuations de la balance commerciale. Le redressement est - on l'a vu - tout à fait accidentel; il ne provient pas d'une augmentation des recettes mais bien d'une réduction des dépenses. Celles-ci ont enregistré une baisse de près de deux milliards en un an, passant de fr.c., parité fixe 10.141 millions en 1961 à 8.270 en 1962. On a vu que cette baisse était entièrement imputable aux postes "Marchandises" et "Transports et Assurances". Les autres dépenses en invisibles se sont révélées incompressibles et demeurent en 1962 au niveau de 1961. Cette stabilité est d'ailleurs artificielle et ne reflète pas l'accroissement réel des engagements; il subsiste en effet un arriéré de fr.c., parité fixe 300 millions qui n'apparaîtra qu'au premier trimestre de 1963.

Le déficit de la balance des opérations courante est compensé par des recettes extra-ordinaires en devises sous forme de donations et de transferts officiels.

### 3.3. Les donations et transferts officiels

La présentation officielle de la balance des paiements met en relief le rôle de l'assistance internationale à la République du Congo. On peut y voir que les apports extérieurs à titre gratuit représentent en 1962, 56,9 % des recettes en biens et services contre 13,2 % en 1961. En 1962, ces recettes de transfert (3.577 millions), ont dépassé le solde déficitaire de la balance des biens et services ( - 1.988 millions) permettant ainsi de faire une économie substantielle sur les réserves de change propres. L'aide extérieure joue donc un rôle prépondérant dans l'équilibre de la balance des paiements extérieurs du Congo. Elle a pris le relais des emprunts publics qui, traditionnellement, couvraient le déficit des opérations courantes.

On peut récapituler de la façon suivante, le volume des aides extérieures qui sont intervenues dans la balance des paiements du Congo depuis 1960.

DONATIONS ET ASSISTANCE FINANCIERE OFFICIELLE AU CONGO PAR LE TRUCHEMENT DES NATIONS UNIES

(en millions de fr.c., parité fixe)

|                                  | 1960<br>2e sem. | 1961 | 1962  | 1963<br>1er tram. | Total |
|----------------------------------|-----------------|------|-------|-------------------|-------|
| I.- AIDE SPECIALE DES ETATS-UNIS | 250             |      |       |                   | 250   |
| II.- DONNS                       |                 |      |       |                   |       |
| - Title Two                      |                 | 272  | 79    |                   | 351   |
| - Title One                      |                 |      | 555   | 99                | 654   |
| - Aide Economique Allemande      |                 |      |       | 115               | 115   |
|                                  |                 | 272  | 634   | 214               | 1.120 |
| III.-ASSISTANCE FINANCIERE       |                 |      |       |                   |       |
| - 1ere et 2me aide               |                 | 605  | 543   |                   | 1.143 |
| - 3me aide et suivantes          |                 |      | 2.400 |                   | 2.400 |
|                                  |                 | 605  | 2.943 |                   | 3.548 |
| ENSEMBLE (I + II + III)          | 250             | 877  | 3.577 | 214               | 4.918 |

Source: Conseil Monétaire.

Les mécanismes de l'aide extérieure ont été mis en mouvement en janvier 1961, lorsque le Président des Etats-Unis, en vertu de la "Public Law 480" (1) a décidé de mettre à la disposition du Congo certaines quantités de produits alimentaires pour faire face à la menace de famine et de pénurie. Selon les régions et les circonstances, cette aide a été distribuée par les Nations Unies (Kasaï, frontière de l'Angola) ou vendue par les canaux de distribution normaux. Ce programme d'urgence, comprenant essentiellement du maïs, du riz, des haricots et du lait en poudre, s'élevait à 9,5 millions de dollars. Un an plus tard, la procédure du "Title One" a été substituée à celle du "Title Two".

(1) La loi américaine n° 480 du 10 juillet 1954 a pour objectif de promouvoir une utilisation constructive des surplus agricoles des Etats-Unis et d'apporter une aide en nature à des pays amis. Elle envisage dans sa première section (Title One) la vente de produits agricoles en monnaies locales, sans décaissement en devises pour le pays récepteur. Sous le titre II (Title Two), la loi prévoit la distribution gratuite par des organes gouvernementaux en cas de famine ou de catastrophes naturelles. Au Congo, cette aide a été en grande partie vendue à travers les circuits commerciaux. La section III (Title Three) autorise les donations à des institutions privées de bienfaisance.

Sous ce régime, près de 13 millions de dollars ont déjà été attribués sous forme d'autorisation d'achat.

Conscient de ne pouvoir résoudre par ses moyens propres la crise financière qu'il traverse, le Congo a fait appel à une aide financière internationale. Après de longues négociations, un accord de base est intervenu le 10 juin 1961 entre l'Organisation des Nations-Unies et la République du Congo. Les Nations-Unies se sont engagées à mettre à la disposition du Congo des fonds importants destinés à financer les importations essentielles et à appuyer un programme de redressement économique et financier. A la fin de 1962, les Etats-Unis avaient accordé par le truchement de l'O.N.U., plus de 70 millions de dollars. De son côté le gouvernement congolais (1) s'est engagé à prendre une série de mesures concrètes: établissement d'un véritable budget, renforcement du contrôle des finances publiques, blocage des salaires et traitements au niveau du 31 mai 1961. La plupart de ces engagements n'ont pu être respectés; certains, comme le blocage du niveau des rémunérations, ont été transgressés un mois après l'accord. Les procédures d'attribution de l'aide financière ont changé à trois reprises et affecté considérablement les données de la balance des paiements. Les fonds relatifs aux première et deuxième aides (23 millions de dollars) ont été remboursés au Congo en 1961 et 1962 après que le Congo ait financé lui-même les importations sur ses devises propres. A partir de la troisième aide, les fonds ont été versés directement à un compte spécial en devises ouvert au nom du Conseil Monétaire auprès de l'Irving Trust Cy (2). Ayant épuisé ses disponibilités en devises au cours du premier semestre 1962, le Congo n'était plus capable d'assurer le préfinancement. Enfin, depuis le 9 février 1963, il a été décidé que la prochaine tranche de l'assistance financière serait répartie en différentes autorisations d'achat (Purchase Authorizations) comportant chacune une allocation en dollars, relative à une catégorie de marchandise déterminée.

Le principe commun de ces dons agricoles et aides financières est que le bénéficiaire des marchandises, entreprises privées ou organismes publics, doit verser à un compte spécial du Trésor la contrevaletur en francs congolais. Ces recettes désignées comme "Fonds de contrepartie" sont utilisées, après approbation des

---

(1) Voir la correspondance échangée entre le Président de la République du Congo et le Secrétaire Général des Nations-Unies. L'accord financier entre l'Organisation des Nations-Unies et la République du Congo. Etudes Congolaises, n° 3, 1961, pp. 11-18.

(2) 48 millions de dollars ont été versés en 1962 au titre de la 3ème, 4ème, 5ème et 6ème aides.

Nations-Unies, au profit du Trésor mais à l'exclusion du paiement de la dette publique.

En ce qui concerne le "Title Two", les recettes en francs congolais reviennent aux Nations-Unies qui, en accord avec le Gouvernement Congolais les utilisent au financement de travaux publics pour résorber le chômage. En revanche, les recettes en monnaies locales du "Title One" reviennent au Gouvernement américain qui par l'intermédiaire de son ambassade peut les utiliser de différentes façons: prêt au gouvernement, prêt au secteur privé, aide au développement économique, dépenses militaires. Au Congo, ces fonds seront utilisés en 1963 à des travaux publics. L'assistance extérieure au Congo, telle qu'elle est reprise à la balance des paiements et plus particulièrement au tableau de la page 114, ne tient pas compte de l'assistance technique apportée par la Belgique, l'UNESCO ou les opérations civiles des Nations-Unies sous forme du paiement en devises d'une partie du traitement du personnel technicien au service du Gouvernement congolais.

#### ASSISTANCE TECHNIQUE AU CONGO EN 1962

(en millions de fr.c., parité fixe)

---

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| Belgique                             | 780   |
| Opérations civiles des Nations-Unies | 568   |
|                                      | <hr/> |
|                                      | 1.348 |

---

Source: Budget de l'assistance technique des Nations-Unies en 1962; Ministère des Finances en Belgique.

#### 3.4. Les mouvements de capitaux

Le mouvement officiel des capitaux publics ou privés occupe dans la balance de paiements d'aujourd'hui une place négligeable. Il s'est soldé par un déficit de fr.c., parité fixe, 39 millions en 1961 et 193 millions en 1962. On a enregistré des apports de capitaux privés de fr.c., parité fixe, 211 millions et de 134 millions en 1961 et 1962. En sortie figurent les paiements par l'Etat Congolais des différentes tranches de sa dette résiduaire à l'égard de la Banque d'Emission du Rwanda et du Burundi, en vertu des accords de liquidation de l'ancienne Banque Centrale du Congo Belge et du Ruanda-Urundi. En 1961, fr.c., parité fixe, 21 millions ont été affectés au remboursement d'un emprunt à court terme garanti par l'Etat (Emprunt Dillon-Read).

### 3.5. Les mouvements des réserves de change

Le règlement des opérations consignées à la balance des paiements a entraîné en 1961 des modifications importantes des réserves de changes nettes. Ne bénéficiant pas encore pleinement de l'apport des aides extérieures, le Congo a dû financer le déficit de ses transactions courantes par un prélèvement de fr.c., parité fixe, 2.502 millions sur ses avoirs. En revanche, en 1962, il a réussi à accroître sensiblement ses avoirs grâce à un ensemble de facteurs exceptionnels qui ne se reproduiront plus. De plus au 31 décembre 1962, le Congo détenait un résidu d'aide non encore utilisé.

#### ORIGINE DES MOUVEMENTS DE LA BALANCE DES PAIEMENTS

(millions de fr.c., parité fixe)

|   | 1960<br>(2ème sem.) | 1961    | 1962    |
|---|---------------------|---------|---------|
| <b>BIENS ET SERVICES</b>                |                     |         |         |
| . Marchandises                          |                     | - 1.971 | + 674   |
| . Services                              |                     | - 1.534 | - 2.662 |
|   | - 167 (a)           | - 3.505 | - 1.988 |
| DONATIONS ET TRANSFERTS OFFICIELS       | + 250               | + 877   | + 3.577 |
| CAPITAUX                                | - 300 (b)           | - 39    | - 193   |
| ERREURS ET OMISSIONS                    |                     | + 165   | - 85    |
| <b>MOUVEMENTS DE RESERVES DE CHANCE</b> |                     |         |         |
| . Réserves propres                      |                     |         |         |
| Institut d'Emission                     | - 818               | - 2.016 | - 376   |
| Banques Commerciales                    | + 601               | - 486   | + 398   |
|   | - 217               | - 2.502 | + 22    |
| . Assistance financière non utilisée    |                     |         | + 1.289 |
|   | =====               | =====   | =====   |
|   | - 217               | - 2.502 | + 1.311 |

(a) y compris le solde négatif de la balance des capitaux privés qui ne peut être isolé.

(b) transfert à la Banque d'Emission du Rwanda et du Burundi de sa part dans les réserves de change de la Banque Centrale du Congo Belge et du Ruanda-Urundi en liquidation.

#### 4. LA BALANCE DES PAIEMENTS DU KATANGA (1)

En sécession politique et monétaire depuis le 11 juillet 1960, le Katanga a eu une évolution financière assez différente, à certains égards, de celle qui a prévalu dans le reste de la République du Congo.

A l'aide de renseignements statistiques disponibles aujourd'hui, il est relativement aisé de présenter le bilan économique du Katanga.

Doté d'une infrastructure exportatrice et industrielle poussée et relativement bien intégrée, le Katanga a pu poursuivre son activité à l'abri des difficultés politiques, administratives ou économiques. Bénéficiant d'un système d'approvisionnement privilégié ainsi que d'un prix de vente stable pour leurs produits, les entreprises minières ont assuré à l'Etat Katangais des recettes fiscales et en devises abondantes.

Les recettes en devises provenant de l'ensemble des exportations ont atteint respectivement fr.c. parité fixe 12,4 et 10,5 milliards en 1961 et 1962, soit plus du double des recettes officielles perçues par le Conseil Monétaire pendant la même période.

De plus le Katanga a joui de l'assistance technique, militaire et civile de la Belgique, qui a pris en charge le premier tiers du traitement des techniciens belges. On peut estimer cette aide à 300 millions par an.

Toutefois, le Katanga a dû supporter, du fait de sa dissidence, de nouvelles charges en devises; citons l'importation des produits vivriers, de produits d'approvisionnement pour son industrie et de certains produits finis qui provenaient des autres provinces congolaises, le paiement du transport de produits miniers par l'Angola, l'achat de matériel militaire, la constitution d'un volant de réserves de change.

L'ensemble des opérations en devises des particuliers et sociétés résidants au Katanga laissait traditionnellement un "surplus théorique en devises" qui servait à financer le "déficit courant" de la balance des paiements des autres régions du Congo. Cet excédent a pu atteindre certaines années fr.c. 5 milliards; on peut l'estimer à 3,5 milliards en 1959.

---

(1) Les éléments statistiques repris ci-dessous ont été établis par le Bureau des Etudes du Conseil Monétaire de la République du Congo.

RESULTATS DES PAIEMENTS EXTERIEURS DU KATANGA

(millions de fr.c., parité fixe)

|                                 | 1959 (a) | 1961 (b) | 1962 (b) |
|---------------------------------|----------|----------|----------|
| Exportations et autres recettes | 13.000   | 13.147   | 10.586   |
| Importations                    | -5.000   | -4.884   | -4.888   |
| Invisibles et capitaux          | -4.500   | -3.541   | -5.841   |
|                                 | <hr/>    | <hr/>    | <hr/>    |
| Solde brut                      | +3.500   | - 278    | - 143    |

(a) estimation

(b) d'après la balance des paiements du Katanga, voir tableau.

Du fait de la sécession, le Katanga a utilisé ce surplus pour couvrir les dépenses nouvelles entraînées par son autarcie et le développement d'une inflation intérieure. L'utilisation de cet excédent, jadis transféré aux autres régions du pays peut être, du point de vue monétaire, assimilée à la consommation de réserves de change.

En l'absence d'un déficit des finances publiques au cours du second semestre 1960, le Katanga a réussi à affecter "l'excédent courant" à la constitution de réserves de change. Les opérations des 5 derniers mois de l'année ont dégagé un solde positif de 600 millions environ. Les réserves de change nettes de la Banque Nationale du Katanga s'établissaient au 31 décembre 1960, entre 375 et 400 millions tandis que les banques détenaient près de 250 millions. Pendant l'année 1961, les pressions inflatoires induites par le déficit croissant des finances publiques ou la fuite devant la monnaie ont été provisoirement compensées par la réappropriation du solde bénéficiaire traditionnel à la balance des paiements. Le grand libéralisme qui inspirait la réglementation des changes autorisait de grandes facilités d'approvisionnement et de transferts de revenus. L'inflation est donc restée contenue; les opérations en monnaies étrangères ont laissé toutefois un solde déficitaire net de fr.c., parité fixe 230 millions.

Tout au long de l'année 1962, le déficit du Trésor s'est accentué gravement, au moment même où les recettes en devises fléchissaient. Le contrôle des importations et des transferts s'est fait plus sévère et les sociétés minières ont dû renoncer au paiement des dividendes. Les allocations mensuelles de devises disponibles pour le réseau commercial se sont amenuisées de mois



en mois, tandis que les sociétés minières, bénéficiant par convention de "licences générales" maintenaient inchangé le volume de leurs dépenses en devises. Le solde déficitaire des opérations en monnaies étrangères a été ainsi ramené à fr.c. parité fixe 40 millions, en fin 1962.

C o n c l u s i o n :

Les déséquilibres dont souffre l'économie congolaise, dans l'ordre interne comme dans l'ordre externe, trouvent leur cause essentielle dans le désordre monétaire et financier.

Dès lors, les conditions du retour à l'équilibre et de la reprise du développement n'apparaîtront qu'après l'analyse de la situation monétaire et financière.

C'est l'objet du chapitre III.

---

BALANCE DES PAIEMENTS DU KATANGA EN 1961 ET 1962

(en millions de fr.c., parité fixe)

|   | RECETTES      |               | DEPENSES      |               | SOLDE       |             |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|-------------|
|   | 1961          | 1962          | 1961          | 1962          | 1961        | 1962        |
| <b>A. BIENS ET SERVICES</b>                 |               |               |               |               |             |             |
| Marchandises                                | 12.372        | 10.454        | 4.884         | 4.889         | + 7.488     | + 5.565     |
| Transports et assurances                    | 145           | 19            | 2.727,        | 2.396         | - 2.582     | - 2.377     |
| Voyage et Tourisme                          | 120           | 14            | 739           | 707           | - 619       | - 693       |
| Opérations Gouvernementales                 | 10            | 3             | 87            | 53            | - 77        | - 50        |
| Transferts de revenus du travail            | 3             | 15            | 1.415         | 1.862         | - 1.412     | - 1.847     |
| Revenus de capitaux                         | 141           | -             | 2.181         | 35            | - 2.040     | - 35        |
| Autres services                             | 74            | 25            | 904           | 522           | - 830       | - 497       |
|   | <u>12.865</u> | <u>10.530</u> | <u>12.937</u> | <u>10.463</u> | <u>- 72</u> | <u>+ 66</u> |
| <b>B. CAPITAUX</b>                          | 282           | 56            | 488           | 267           | - 206       | - 210       |
| <b>C. RACHATS ET REGULARISATIONS NETTES</b> | 48            | + 104         | -             | -             | + 48        | + 104       |
| <b>D. MOUVEMENTS DES RESERVES DE CHANGE</b> |               |               |               |               | - 230       | - 40        |

Source: d'après les documents établis par le Bureau d'Etudes du Conseil Monétaire.



CHAPITRE III

S I T U A T I O N      F I N A N C I E R E

---

e t

M O N E T A I R E

---



I N T R O D U C T I O N

Depuis plus de trois ans l'inflation congolaise se développe sans interruption et prend des formes tantôt larvées, tantôt virulentes, toutes corrosives pour l'économie congolaise.

La cause motrice originelle de ce désordre monétaire provient du déficit permanent des finances publiques depuis juillet 1960. En effet, l'excédent des dépenses sur les recettes ordinaires de l'Etat fut couvert dans sa plus grande partie au moyen d'avances accordées par l'Institut d'Emission.

EVOLUTION DU DEFICIT GLOBAL DE L'ETAT (a)

(en millions de fr.c.)

---

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 2ème semestre 1960    | 3.753 |
| 1er semestre 1961     | 3.835 |
| 2ème semestre 1961    | 5.549 |
| 1er semestre 1962     | 6.370 |
| 2ème semestre 1962    | 5.329 |
| 1er semestre 1963 (b) | 6.978 |

---

(a) Katanga inclus seulement à partir du 1er semestre 1963.

(b) Estimation sur base des cinq premiers mois de l'année.

Source: Ministère des Finances de la République du Congo.

Ce procédé de financement conduisit à déverser sous forme de traitements, soldes, indemnités et subsides, des sommes considérables dans une économie où l'expansion de l'offre globale de biens et de services ne pourrait être proportionnelle à l'augmentation de la demande. Aussi le gonflement des revenus monétaires par la création de monnaie, devrait-il entraîner inéluctablement une hausse rapide des prix et provoquer des phénomènes de pénurie relative.

Cette hausse des prix s'est accentuée du fait que toute l'offre de biens produits ou importés ne s'est pas présentée sur les marchés intérieurs et qu'une partie en a été soustraite ou détournée, soit pour permettre la constitution de stocks présentant souvent un caractère spéculatif, soit pour être réexportée frauduleusement hors du pays.

Ainsi les commerçants et les particuliers anticipant l'aggravation des déséquilibres monétaires, ont accéléré par leurs manœuvres spéculatives, la dépréciation de la valeur interne de la monnaie.

L'augmentation des revenus monétaires, l'accroissement insuffisant de la production globale, entraînant la hausse des prix intérieurs et la formation de profits spéculatifs, pèsent plus lourdement encore sur l'équilibre externe de la monnaie congolaise.

L'accroissement de la demande des biens de consommation résultant de l'accroissement soudain des revenus nominaux, a entraîné l'expansion de la demande de produits importés, tant pour satisfaire directement les besoins de consommation que pour fournir les biens d'approvisionnement destinés à maintenir le niveau de production de l'industrie locale. De plus, dans une économie animée en grande partie par des étrangers, les particuliers comme les sociétés ont le désir de transférer à l'extérieur une partie de leurs revenus et de leurs profits.

A l'instar de ce qui se passe sur les marchés intérieurs la demande de devises étrangères au Congo excède d'une manière persistante le montant des devises offertes. Il naît dès lors de graves déséquilibres qui se traduisent tout d'abord par un déficit croissant de la balance des paiements. Aussi pour maintenir la valeur externe officielle de la monnaie congolaise, les autorités monétaires ont-elles été forcées de limiter la demande de devises par le contrôle des changes.

La partie de la demande de devises écartée par les offices de change s'est efforcée alors d'acquérir en dehors du marché officiel les moyens de paiement internationaux nécessaires aux besoins de transfert. Peu à peu, s'est organisé un marché parallèle de la devise où la valeur du franc congolais s'est située rapidement à un niveau très inférieur à celui du cours officiel.

PRIX INTERIEURS ET COURS DU CHANGE AU CONGO

Base: juin 1960 = 100

|  | Juin<br>1960 | Octobre<br>1961 | Mai<br>1962 | 1963<br>Janvier | Juin  |
|--|--------------|-----------------|-------------|-----------------|-------|
| Prix de détail   | 100,0        | 125,2           | 185,9       | 270,8           | 316,4 |
| Prix de gros   | 100,0        | 118,7           | 151,0       | 167,9           | (a)   |
| Cours du change au<br>marché parallèle<br>(fr.c.pour 100 F.B.) | 129,1        | 256,0           | 385,0       | 513,0           | 671,0 |
| Cours officiel du<br>change<br>(fr.c.pour 100 F.B.)            | 100,0        | 100,0           | 130,0       | 130,0           | 130,0 |

(a) non disponible.

Source: I.R.E.S. Lovanium.

L'écart entre les deux taux s'est creusé d'autant plus que s'est élargie la demande insatisfaite sur le marché officiel. Il a rendu profitable l'exportation frauduleuse des grands produits traditionnels tels que le diamant et le café, ce qui a réduit l'offre de devises sur le marché officiel, il a stimulé la ré-exportation frauduleuse des produits importés officiellement là où les prix intérieurs de ces marchandises ne pouvaient pas être alignés sur le cours de la devise au marché parallèle (beurre, farine, essence).

L'atmosphère de fraude qui a imprégné tout le commerce d'importation et d'exportation a fini par contaminer le déroulement normal des opérations commerciales internationales sur le marché officiel. C'est ainsi que, sauf rares exceptions, les exportateurs évaluent en dessous de leur valeur marchande réelle le produit de leurs exportations, tandis que les importations sont au contraire très largement surestimées (de 30 à 100 %). Ces opérations sur marchandises aboutissent en fait à des transferts frauduleux d'invisibles.

De même, les prix de gros intérieurs ayant augmenté moins vite que le cours de la devise sur le marché parallèle, les trafiquants ont été incités à exporter frauduleusement les biens de consommation produits localement (le sucre, le ciment). Enfin,



l'écart entre les prix de gros intérieurs et les prix de détail de certaines catégories de marchandises (les textiles par ex.) a permis la constitution de profits très importants. Ainsi, l'existence d'un marché parallèle branché sur une économie légale a permis aux milieux d'affaires, et plus spécialement aux commerçants, de réaliser en francs congolais des profits exceptionnels de change qui ont été immédiatement transférés à l'étranger, ce qui a creusé encore davantage l'écart entre le cours officiel du change et le cours du marché parallèle.

Ce processus de va-et-vient entre le marché parallèle et le marché officiel a mis en branle un mouvement en spirale qui en s'amplifiant aggrave le déséquilibre monétaire et pompe les ressources réelles du pays. Ce phénomène est devenu tellement virulent au cours du premier semestre de 1963, qu'il éclipse les effets déséquilibrants du déficit de l'Etat. Sans doute la création de monnaie par le financement en banque centrale des dépenses publiques ordinaires a fourni l'impulsion motrice, la poussée de démarrage du mouvement de dépréciation monétaire. A l'heure actuelle cependant le déficit des finances publiques, bien que très important, ne joue plus le rôle essentiel, il n'offre plus qu'un appoint continu au déséquilibre monétaire. Celui-ci s'auto-entretient presque exclusivement par les bénéfices de change réalisés à la suite des divergences de prix entre le marché parallèle et l'économie légale. Bien plus, il n'est plus possible de concevoir un assainissement des finances publiques sans prévoir simultanément des mesures destinées à mettre fin au déséquilibre des changes. Si aucune mesure radicale n'intervient dans des délais assez brefs, l'élargissement des opérations traitées sur le marché parallèle, l'intolérable pression exercée sur l'économie légale, aboutiront d'une manière ou d'une autre à la disparition progressive et totale des recettes propres en devises de la République.

Le maintien de l'économie légale dépend en dernière analyse de la résistance des grands exportateurs à la hausse progressive des prix de revient. Ces grandes sociétés exportatrices s'efforcent par tous les moyens de préserver la rentabilité de leur activité et elles ont déjà obtenu du Conseil Monétaire des conventions de rétrocession de devises qui signifient pratiquement qu'une partie des devises qu'elles gagnent sont soustraites du marché officiel. Satisfaites des conventions qui leur permettent de couvrir leurs besoins les plus impérieux en devises, les grandes sociétés ne cherchent plus auprès du gouvernement que la possibilité par une faible dévaluation, d'augmenter leurs re-

cettes en francs congolais afin de couvrir au minimum la hausse des prix de revient intérieurs intervenue depuis l'indépendance. Cette mesure pourrait maintenir le niveau actuel des exportations.

Malheureusement, dans l'état actuel des choses, une simple mesure d'alignement monétaire fondée sur le rétablissement de la rentabilité des entreprises exportatrices ne suffirait pas à absorber les excès de liquidité injectés dans le système monétaire depuis 3 ans; par conséquent elle retarderait pour un temps relativement bref le développement de l'économie illégale en réduisant temporairement l'écart entre le cours du change sur le marché officiel et celui sur le marché parallèle. Elle laisserait subsister un marché parallèle important permettant toujours la formation de profits spéculatifs, source dangereuse et nouvelle de l'inflation et par là, elle empêcherait la résorption définitive des déséquilibres monétaires externes.

L'organisation et l'administration d'un contrôle des changes et d'un contrôle des prix dans un milieu où la fraude constitue une source de profits considérables est impossible à établir au Congo pour le moment d'une manière efficace. Aussi, les mesures à prendre en matière monétaire doivent-elles s'appuyer essentiellement sur la structure économique du pays qui reste une des plus productives de l'Afrique Centrale. Elles devraient avoir pour objectifs simultanés, la destruction du marché parallèle et le rétablissement de l'équilibre budgétaire.

On verra plus loin que l'élimination du marché parallèle ne peut se réaliser que dans le cadre d'une libéralisation partielle des échanges. Malheureusement la stabilisation par la libération d'une partie des transactions internationales nécessite la mise en oeuvre d'importants moyens financiers destinés avant tout à empêcher tout mouvement spéculatif sur la monnaie congolaise. Ces moyens financiers, la République du Congo ne peut les trouver qu'à l'extérieur sous forme d'aide ou de crédits. Des mesures radicales doivent être prises rapidement, car tout délai aggrave les déséquilibres des marchés et accumule des excès de liquidités. Une stabilisation tardive exigera des moyens financiers beaucoup plus importants que ceux qui devraient être mis en oeuvre actuellement.

Avant de présenter en détail les mesures de redressement financier, il est nécessaire d'apprécier l'étendue et l'ampleur des déséquilibres financiers. Une première section traite de l'évolution des finances publiques, une seconde de l'évolution monétaire.

1. LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

1.1. Les signes précurseurs du déséquilibre des finances publiques

Quelques mois avant l'accession du pays à l'Indépendance le Congo était déjà en proie à de graves difficultés financières et le problème des finances publiques était déjà posé dans toute son ampleur dès les premiers mois de 1959.

1.1.1. Déséquilibres structurels des finances publiques en 1960.

EVOLUTION DES OPERATIONS BUDGETAIRES DU CONGO BELGE

(en millions de fr.c.)

|      | Soldes  | B.O.   | Dépenses |
|------|---------|--------|----------|
|      | B.O.    |        | B.E.     |
| 1950 | + 1.043 | 4.289  | 2.250    |
| 1955 | + 2.059 | 8.255  | 6.861    |
| 1956 | + 1.263 | 10.564 | 7.581    |
| 1957 | + 1.397 | 11.456 | 6.051    |
| 1958 | - 2.856 | 13.799 | 5.969    |
| 1959 | - 3.480 | 15.132 | 4.745    |

Source: Bulletin mensuel de statistiques générales du Congo Belge.

De 1950 à 1959 les dépenses ordinaires de l'Etat ont augmenté considérablement, elles absorbaient 31 % du revenu national en 1959 contre 16 % en 1950.

Cette expansion du budget ordinaire a trouvé essentiellement son origine dans la réalisation du plan décennal. Ce fut la conséquence directe de l'effort d'équipement mené par l'administration coloniale. En effet, chaque investissement inscrit au budget ordinaire nécessitait après son achèvement l'inscription du budget ordinaire de crédits annuels supplémentaires pour faire face aux charges récurrentes. Entre autres, les charges de la dette publique devaient s'accroître dangereusement et modifier de façon malsaine la structure des dépenses ordinaires de la colonie. En 1960, les dépenses prévues au budget ordinaire au titre de la dette représentaient plus de 23 % des dépenses de l'Etat. Le poids de la dette publique sur les ressources courantes du Congo était d'autant plus lourd qu'elle affectait sérieusement la balance des paiements.

La relation étroite et directe qui a existé entre l'expansion des budgets ordinaires successifs et le volume des investissements publics financés par l'emprunt, devait aboutir à déséquilibrer d'une manière insurmontable les finances publiques.

L'effort contributif de l'économie congolaise qui s'exprimait par une pression fiscale très élevée (près de 20 % du revenu national) ne pouvait plus suivre le rythme d'accroissement des charges récurrentes du programme d'investissement. Dès 1959 il n'était plus possible d'équilibrer le budget par des recettes ordinaires. L'administration des finances de l'époque avait prévu déjà les poussées inflationnistes que devaient entraîner le recours inéluctable à la Banque Centrale.

Bref, au moment de l'accession du Congo à l'Indépendance, les finances publiques étaient atteintes de graves déséquilibres structurels. Les dépenses ordinaires déjà fort importantes en 1950 pour un pays sous-développé avait plus que quadruplé en 1959, alors que le revenu national était loin d'avoir doublé. Elles accentuaient le caractère consommateur de l'économie congolaise au dépens des taux d'épargne et de réinvestissement. Elles menaçaient enfin dangereusement l'équilibre de la balance des paiements.

Il fallait parer à ce danger, amorcer une politique budgétaire nouvelle et concevoir une nouvelle politique du développement économique. Les événements du 4 janvier 1959, l'accélération du processus de l'Indépendance ont en fait pris les autorités coloniales au dépourvu. Il n'était plus possible d'entamer les indispensables réformes qui devaient orienter la politique nouvelle du Congo vers la stabilité financière et le progrès économique.

#### 1.1.2. Inadaptation de l'organisation des finances publiques en 1960.

L'absence d'une politique budgétaire au moment de l'accession du pays à l'Indépendance devait mettre le jeune pouvoir politique aux prises avec une situation financière difficile, le manque d'adaptation de l'organisation financière aux nouvelles institutions créées par la loi fondamentale devait également placer les autorités centrales du Congo devant des difficultés considérables dans l'exécution et l'administration du pouvoir financier. L'esprit de facilité qui ont marqué la gestion des nouvelles autorités a transformé une situation financière délicate en un

problème véritablement inextricable.

L'organisation financière de la colonie et plus spécialement l'administration des finances publiques étaient l'une des plus modernes d'Afrique en 1959. Mais elle était aussi l'une des plus complexes et son efficacité était liée à la présence de très nombreux fonctionnaires intègres et hautement qualifiés.

TECHNICIENS ETRANGERS DANS L'ADMINISTRATION DES FINANCES, AU CONGO

|                     | Au 30 juin 1960  |             |       | Au 30 juin 1963 (a) |             |       |
|---------------------|------------------|-------------|-------|---------------------|-------------|-------|
|                     | Gouvern. Central | Provin- ces | Total | Gouvern. Central    | Provin- ces | Total |
| Secrétariat Général | 2                | -           | 2     | 2                   | -           | 2     |
| Budget Contrôle     | 15               | 19          | 34    | 4                   | 2           | 6     |
| Comptabilité        | 48               | 74          | 122   | 6                   | 19          | 24    |
| Trésorerie          | 6                | -           | 6     | 1                   | -           | 1     |
| Douanes             | 114              | -           | 114   | 16                  | -           | 16    |
| Impôts              | 6                | 122         | 128   | 6                   | 9           | 15    |
|                     | 191              | 215         | 406   | 35                  | 30          | 65    |

(a) Estimations groupant les techniciens belges bénéficiant de l'assistance technique belge et les techniciens de l'O.N.U.C. attachés directement à l'Administration des Finances.

Source: B.O. 1960 et Ministère des Finances de la République du Congo.

L'organisation financière de la colonie reposait sur deux grands principes qui ont déterminé et déterminent encore partiellement la physionomie des finances congolaises. Le premier principe était consacré par l'article premier de la charte coloniale de 1908: le Congo Belge avait une personnalité distincte de celle de la Métropole, il était régi par des lois particulières, l'actif et le passif de la colonie et de la Belgique demeuraient séparés.

Le second principe, inscrit dans la convention de St Germain-en-Laye, (approuvé par une loi belge du 5 juillet 1920) stipulait que dans ses relations commerciales avec l'étranger, le Congo ne pouvait imposer aucun traitement différentiel à l'égard des ressortissants des Etats membres de la Société des Nations. En fait,

cette disposition libérale avait été appliquée à toutes les nations. C'est ainsi que du point de vue des droits de douane la Belgique fut toujours traitée à l'égal des autres partenaires commerciaux du Congo.

Le respect de ces deux principes par la Belgique a permis le développement d'une structure économique fondamentalement saine, la création d'un véritable système monétaire autonome et l'établissement d'une longue tradition budgétaire basée sur l'équilibre des recettes et des dépenses ordinaires.

Cependant les rapports intimes qui liaient la Métropole à la colonie, l'existence même du fait colonial, ont imprégné l'administration financière congolaise d'un système centralisateur et autocratique où le pouvoir suprême de décision restait en définitive situé en Métropole.

C'est ainsi que dans l'élaboration du budget, si les propositions budgétaires d'Afrique étaient établies à l'échelon provincial et centralisées ensuite au Gouvernement Général qui dressait un avant-projet, c'était au Ministère belge des Affaires Africaines qu'il incombait de rédiger le projet de loi définitif après avoir vérifié et modifié en toute liberté les propositions faites par l'administration d'Afrique et en y incorporant les prévisions budgétaires de la Colonie à exécuter par la Métropole.

En ce qui concerne l'exécution du budget, le Ministre belge des Affaires Africaines était l'ordonnateur général du budget pour les dépenses et les recettes à effectuer en Métropole. C'est ainsi qu'en matière de dépenses, le département des Affaires Africaines en Métropole assurait le service de la dette, payait les pensions des agents de l'administration ainsi que les traitements du personnel en congé. En 1960 il aurait du exécuter le budget à concurrence de 5.251 millions de francs, soit près de 30 % du budget ordinaire.

En matière de recettes, un office spécial d'imposition établi administrait l'impôt sur les revenus perçus en vertu de la loi du 21 juin 1927. Un bureau de taxation calculait en outre les cotisations de l'impôt complémentaire et de la surtaxe professionnelle (décret du 20 janvier 1960) à charge des sociétés belgo-congolaises soumises à la loi du 21 juin 1927 (1).

Cinquante à soixante pour cent des droits d'entrée étaient perçus pour le compte de la colonie au port d'Anvers et à l'aéro-

---

(1) Les sociétés qui ont leur siège social ou leur principal établissement administratif en Belgique et qui possèdent leurs sièges d'exploitation au Congo.

port de Zaventem par l'office douanier congolais. L'office douanier recevait les déclarations, les vérifiait et percevait directement les droits d'entrée congolais. Enfin, les services métropolitains encaissaient une partie du revenu du portefeuille, assuraient le contrôle des sociétés du portefeuille ainsi que des sociétés parastatales. On pouvait estimer que l'ensemble des recettes administrées totalement ou partiellement par les services métropolitains de la colonie s'élevait à plus de 3,5 milliards de francs.

Toutes les archives relatives aux opérations financières effectuées en Métropole étaient conservées en Belgique.

En Afrique, le Gouverneur Général était seul chargé d'exécuter le budget. Il déléguait ses pouvoirs à des ordonnateurs, les Gouverneurs de provinces, qui à leur tour déléguaient leur compétence à des gestionnaires de crédit (chefs des services provinciaux et centraux) (1).

En matière de dépenses, les gestionnaires de crédit étaient chargés de l'engagement et de la liquidation. Le contrôleur du budget vérifiait préalablement à l'engagement l'existence d'un crédit disponible et s'assurait de l'imputation correcte.

Des ordonnateurs trésoriers, investis dans leurs fonctions à titre personnel par l'ordonnateur général ou les ordonnateurs, étaient chargés de l'ordonnancement. Ils avaient pour mission notamment d'émettre les ordres de paiement au moyen desquels les sommes étaient effectivement mises à la disposition des créanciers du Congo par l'intermédiaire du caissier de l'Etat.

Une convention intervenue le 7 juin 1952 fixait les conditions et les modalités du service de caisse de la Colonie. Par cette convention, la Banque Centrale était chargée de détenir les fonds du Trésor en vue d'effectuer les paiements et d'encaisser les versements faits pour le compte de l'Etat. Pour remplir son rôle, la Banque Centrale avait ouvert des comptes distincts au siège et dans chacune de ses succursales en province. Le titulaire de ces comptes était le Congo Belge (2) et toutes les opérations financières de l'Etat en Afrique s'exécutaient dans une trésorerie unique. La convention du caissier de l'Etat consacrait sans équivoque le principe de la trésorerie unique.

---

(1) Ces derniers subdéléguaient leur compétence à des sous-gestionnaires de crédit.

(2) En fait la Banque Centrale du Congo Belge et du Ruanda Urundi était simultanément le caissier du Congo Belge et du R.U.

Bien plus, devant les difficultés de la trésorerie coloniale en 1959, l'unité de caisse fut renforcée. Il fut décidé en effet à cette époque que toutes les opérations financières effectuées à l'intervention des ordonnateurs trésoriers provinciaux seraient journalièrement centralisées au compte général du Trésor par une totalisation comptable.

La Banque Centrale avait exigé qu'il soit procédé au nivellement journalier de tous les débits et de tous les crédits enregistrés dans les comptes en province, afin que par l'établissement quotidien d'un solde compensé unique on puisse éviter de dépasser le plafond des avances qui pouvaient être consenties au Trésor. Aussi avait-il été prévu que tous les débits de quelque nature qu'ils fussent devaient obligatoirement être couverts par une autorisation émanant du siège de la Banque Centrale et octroyée par le Gouvernement Général (système des transferts de couverture).

Dans sa tâche de payeur, l'ordonnateur-trésorier est aidé par les comptables. Ceux-ci gèrent une caisse, perçoivent les recettes et effectuent les dépenses au comptant sur le vu des décisions émanant des gestionnaires de crédit. Ils consignent toutes leurs opérations dans un livre de caisse et chaque mois un extrait du livre de caisse était envoyé à l'ordonnateur trésorier qui vérifiait et clôturait les opérations des comptables tout en les incorporant dans la comptabilité générale.

Pour alimenter leur caisse, les comptables adressaient à l'ordonnateur trésorier de leur ressort une demande de fonds. Ce dernier remettait au caissier un ordre d'envoi de fonds. Cependant, depuis 1959, pour obtenir les fonds il fallait un transfert de couverture.

Toutefois, afin d'éviter de malencontreuses perturbations dans le paiement des salaires et des soldes, on avait admis que les caisses des comptables chargés du paiement de la main-d'oeuvre et des hommes de troupe pouvaient être alimentées sans avoir préalablement obtenu cette autorisation par le mécanisme des débits d'office (1).

En matière de recettes une anomalie du système fiscal est à relever: le service des impôts du Gouvernement Général n'administre pas l'impôt direct. Il ne constituait qu'un service

---

(1) Ce mécanisme allait fausser tout le système des paiements en 1960 et 1961, voir p. 151.



d'étude et de contentieux. C'était à l'administration provinciale d'enrôler et de percevoir les impôts directs dont l'enrôlement ou la perception n'était pas assuré en Métropole.

Toutes les opérations figurant dans la comptabilité des ordonnateurs trésoriers étaient centralisées chaque mois par province d'abord, puis réunies pour l'ensemble du Congo en cumulant les résultats depuis le début de chaque année. En 1959 le travail de reddition de comptes se réalisait presque entièrement grâce à des machines mécanographiques dont le centre opérationnel se trouvait à Léopoldville. Les pièces comptables accompagnées des pièces justificatives étaient ensuite transmises au Ministère des Affaires Africaines qui les adressait finalement à la Cour des Comptes.

L'organisation financière de la colonie telle qu'elle a été décrite ci-dessus se conciliait fort mal avec le principe de Souveraineté de l'Etat et celui de l'autonomie provinciale énoncés dans la loi fondamentale. Ainsi au moment de l'accession du pays à l'Indépendance une partie non négligeable du budget était administré en Métropole, le temps avait manqué pour assurer rationnellement les transferts de compétence de la Métropole au Congo.

Aussi la rupture brutale des relations administratives entre la Belgique et le Congo en juillet 1960 allait priver le Gouvernement congolais d'une partie de ses moyens d'action en matière financière.

D'autre part la faiblesse de l'autorité centrale face à l'autonomie séditionnelle des provinces allait faire sauter d'un seul coup la construction rigide et centralisatrice du système financier antérieur. Celui-ci reposait sur l'autorité discrétionnaire du Gouverneur Général qui, disposant d'un personnel très qualifié et nombreux pouvait exercer sur les comptables et les ordonnateurs les contrôles efficaces et prendre les sanctions effectives qui accompagnaient toute transgression du règlement de la comptabilité.

Le fonctionnement de l'administration financière était donc lié à la structure politique étroitement unitaire et hiérarchisée de la colonie. Il n'était pas adapté aux besoins d'un jeune Etat disposant de peu de cadres et n'ayant pas encore d'une manière définitive assis son autorité. Aussi il a suffi au départ d'une pression politico-militaire pour entraîner très rapidement les finances publiques dans la voie du désordre et de l'abus.

On peut affirmer que depuis juillet 1960 jusqu'en décembre 1961, il n'y eut pratiquement plus aucune barrière administrative à l'expansion incontrôlée des dépenses publique.

## 1.2. Le désordre des finances publiques

### 1.2.1. Le désordre dans l'administration financière

Dès les premiers jours de juillet, la rupture avec l'ex-Métropole, le départ massif des techniciens étrangers, l'effondrement spectaculaire de l'autorité nouvelle, devaient disloquer l'administration financière et bouleverser l'équilibre des finances publiques.

#### DECAISSEMENTS EFFECTIFS REALISES EN 1960, 1961 et 1962 SUR LE TERRITOIRE DE LA REPUBLIQUE DU CONGO

(en millions de fr.c.)

|                          | <u>1960 (a)</u> | <u>1961</u>  | <u>1962 (b)</u> |
|--------------------------|-----------------|--------------|-----------------|
| Gouvernement Central     | 5.618           | 8.382        | 13.424          |
| Province de Léopoldville | 2.316           | 2.988        | 2.644           |
| Province de l'Equateur   | 916             | 1.060        | 967             |
| Province Orientale       | 1.458           | 2.528        | 1.820           |
| Province du Kivu         | 902             | 658          | 1.133           |
| Province du Kasaï (c)    | 804             | 705          | 788             |
| Province du Katanga      | <u>907</u>      | <u>1.879</u> | <u>2.252</u>    |
| Total des décaissements  | 12.961          | 18.200       | 23.028          |

(a) Estimations annuelles sur base du second semestre.

(b) Pour faciliter la comparaison des décaissements par année, les nouvelles provinces ont été regroupées sur la base des anciennes entités provinciales.

(c) Il n'a pas été possible d'intégrer la totalité des dépenses effectuées par la Province du Sud-Kasaï.

Source: Ministère des Finances de la République du Congo.

Sans doute les dépenses publiques du nouvel Etat en 1960 et en 1961 n'ont pas atteint le niveau prévu par le budget ordinaire en 1960. Le paiement de la dette à long terme avait été rapidement suspendu dès le premier septembre 1960. L'Etat congolais s'était, en effet, trouvé dans l'impossibilité matérielle d'ho-

norer les engagements qu'il avait souscrits en devises étrangères. Il a cependant décaissé en 1961, au titre de la dette, un montant de 757 millions de francs qui représentait essentiellement le paiement des intérêts de la dette intérieure à court terme. Ces sommes étaient modestes comparées aux dépenses de 3.933 millions de francs qui étaient prévues en 1960 pour le service de la dette.

De même, les montants à décaisser pour les traitements du personnel de l'administration s'étaient considérablement réduits à la suite du départ des cadres étrangers.

COMPARAISON ENTRE LE BUDGET ORDINAIRE DU CONGO BELGE EN 1960 ET LES DECAISSEMENTS RELATIFS AU BUDGET ORDINAIRE DE LA REPUBLIQUE DU CONGO EN 1961 ET 1962

(en millions de fr.c.)

| Catégories de dépenses                        | B.O.          | Décaissements |               |
|---|---------------|---------------|---------------|
|   | 1960          | 1961          | 1962          |
| Institutions politiques centrales             | 90            | 400 (1)       | 546           |
| Traitement du personnel congolais sous statut | 950           | 1.989         | 2.996         |
| Traitements des techniciens                   | 2.944         | 758           | 906 (2)       |
| Salaires du personnel congolais sous contrat  | 1.514         | 3.073         | 3.835         |
| Soldes de l'Armée                             | 1.032         | 3.500         | 4.636         |
| Dettes publiques                              | 3.933         | 757           | 1.586         |
| Autres dépenses                               | 6.640         | 6.644         | 7.578         |
| <b>Total des dépenses ordinaires</b>          | <b>17.103</b> | <b>17.121</b> | <b>22.083</b> |

(1) estimations

(2) dont le paiement en fr.c. des frais de l'assistance technique des Nations Unies au Congo.

Source: Ministère des Finances de la République du Congo.

La décolonisation spectaculaire et impromptue avait permis en 1960 et en 1961 une économie de près de deux milliards de francs sur les rémunérations octroyées au personnel étranger. En outre, la nouvelle administration se souciant fort peu de renouveler son matériel et d'entretenir les installations économiques et sociales dont elle avait pris la charge, réduisait considérablement les dépenses de matériel et d'entretien. Enfin dans certaines régions comme le Kivu et le Nord Kasai où l'activité

administrative était totalement paralysée, les décaissements n'atteignaient pas 20 % de ce qui était prévu au budget de 1960.

Il est à noter également que le programme d'investissements publics avait été interrompu et que seuls les travaux en cours avaient pu être poursuivis. On estimait les dépenses extraordinaires en 1961 à près de 1,1 milliard de francs pour l'ensemble de la République alors qu'en 1959 plus de 4,5 milliards de francs avaient été dépensés.

Malgré la réduction globale des dépenses publiques dès les premiers mois de l'Indépendance, le déficit des finances publiques prenait des proportions très dangereuses. Il représentait plus de 60 % des décaissements réalisés sur tout le territoire du Congo (1) et près de 70 % des dépenses exécutées par le Gouvernement Central. Les recettes perçues par le Gouvernement Central représentaient à peine 30 % des recettes réalisées en 1959.

---

(1) Katanga inclus.

SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES DE LA REPUBLIQUE DU CONGO DE 1960 A 1962

Base : 1960 = 100

|  | 1960                               |                                      | 1961                                 |                                      | 1962                                 |                                |
|--|------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
|  | Montants<br>en millions<br>de F.C. | En % des<br>décaissements<br>globaux | En % des<br>décaissements<br>globaux | En % des<br>décaissements<br>globaux | En % des<br>décaissements<br>globaux | Indice<br>d'accrois-<br>sement |
| Décaissements par le Gouvernement<br>Central       | 5.618                              | 43,3                                 | 46,1                                 | 58,3                                 | 149                                  | 239                            |
| Décaissements par les Gouvernements<br>provinciaux | 7.343                              | 56,7                                 | 53,9                                 | 41,7                                 | 134                                  | 131                            |
| Décaissements globaux                              | 12.961                             | 100,0                                | 100,0                                | 100,0                                | 140,0                                | 178                            |
| Recettes ordinaires                                | 4.776                              | 36,8                                 | 40,2                                 | 41,4                                 | 153                                  | 199                            |
| Déficit  | 8.185                              | 63,2                                 | 59,8                                 | 58,6                                 | 133                                  | 165                            |

Source: Ministère des Finances de la République du Congo.

La République du Congo n'avait plus de relations financières directes avec le Katanga et la région sud du Kasai qui fournissaient en 1959 près de 60 % des recettes ordinaires du Congo. En outre, les autres provinces qui restaient nominalement soumises au Gouvernement Central, pouvaient facilement s'approprier les recettes fiscales qu'elles percevaient par le truchement de leurs comptables, puisque déjà avant l'accession du pays à l'Indépendance, elles étaient chargées d'enrôler et de percevoir l'impôt direct non-administré par l'office spécial d'imposition.

Enfin, la rupture avec l'ex-Métropole avait empêché tout contact avec l'office spécial d'imposition, l'office douanier et les services métropolitains chargés du contrôle des sociétés du portefeuille et des sociétés parastatales. Il n'était plus possible dès lors au Gouvernement Central d'assurer la protection de ses intérêts fiscaux et en général de tous ses revenus perçus en Belgique.

Ainsi, face à l'autonomie des provinces en matière fiscale et devant l'impossibilité de reprendre immédiatement l'office spécial d'imposition, le Gouvernement Central était totalement démuné de pouvoirs en matière d'impôts directs.

RECETTES FISCALES PERCUES PAR LE GOUVERNEMENT CENTRAL DE LA  
REPUBLIQUE DU CONGO 1959-1962

(en millions de fr.c.)

|                                   | <u>1959</u>  | <u>1961 (a)</u> | <u>1962 (a)</u> |
|-----------------------------------|--------------|-----------------|-----------------|
| Droits de sortie                  | 2.088        | 1.545           | 1.842           |
| Droits d'entrée                   | 1.982        | 1.450           | 1.822           |
| Taxes de consommation             | 1.530        | 1.314           | 1.268           |
| Total des impôts indirects        | 5.600        | 4.309           | 4.932           |
| Impôts directs et autres recettes |              |                 |                 |
| ordinaires                        | <u>6.052</u> | <u>1.885</u>    | <u>2.602</u>    |
| Total de recettes ordinaires      | 11.652       | 6.194           | 7.534           |

(a) Katanga inclus.

Source: Ministère des Finances de la République du Congo.

La structure des recettes s'était ainsi modifiée au profit des impôts indirects. L'administration des douanes avait toujours

pu ravailler sans désespérer encore que son champ d'action était limité aux cinq provinces et qu'en fait elle contrôlait plus ou moins efficacement les postes douaniers de Matadi, Boma et Léopoldville.

Au moment où le Gouvernement Central perdait le contrôle des recettes fiscales dans les provinces qui lui étaient nominale-ment soumises, il devait par contre financer l'ensemble de leurs dépenses.

En effet, se conformant aux instructions administratives en vigueur avant le 30 juin, le caissier de l'Etat en province (une des rares institutions qui fonctionnait encore plus ou moins régulièrement), continuait chaque jour de créditer le Trésor à Léopoldville de toutes les recettes que les provinces voulaient bien verser au compte de l'Etat et à le débiter de tous les décaissements effectués sur l'ordre des autorités provinciales par l'ordonnateur trésorier.

Comme les provinces dépensaient largement plus qu'elles ne versaient de recettes, le solde des comptes provinciaux était toujours débiteur et aggravait par conséquent la situation débitrice générale du Trésor en vertu du principe traditionnellement établi de l'unité de caisse.

SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES DE LA REPUBLIQUE DU CONGO DE 1960 A 1963, KATANGA INCLUS

(en millions de fr.c.)

|   | <u>1960(a)</u> | <u>1961</u>  | <u>1962</u>  | <u>1963 (b)</u> |
|---|----------------|--------------|--------------|-----------------|
| Décais. par le Gouvernement Central       | 5.618          | 8.382        | 13.424       | 15.048          |
| Décais. par les Gouvernements provinciaux | 7.343          | 9.818        | 9.604        | 6.864           |
| Décaissements globaux                     | 12.961         | 18.200       | 23.028       | 21.912          |
| Recettes ordinaires                       | <u>4.776</u>   | <u>7.317</u> | <u>9.538</u> | <u>7.956</u>    |
| Déficit                                   | 8.185          | 10.883       | 13.490       | 13.956          |

(a) estimations annuelles sur base du second semestre de 1960.

(b) estimations annuelles sur base des cinq premiers mois.

Source: Ministère des Finances de la République du Congo.

Malheureusement, si le système de paiement fonctionnait plus ou moins normalement à l'échelon du caissier de l'Etat et de certains centres d'ordonnancement, à l'échelon des comptables, indispensables auxiliaires de l'ordonnateur trésorier, plus aucune règle n'était respectée (1).

Les comptables ne se bornaient plus à régler les dépenses de main-d'oeuvre et certains petits frais payables au comptant. Sous la pression des autorités locales, ils étaient amenés à régler des factures, des déclarations de créance, à octroyer même d'importantes avances. Ils se substituaient peu à peu à l'ordonnateur trésorier qui n'avait plus qu'à entérimer leurs demandes d'envoi de fonds, ce dernier utilisait le mécanisme des débits d'office (2). Ainsi cette procédure exceptionnelle tendait à devenir la pratique courante dans la Province Orientale, au Kivu et dans la région nord du Kasai.

Enfin, certains ministres et même certains hauts fonctionnaires de l'administration provinciale, agissant en tant que titulaires d'un département ministériel ou d'un service administratif, s'étaient fait ouvrir des comptes dans les livres du Conseil Monétaire ou dans ceux de certaines banques privées et les alimentaient grâce aux ressources du Trésor qu'ils recueillaient généralement par l'intermédiaire des comptables.

Les procédures antérieures au paiement des dépenses n'étaient guère respectées même là où le service du caissier et l'ordonnancement fonctionnaient régulièrement. L'engagement et la liquidation ne subsistaient plus que dans l'accomplissement de formalités extérieures vidées de leur signification. Utilisées dans un contexte de désordre et d'indiscipline, ces formalités ne permettaient plus d'apprécier ni la régularité, ni la réalité des opérations financières de l'Etat, encore moins de vérifier l'existence d'un crédit disponible. Il pouvait difficilement en être autrement puisque l'instrument sur lequel devait s'appuyer l'exécution des opérations financières de l'Etat, c'est-à-dire le budget, n'avait pas été restructuré en 1960 ni établi en 1961.

Tant que l'activité administrative fut sporadique dans certaines régions, ce désordre n'entraînait pas de très graves consé-

---

(1) Les livres de caisse qui devaient enregistrer toutes les opérations effectuées par les comptables étaient très mal tenus. L'extrait du livre de caisse n'était plus renvoyé à l'ordonnateur, à des fins de vérifications et de reddition de comptes.  
trésorier

(2) cfr. p. 144.



quences financières pour la République. Mais au cours du second semestre de 1961, dès l'instant où réapparut un calme relatif, la reprise de l'activité administrative dans le Kivu et dans le Kasai s'est accompagnée de la remise en marche du mécanisme des paiements dans un cadre administratif amputé de personnel qualifié et ignorant les règles les plus élémentaires de la comptabilité publique.

Empêtré dans un système unitaire de paiement, n'ayant plus aucun contrôle effectif sur les fonds encaissés et utilisés par les comptables, incapable de prendre des sanctions à l'égard de ceux qui transgressaient le règlement de la comptabilité, le Gouvernement Central laissa subsister les abus et se laissa débiter automatiquement de toutes les dépenses effectuées par les provinces. Aussi, en vue d'assurer le financement du solde débiteur de son compte, le Gouvernement Central a dû solliciter d'une manière permanente les avances au Conseil Monétaire.

#### 1.2.2. Hausse désordonnée des rémunérations dans le secteur public

L'augmentation des dépenses publiques n'a pas eu exclusivement pour origine le financement d'opérations irrégulières. Elle a trouvé également sa source dans la hausse désordonnée des rémunérations dans le secteur public.

Devant la faiblesse du pouvoir, les groupes de pression au sein du personnel de la fonction publique ont réussi tour à tour, et avec plus ou moins de succès, à faire aboutir leurs revendications. La réussite d'un groupe dans ces négociations avec le Gouvernement devait entraîner par réaction les revendications d'un autre qui cherchait à profiter lui aussi de l'indolence gouvernementale. C'est donc avec une relative facilité que l'ensemble du personnel de la fonction publique a pu obtenir une forte amélioration de ses revenus monétaires.

. Ainsi au lendemain de l'Indépendance le Gouvernement décrète une hausse de 30 % sur la rémunération minimum du travailleur sous contrat.

. En septembre 1960, le Colonel Mobutu promulgue un nouveau barème de soldes entrant en vigueur à titre rétroactif au premier juillet 1960 (1).

---

(1) cfr. G. DUPRIEZ, "Les rémunérations dans l'ancienne province de Léopoldville", Cahiers Economiques et Sociaux, Economic and Social Papers, I.R.E.S. Université Lovanium, Cahier n° 2, page 3 à 60.

. En avril 1961, la fonction publique fixe de nouveaux barèmes pour le personnel sous statut applicables au premier janvier 1961.

. En juin 1961, les moniteurs de l'enseignement subsidié obtiennent leur assimilation avec ceux de l'enseignement officiel et, en conséquence, l'ordonnance d'avril 1961 leur devient applicable avec effet rétroactif au premier janvier 1961. Le personnel sous contrat non diplômé de l'enseignement officiel part alors en grève afin d'obtenir les mêmes avantages que le personnel non diplômé de l'enseignement subsidié qui avait été assimilé aux fonctionnaires de l'administration. En octobre 1961, il est donné droit à ces revendications.

. Le premier juillet 1961, nouvelle augmentation de 30 % pour les travailleurs sous contrat de l'administration.

. Au début de 1962, les travailleurs non manuels sous contrat, autres que les moniteurs non diplômés, étaient admis à leur tour au régime sous statut de l'administration.

. Notons enfin que les membres du Sénat et de la Chambre qui s'étaient fixés en 1961 une indemnité qui dépassait de loin celle attribuée par la loi fondamentale, s'octroyèrent une nouvelle augmentation en 1962.

#### AUGMENTATION DES TRAITEMENTS ET SALAIRES NOMINAUX DANS LE SECTEUR PUBLIC (JUIN 1960 - JUIN 1963)

---

|  |         |
|--|---------|
| Soldat de 1ère classe                            | + 410 % |
| Policier de 1ère classe                          | + 235 % |
| Moniteur de l'enseignement                       | + 224 % |
| Fonctionnaire sous statut                        | + 150 % |
| Travailleur sous contrat (Ville de Léopoldville) | + 109 % |

---

Ainsi l'acceptation par le Gouvernement Central, au cours des 18 premiers mois de l'Indépendance, d'une politique de facilité salariale a entraîné des répercussions catastrophiques sur l'évolution des dépenses publiques en 1962. En effet, l'ajustement des rémunérations, décidé à partir de juin 1961, n'eut un impact sur les décaissements de l'Etat qu'à la fin de l'année 1961. Le Gouvernement a dû faire face à des rappels de traitements qui ont porté sur des sommes considérables puisqu'il s'agissait de régulariser la situation du personnel depuis le premier janvier 1961.

En décembre 1961, l'anarchie dans l'exécution des opérations financières de l'Etat, la hausse désordonnée des rémunérations du secteur public, la faiblesse des recettes ordinaires de l'Etat, ont aggravé sensiblement le déficit des finances publiques. Alors que dans les six premiers mois de l'année 1961 le déficit mensuel n'atteignait pas 650 millions de francs, il s'est soudainement élevé à plus de 920 millions de francs au second semestre de 1961 pour dépasser le milliard au cours du premier semestre de 1962.

C'est alors qu'effrayées par l'ampleur catastrophique des dépenses, les autorités gouvernementales s'efforcèrent d'empêcher l'aggravation de l'hémorragie financière interne.

### 1.3. Tentatives d'assainissement des finances publiques

Déjà au mois de décembre 1960, une réunion des ministres provinciaux des finances, sous la présidence du Commissaire Général aux Finances, avait tenté de réagir contre les abus et le désordre dans les finances publiques.

Conscients de la situation extrêmement grave dans laquelle se débattait la République, les ministres provinciaux avaient décidé, en attendant l'élaboration du budget de 1961, de fixer un plafond aux dépenses publiques pour le premier trimestre de 1961. Ce trimestre provisionnel serait attribué au Gouvernement Central et à chacune des entités provinciales sous forme de quotas globaux. Les quotas étaient fixés sur la base du budget de 1960 réduit de 25 %. Le total des dépenses ordinaires, à l'exclusion de celles du Katanga, ne devaient pas dépasser deux milliards de francs.

Pour atteindre cet objectif, les ministres provinciaux recommandaient le blocage du recrutement et des traitements du personnel employés dans l'administration ainsi que la limitation des cabinets ministériels. Ils recommandaient en outre, de prendre contact avec les responsables des diverses formes d'enseignement subsidé et les invitait à aligner leur politique de recrutement et de rémunération sur celle de l'administration. La même recommandation s'adressait également aux sociétés parastatales. La conférence demandait ensuite à la fonction publique de déterminer un organigramme fixant l'organisation administrative du pays (attributions et effectifs des services centraux et provinciaux).

Le problème de l'exécution et du contrôle des opérations budgétaires

res n'avait été soulevé que dans son principe. La nomination par le chef de l'Etat d'un commissaire inspecteur des finances auprès du Gouvernement Central et dans chacun des provinces était recommandé. Ce fonctionnaire aurait été chargé de veiller à l'application des lois, décrets et règlements qui régissent l'exécution des opérations financières de l'Etat.

Ainsi les ministres s'étaient attachés beaucoup plus à la formulation d'une politique budgétaire qu'aux problèmes pratiques de l'exécution et du contrôle.

Un principe sous-jacent aux recommandations de décembre 1960 devait avoir ultérieurement des conséquences importantes sur l'administration financière du pays. La fixation de quotas globaux par province posait tacitement le problème de l'autonomie budgétaire des provinces et postulait la constitution d'une trésorerie provinciale ainsi que la détermination du domaine fiscal de l'Etat et des provinces.

Les événements politiques, les changements de gouvernement ont empêché la réalisation des objectifs inscrits dans les recommandations de la conférence de décembre 1960. Au premier trimestre de 1961, les décaissements atteignaient déjà plus de 2,6 milliards de francs et crevaient le plafond antérieurement fixé.

Les ministres provinciaux des finances se sont à nouveau réunis en octobre 1961. Entretemps l'administration des finances était parvenue à supprimer le mécanisme des débits d'office. Du point de vue de la politique budgétaire, les recommandations d'octobre 1961 concernant la limitation des rémunérations et des effectifs devaient une nouvelle fois rester lettre morte.

Le ministre des Finances et les ministres provinciaux marquaient leur volonté expresse de rompre avec l'unité de caisse en fixant un quota global par province et en insistant sur le fait que ce quota de dépenses devait être couvert par les recettes provinciales à concurrence de 20 %. Ils réclamaient en fait la provincialisation de leur budget et la constitution de trésorerie provinciale.

Malgré les réticences du Gouvernement Central, le conseil des ministres finit par admettre le principe de l'autonomie budgétaire et chargeait le ministère des finances de mettre en application les recommandations de la conférence.

Les trésoreries provinciales ont été pratiquement constituées en avril 1962. Pour faciliter les contrôles et l'exécution il fallait absolument éviter toute confusion de caisse. Le service de caissier du Gouvernement Central resta centralisé au siège de Léopoldville. Le service de caissier provincial fut effectué à l'intervention des succursales et agences du Conseil Monétaire en province.

Des comptes provinciaux furent ouverts dans les livres du Conseil Monétaire. Ces comptes provinciaux sont alimentés par une subvention du Gouvernement Central ainsi que par le produit des recettes provinciales. Les provinces ne pouvaient introduire leurs ordres d'envoi de fonds et leurs ordonnances de paiement que dans la stricte limite de leur subvention et de leurs recettes. Une cellule du Ministère des Finances n'autorise les transferts aux provinces qu'après avoir vérifié si le quota provincial n'a pas été épuisé.

Quant aux comptables d'Etat, tous les envois de fonds qu'ils expédient et qu'ils reçoivent doivent être centralisés dans le compte de l'ordonnateur trésorier du Gouvernement Central. Enfin, tout mouvement de fonds d'un comptable d'Etat à un comptable provincial ou de province à province est rigoureusement proscrit.

Ainsi le Gouvernement avait élaboré en avril 1962 un dispositif simple de fermeture et d'ouverture des caisses de l'Etat. Ce mécanisme reposait essentiellement sur le principe de la séparation des trésoreries entre le Gouvernement Central et les provinces. La mise en place de ce système constituait véritablement un premier progrès vers la transformation et la simplification de l'administration financière léguée par le système colonial.

Le Gouvernement s'aperçut bien vite que pour redresser fondamentalement la situation des finances publiques il ne suffisait pas de surveiller techniquement les entrées et les sorties de fonds à l'échelle du Gouvernement Central. L'expérience des trésoreries séparées a montré que si les décaissements effectifs des provinces se sont limités assez étroitement aux montants des recettes et de la subvention forfaitaire, c'est parce que les autorités provinciales ont refusé de régler les dépenses qu'elles avaient valablement engagées et liquidées. C'est ainsi qu'une grosse partie des subsides à l'enseignement confessionnel en province n'avait pas été liquidée dans le courant de l'année 1962 et que le montant des titres de paiement en souffrance auprès des

caissiers de l'Etat s'élevait à près d'un milliard de francs congolais en décembre 1962.

En vue d'arrêter le gonflement inopportun des dépenses publiques, le Ministre des Finances s'efforça à nouveau de préciser la politique budgétaire du gouvernement et présenta une série de cinq documents dits "d'austérité nationale". Ces documents se rapportaient aux indemnités parlementaires, aux émoluments à allouer aux membres du gouvernement, aux statuts des fonctionnaires et à la réorganisation des fonctions ministérielles. Ces textes déposés sur le bureau des Chambres en mars 1962 n'ont jamais été votés.

Devant l'impossibilité de faire approuver une politique budgétaire précise, le Ministère des Finances se pencha à nouveau vers les problèmes d'exécution et de contrôle.

Le premier objectif, dès mars 1962, fut de dresser le bilan statistique des opérations de l'Etat et de présenter officiellement, fut-ce de manière sommaire, la ventilation des décaissements. La connaissance des dépenses et des recettes constituait le seul moyen d'orienter d'une manière plus réaliste la politique financière du gouvernement et fournissait en outre un instrument de contrôle sur les opérations effectuées par le Gouvernement Central.

Grâce à la volonté tenace d'un petit groupe de fonctionnaires dirigé par un technicien, cet effort d'information statistique s'est poursuivi tout au long de l'année 1962. Il devait préparer le rétablissement d'une véritable comptabilité et permettre surtout une reddition périodique des comptes. Malheureusement le manque de personnel technique et parfois même l'ignorance des véritables problèmes du contrôle financier entrave la poursuite de cette intéressante expérience.

Ce n'est qu'au début de 1963, après le retour à l'unification territoriale du pays que le gouvernement tenta une nouvelle fois de formuler une politique budgétaire. En mars 1963, le Premier Ministre mettait en place une Commission de Redressement Financier dont la tâche dépassait le cadre des finances publiques puisqu'il s'agissait de proposer les mesures nécessaires pour lutter contre le déséquilibre monétaire. Toutefois le Premier Ministre avait spécifié que le premier point à l'ordre du jour de la Commission devait être l'établissement d'une politique budgétaire capable de résorber le déficit des finances publiques.

Cette fois le problème de la politique budgétaire fut abordé par le biais des recettes et la conception du redressement des finances publiques était centré sur une augmentation sensible des recettes fiscales.

L'action gouvernementale se concrétisa par le dépôt en avril sur le bureau des Chambres d'un projet de loi contenant le budget ordinaire de la République et certaines mesures de redressement financier. L'originalité de ce projet réside dans le fait que le texte des nouvelles dispositions en matière fiscale est indissolublement lié à ceux portant le budget ordinaire de l'exercice 1963. Le projet fixe également le plafond des avances à accorder à l'Etat par la Banque Centrale (1). Enfin, la loi dans son article 4 autorise le Président de la République à lever des taxes sur les licences d'importation.

Compte tenu de ces mesures, les recettes fiscales pour l'exercice 1963 sont estimées à plus de treize milliards de francs, les dépenses étant pratiquement stabilisées au niveau des dépenses de 1962 soit 23,4 milliards.

Les mesures fiscales contenues dans le projet doublent pratiquement les taxes de consommation et l'impôt personnel (2).

Le budget de 1963 fut voté en juin de la même année et les premières mesures d'exécution en matière fiscale furent prises dès les premiers jours de juillet.

#### BUDGET DES VOIES ET MOYENS DE LA REPUBLIQUE DU CONGO EN 1963

(en millions de fr.c.)

---

|   |              |
|---|--------------|
| 1) Recettes fiscales:                                     |              |
| a) douanes  | 7.360        |
| b) impôts   | 1.500        |
| 2) Recettes administratives, judiciaires et<br>domaniales | 750          |
| 3) Revenus du Portefeuille                                | 800          |
| 4) Recette des Provinces                                  | <u>2.718</u> |
| Total des recettes ordinaires                             | 13.128       |

---

Source: Ministère des Finances de la République du Congo.

---

(1) Ces avances ne peuvent dépasser 6 milliards de francs en 1963 au lieu de 9,8 milliards en 1962.

(2) Impôt indiciaire sur les éléments de la fortune.

Dans le courant du même mois, le Parlement devait voter la loi répartissant les domaines financiers respectifs de l'Etat et des provinces. Cette loi consacre, en l'organisant, le principe de l'autonomie financière des provinces et elle renforce ainsi le système des trésoreries séparées empiriquement établies dès avril 1962. La loi financière élargit notamment le montant des recettes à percevoir par les provinces. Elle accorde aux provinces la moitié des droits de sortie, des taxes de consommation, et des redevances minières.





Enfin, dernière réalisation en matière de redressement financier, le Ministre du Travail sur l'insistance du Premier Ministre constituait en mai 1963 une Commission des salaires chargée de déterminer les grands principes de la politique salariale du Gouvernement. Cette Commission est à la base du projet de statut des fonctionnaires de l'Etat qui consacre la stabilisation des rémunérations tout en assurant l'indispensable harmonie des salaires entre le secteur public et le secteur privé.

Le maintien et le fonctionnement des trésoreries provinciales séparées, le vote du Budget et des mesures qui l'accompagnent constituent les rares éléments positifs d'assainissement et de réorganisation dans la situation de désordre financier que connaît encore le Congo.

#### 1.4. Recommandations

On se bornera ici à préconiser quelques mesures parmi les plus urgentes. En effet la création de trésoreries provinciales distinctes et le vote du budget de 1963 et des mesures fiscales qui l'accompagnent sont loin d'assurer à eux seuls le redressement des finances publiques congolaises. Il faut encore que le budget soit effectivement exécuté dans la limite des crédits accordés et dans le cadre des recettes prévues.

##### 1.4.1. Exécution du budget et reddition des comptes

L'exécution du budget repose à la fois sur le contrôle à priori au moment de l'engagement et des décaissements, et sur la vérification à posteriori des opérations effectivement réalisées.

Pour être efficace, le contrôle à priori doit s'appuyer sur l'analyse des opérations effectuées et sur la connaissance globale de l'état d'avancement dans l'exécution du budget; ce qui place la reddition des comptes non seulement au terme mais à l'origine de tout système efficace de contrôle financier. Ces contrôles, tout en ayant pour objet de surveiller la régularité des opérations, ont surtout pour but d'éviter le dépassement effectif des autorisations budgétaires. Ils doivent assurer autant que possible une coïncidence entre la prévision et l'exécution.

Ce système de contrôle efficace n'existe plus au Congo. Il faut le rétablir d'urgence.

La tâche est difficile car le Service du budget qui vérifie les engagements n'a pas encore pu être coordonné avec celui de l'ordonnateur trésorier qui exécute toutes les opérations de paiement et d'encaissement. En effet le premier classe en fait les opérations budgétaires suivant l'entité administrative qui engage la dépense, tandis que le second ventile les paiements par nature de dépenses.

STRUCTURE DES DEPENSES ORDINAIRES DE LA REPUBLIQUE DU CONGO EN 1962 D'APRES LA LOI BUDGETAIRE (a)

(en millions de fr.c.)

---

|  |        |
|--|--------|
| 1. Institutions Politiques   | 158    |
| 2. Défense Nationale   | 2.940  |
| 3. Affaires Etrangères   | 85     |
| 4. Intérieur   | 83     |
| 5. Information et Affaires Culturelles   | 70     |
| 6. Finances  | 355    |
| 7. Justice   | 222    |
| 8. Affaires Economiques et Classes Moyennes                                      | 45     |
| 9. Plan et Coordination Economique   | 112    |
| 10. Travail et Prévoyance sociale  | 60     |
| 11. Santé Publique   | 310    |
| 12. Agriculture  | 386    |
| 13. Travaux Publics (Ponts et Chaussées +<br>Voies navigables, bâtiments civils) | 282    |
| 14. Terres - Mines - Energie - Géologie  | 48     |
| 15. Fonction Publique + Logt. - Services   | 120    |
| 16. Commerce Extérieur   | 8      |
| 17. Postes et Télécommunications   | 730    |
| 18. Affaires sociales  | 45     |
| 19. Education Nationale  | 340    |
| 20. Dette flottante  | 1.200  |
| 21. Dépenses provinciales  | 9.229  |
|  | <hr/>  |
| Total des dépenses ordinaires  | 16.828 |

---

(a) Katanga exclus.

Source: Ministère des Finances de la République du Congo.

Dès lors, aucun rapprochement détaillé n'est possible entre les opérations d'exécution budgétaire telles qu'elles sont enregistrées par le service du budget (celles-ci s'insèrent dans le

cadre formel de la loi budgétaire) et les décaissements effectifs tels qu'ils résultent des états du caissier et des livres de caisse des comptables centralisés chez l'ordonnateur trésorier.

Pour mettre en oeuvre les opérations de rapprochement il faut établir une concordance entre la ventilation des engagements budgétaires et celle des opérations comptables. Il faut notamment pouvoir ventiler les dépenses de personnel par province et à l'échelon du Gouvernement Central par département ministériel.

STRUCTURE DES DEPENSES EFFECTUEES EN 1962 D'APRES LE DEPOUILLEMENT DES ETATS DU CAISSIER (a)

(en millions de fr.c.)

---

|   |              |
|---|--------------|
| 1. Institutions politiques                                    | 546          |
| 2. Dépenses militaires  | 2.583        |
| 3. Administration civile                                      | 2.511        |
| 4. Personnel congolais sous contrat                           | 555          |
| 5. Dépenses extérieures                                       | 133          |
| 6. Matériel et frais d'entretien                              | 329          |
| 7. Subsidés   | 650          |
| 8. Dépenses intérieures                                       | 509          |
| 9. Travaux  | 345          |
| 10. Charges de la dette publique                              | 1.586        |
| 11. Subventions nettes aux provinces                          | <u>7.178</u> |
| 12. Total des dépenses effectuées par le Gouvernement Central | 16.925       |

---

(a) Katanga exclu.

Source: Ministère des Finances de la République du Congo.

Ainsi une des premières mesures de réorganisation financière ne concerne pas directement l'administration des finances. Il faut de toute urgence établir auprès du département de la fonction publique un système qui permette d'imputer périodiquement le montant des traitements versés aux fonctionnaires à chaque département ministériel et à chaque entité provinciale.

La mise en route d'un véritable système d'exécution et de contrôle nécessite d'autre part une réforme complète de l'adminis-

tration des finances publiques. Cette réforme ne doit pas consister dans le bouleversement de l'administration mais au contraire dans la constitution au sein du Ministère des Finances d'une "cellule administrative mère" autour de laquelle se réorganisera peu à peu le Ministère.

Cette cellule aura comme mission de départ la gestion du compte général du Trésor.

- . Elle donnera chaque mois une situation des encaissements et des décaissements.
- . Elle dressera le plan de trésorerie des mois suivants.
- . Elle veillera à empêcher toute confusion de caisse entre les trésoreries provinciales et la trésorerie du Gouvernement Central.
- . Elle surveillera la régularité des dépenses ordonnancées par le Gouvernement Central et appréciera l'opportunité des envois de fonds aux comptables.

Pour remplir cette mission il est indispensable d'assurer le dépouillement régulier des états d'encaissements et de décaissements dressés par la Banque Centrale. Il faut ventiler ensuite les opérations par nature de dépenses et par entité responsable de l'engagement.

A partir de cette analyse de base, il faut rétablir la surveillance effective sur les comptables d'Etat. Cette reprise en mains exige en tout premier lieu le contrôle de l'utilisation des fonds et la vérification des encaisses.

Ce travail ne peut s'effectuer que si les comptables renvoient régulièrement au Gouvernement Central les extraits de leur livre de caisse. Des bureaux de comptabilité devraient s'attacher au dépouillement périodique et systématique de tous les livres de caisse en les regroupant par grande catégorie de comptables d'Etat (1). Le dépouillement de ces documents pourrait alors être intégré dans l'analyse du compte général du Trésor.

---

(1) Comptables des Douanes, comptables des Impôts, comptables militaires, autres comptables. Les comptables des Postes devraient faire l'objet d'une surveillance spéciale. L'éventail de leurs opérations est plus large que celui de tous les autres comptables et dépasse en outre le cadre des opérations budgétaires. Ils jouent en effet le rôle de caissier auxiliaire du secteur privé et parastatal.

La séparation entre les comptables d'Etat et les comptables provinciaux facilitera la ventilation de leurs opérations.

En ce qui concerne les opérations effectuées par les provinces, l'établissement d'une trésorerie autonome, la suppression des comptes provinciaux débiteurs empêchent que le désordre financier d'une province ait des répercussions graves sur l'ensemble des finances publiques.

La première tâche serait d'aider les ordonnateurs trésoriers provinciaux en leur adjoignant un technicien de la comptabilité qui pourrait créer une cellule de contrôle analogue à celle qui fonctionnera au Gouvernement Central. Quant à l'administration des recettes à l'échelon du Gouvernement Central, l'établissement et la perception des impôts indirects n'exige pas de réformes profondes, mais l'organisation des impôts directs doit pratiquement être créée ab nihilo.

La direction des douanes peut conserver sa structure actuelle. Il faudra cependant lui adjoindre à titre temporaire au moins douze vérificateurs étrangers. Il faudra également créer au sein des douanes une école spécialisée dans la formation de vérificateur.

En raison des circonstances historiques qui ont été décrites plus haut, l'administration des impôts directs à l'échelon du Gouvernement Central n'a jamais pu fonctionner normalement. Elle est pratiquement à créer si le Gouvernement Central veut percevoir efficacement les impôts directs qui lui reviennent. Il s'agit de mettre sur pied le service de l'enrôlement et de la perception. Ces services exigeront l'engagement de six vérificateurs comptables étrangers chargés de contrôler les déclarations, d'enrôler l'impôt et de former leurs successeurs.

#### 1.4.2. Elaboration d'un véritable budget

En vue de clarifier à l'avenir la situation des finances publiques et de fournir au Gouvernement un instrument opérationnel d'exécution et de contrôle sur lequel il peut s'appuyer, il est absolument indispensable d'élaborer pour 1964 un budget général. Celui-ci comportera:

. Un budget ordinaire groupant toutes les dépenses ordinaires du Gouvernement Central, non seulement par grands départements ministériels mais aussi à l'intérieur de ceux-ci par grande ca-

tégorie de dépenses. Le budget comprendra également les subventions nettes aux entités provinciales.

Pour simplifier la procédure d'exécution et de contrôle, le budget ouvert le premier janvier de l'année sera clôturé en engagement le 31 octobre et en paiement le 31 décembre. Il faudra dès lors prévoir à l'intérieur du budget des crédits de régularisation groupant toutes les dépenses à payer sur des prestations déjà exécutées au cours de l'exercice antérieur.

• Un budget de voies et moyens groupant toutes les recettes ordinaires à percevoir au profit du Gouvernement Central.

• Un budget de recettes exceptionnelles groupant le montant des avances à solliciter auprès du Conseil Monétaire, le montant à utiliser sur les fonds de contrepartie et le montant des bons du Trésor à faire souscrire par les banques commerciales en vue de financer le déficit éventuel du budget ordinaire.

• Un budget extraordinaire groupant toutes les dépenses de travaux à régler au cours de l'année 1964, qu'elles aient été ou non engagées au cours d'exercices antérieurs.

Ces documents seront complétés par la présentation conjointe:

• De budgets annexes groupant chacun des budgets provinciaux. Remarquons que l'élaboration des budgets provinciaux est dominée par deux règles capitales qui leur donnent un caractère tout différent de celui que présente le budget de l'Etat:

En premier lieu, le budget doit être toujours en équilibre ce qui doit contraindre les autorités provinciales à fixer leurs recettes avant les dépenses puisque c'est le montant des recettes qui déterminera le volume des dépenses.

En second lieu, le budget provincial doit distinguer les dépenses obligatoires (1) et les dépenses facultatives, les secondes ne peuvent être envisagées dans le cadre du budget que si les premières sont assurées.

En conséquence, si ces dépenses obligatoires n'étaient pas prévues ou autorisées par le budget provincial, elles devraient être inscrites d'office par le Gouvernement Central. De même si ces dépenses n'étaient pas réglées par les autorités provinciales, le Gouvernement Central déduira d'office de la subvention nette accordée à la province, le montant de la dépense obligatoi-

---

(1) Les dépenses du personnel sous statut employé par la Province, les subsides à l'enseignement.

re engagée et non exécutée.

- D'un budget de devises groupant toutes les dépenses directes en devises nécessaires pour l'exécution du budget ordinaire.

#### 1.4.3. Assistance technique

L'application effective des recommandations qui viennent d'être énoncées ne peut se réaliser qu'avec l'accord du Ministre des Finances et avec la collaboration de ses directeurs. Tous doivent être convaincus de la nécessité de réformer les méthodes de travail à l'administration des Finances. Sans cette acceptation voulue de leur part, les tentatives de réforme seront vouées à l'échec. Aussi le cadre congolais doit-il être associé intimement à l'oeuvre de redressement financier. Il doit l'être d'autant plus que c'est sur lui que repose en définitive l'assainissement des finances publiques.

Dans l'état actuel des choses, cependant, le cadre congolais ne peut encore assurer seul d'une manière efficace la réalisation des réformes proposées. Aussi pour aboutir la réorganisation des finances publiques doit-elle être réalisée avec le concours d'une assistance technique discrète hautement qualifiée, organisée et hiérarchisée.

- discrète parce que l'introduction de trop nombreux techniciens étrangers dans l'administration des Finances risque d'entraîner un abandon progressif des responsabilités administratives de la part des Congolais qui les détiennent actuellement et pourrait impliquer à la limite un dessaisissement partiel des responsabilités politiques; ce qu'il faut éviter à tout prix pour le succès à long terme de l'assistance technique.

- hautement qualifiée parce que la réalisation des mesures proposées nécessite à tous les échelons du stade de la conception à celui de l'exécution, un personnel étranger ayant non seulement une connaissance du mécanisme des finances publiques mais une souplesse d'esprit suffisante pour imaginer des solutions nouvelles adaptées aux structures économiques et sociales du pays.

- organisée et hiérarchisée parce que la réforme est basée sur le fonctionnement d'une cellule administrative de départ qui doit coordonner les activités de toutes les directions. Il faut donc que le chef de cette cellule qui sera le maître de cette



réforme puisse s'appuyer sur une équipe de collaboration se soumettant librement à ses suggestions techniques.

• intégrée à l'administration parce que le succès de l'opération dépendra de l'osmose entre les fonctionnaires congolais et le personnel technique qui doit lui communiquer ses connaissances, son expérience, mais surtout ses qualités d'intégrité professionnelle et d'esprit de corps.

Les techniciens à employer au Ministère des Finances seront relativement peu nombreux. Leurs efforts doivent être essentiellement centrés sur le fonctionnement de l'administration des Finances du Gouvernement Central. Toutefois, de petites cellules groupant deux ou trois techniciens pourront être envoyées dans les provinces les plus importantes ou dans celles qui manifestent leur volonté expresse de réformer leur administration financière.

Un souci d'efficacité et d'affectation rationnelle d'un personnel étranger coûteux doit faire rejeter le principe d'une aide technique généralisée et uniforme à toutes les provinces en matières de finances publiques. Il est suggéré de répartir le personnel technique étranger comme suit :

TECHNICIENS ETRANGERS INDISPENSABLES DANS L'ADMINISTRATION DES FINANCES AU CONGO (PROPOSITIONS)

|                     | Gouvernement<br>Central | Provinces | Total    |
|---------------------|-------------------------|-----------|----------|
| Secrétariat Général | 3                       | -         | 3        |
| Budget Contrôle     | 3                       | 6         | 9        |
| Comptabilité        | 14                      | 10        | 24       |
| Trésorerie          | 4                       | -         | 4        |
| Douanes             | 16                      | -         | 16       |
| Impôts              | 9                       | 6         | 15       |
|                     | <hr/> 49                | <hr/> 22  | <hr/> 71 |

Le technicien le plus important sera le Secrétaire Général. C'est lui le maître d'oeuvre de la réforme financière. C'est à lui qu'appartiendra la gestion et la surveillance ultime du compte général du trésor, clé de toute la réforme proposée. Il assu-

ra en outre la coordination de toutes les directions du Ministère des Finances, notamment en réunissant périodiquement les directeurs et leurs adjoints. Il sera chargé de donner l'impulsion générale aux services tout en tenant compte de leurs suggestions. Il aura également dans ses attributions les relations administratives avec le Conseil Monétaire, avec les banques et avec l'O.N.U., dans le cadre de l'assistance financière au Gouvernement.

Pour assurer pleinement ce travail de coordination et d'orientation, il doit pouvoir s'appuyer sur une section d'études et de documentation qui recherchera les moyens d'améliorer l'efficacité du Ministère des Finances et préparera les réformes.

Le Secrétaire général devrait être un technicien étranger connaissant plus particulièrement les problèmes de la comptabilité publique congolaise et le service de la trésorerie. Il serait assisté par un Secrétaire général adjoint (1) fonctionnaire congolais de grande qualité qui devrait être à même de le remplacer après une période de deux ans.

---

(1) On peut envisager la formule inverse: un Secrétaire congolais et un Secrétaire général adjoint étranger.

2. L'EVOLUTION MONETAIRE AU CONGO

2.1. Inflation larvée

L'alimentation continuelle de la demande effective par les revenus monétaires créés artificiellement en contrepartie des avances faites par l'Institut d'Emission est à l'origine de l'expansion des masses monétaires du Congo et la source première de l'inflation.

Pourtant, bien que les conditions d'une inflation virulente fussent réunies dès les premiers mois qui ont suivi l'accession du pays à l'Indépendance, les prix montèrent d'abord très lentement et par paliers.

EVOLUTION DE LA SITUATION MONETAIRE AU CONGO, KATANGA EXCLU

(en millions de fr.c.)

|  | 1960    |          | 1961    |          | 1962    |          |
|--|---------|----------|---------|----------|---------|----------|
|  | 30.6.60 | 31.12.60 | 30.6.61 | 31.12.61 | 30.6.62 | 31.12.62 |
| Billets et Monnaies Métalliques        | 5.041   | 6.077    | 7.506   | 8.996    | 10.551  | 12.457   |
| Monnaie scripturale                    | 6.998   | 8.759    | 11.207  | 15.226   | 19.614  | 24.718   |
| Stock monétaire net                    | 11.543  | 13.776   | 15.858  | 20.669   | 24.990  | 30.140   |
| Ensemble des crédits au secteur public | 9.182   | 11.726   | 15.960  | 19.476   | 27.522  | 28.913   |
| Ensemble des crédits au secteur privé  | 5.918   | 2.779    | 2.328   | 2.628    | 2.302   | 2.008    |
| Réserve de change                      | 3.903   | 2.998    | 2.315   | 895      | 491     | 532      |

Source: Bulletin du Conseil Monétaire de la République du Congo.

Des facteurs déflatoires brutaux avaient amorti considérablement le choc du déficit des finances publiques. D'une part, le départ massif des Européens et le licenciement soudain de la main-d'oeuvre salariée employée dans le secteur privé ont exercé des effets déprimants sur la demande globale intérieure et ont compensé les effets stimulants du déficit.

D'autre part, dans la brève période d'affolement qui a suivi les événements de juillet, il a toujours été possible aux détenteurs de monnaie de transférer assez facilement leurs avoirs en francs à l'étranger

congolais au cours officiel. Cette absorption des masses monétaires par les transferts a agi comme soupape sur le système monétaire et a prévenu la hausse subite des prix intérieurs et l'effondrement de la valeur du franc sur le marché parallèle.

Depuis le mois d'octobre 1960, cette soupape n'a plus joué. Les réserves de change ayant été très sérieusement écornées, le Congo ne pouvait plus supporter une telle hémorragie de devises sous peine de ne plus faire face à ses besoins courants essentiels.

Aussi, à partir du 3 octobre 1960, les mouvements de fonds entre le Congo et le reste du Monde, n'ont-ils plus été laissés à la libre initiative des particuliers. Cependant, malgré l'installation d'un contrôle des changes et au moment même où le stock monétaire se mettait à croître à un rythme inquiétant, l'économie congolaise montrait une surprenante résistance à l'inflation.

Trois grands facteurs ont empêché le déclenchement d'un processus d'inflation ouverte: l'attitude spontanée et irrationnelle des populations africaines à l'égard de la monnaie, le comportement calculé des grandes entreprises et l'expansion inattendue de l'offre dans le foyer inflatoire de Léopoldville.

#### 2.1.1. Comportement des milieux traditionnels

Dans les milieux traditionnels qui généralement subviennent à leurs besoins les plus indispensables sans le concours du système monétaire et de l'économie de marché, le revenu monétaire n'est jamais qu'un appoint. La monnaie a pour fonction principale de conférer à son détenteur la faculté de se procurer des biens qui ne peuvent être produits par une économie de subsistance. Ces liens sont en fait généralement des articles de traite qui adoucissent la rigueur du régime d'auto-subsistance tout en apportant les signes extérieurs de la richesse et du confort de la vie urbaine. Ainsi le comportement monétaire dans les milieux traditionnels est-il dominé presque exclusivement par le désir d'acheter des biens de consommation non indispensables. Dès lors en cas de pénurie ou de hausse des prix, les milieux africains traditionnels et même dans une certaine mesure les milieux urbains peuvent plus facilement se réserver et suspendre leur intervention directe sur les marchés que ceux qui sont obligés de recourir exclusivement à l'économie monétaire pour assurer leur subsistance matérielle.

Ayant gardé une confiance quasi-mystique dans la valeur nominale du signe monétaire et les vertus du franc congolais, les milieux africains ont eu tendance à ignorer les menaces qui pesaient sur le pouvoir d'achat de la monnaie. Ils restent beaucoup moins sensibilisés aux phénomènes d'inflation que les populations des pays industrialisés. Ils ont encore peu de réactions proprement monétaires, notamment cet esprit de spéculation qui pousse à se défaire à tout prix d'une monnaie qui se déprécie, accélérant par cette attitude le processus de dépréciation.

Ainsi l'inertie des milieux traditionnels à l'égard de l'évolution monétaire a freiné dans une très large mesure les mouvements accélérés de dépréciation interne de la monnaie et bloque encore actuellement les emballements psychologiques qui classiquement portent toujours le coup final aux systèmes monétaires en proie à l'hyperinflation.

#### 2.1.2. Comportement des groupes financiers

L'attitude des grands groupes financiers à l'égard de la monnaie congolaise est au contraire le résultat d'un comportement raisonné. Fondée sur les chances favorables d'une solution à la crise politique et sur les possibilités réelles d'une réorganisation et d'un relèvement économique, elle dépasse de loin le cadre des intérêts particuliers et se situe au-delà des perspectives à court terme.

C'est ainsi que les vues optimistes des groupes financiers à partir de novembre 1960 les ont amenés jusque vers la fin du premier semestre de 1962 à collaborer dans toute la mesure du possible avec le gouvernement et à soutenir des tentatives de redressement économique.

Sur le plan monétaire cette collaboration s'est traduite notamment par le respect des règlements et des instructions émanant des autorités en matière de change et par une répugnance à traiter des opérations commerciales ou financières sur le marché parallèle de la devise.

Les conséquences techniques de cette attitude furent, avec le développement de l'inflation, l'accumulation et la stérilisation des liquidités dans les dépôts bancaires.

EVOLUTION DES FACTEURS DETERMINANT LA SITUATION MONETAIRE AU  
CONGO (KATANGA EXCLU)

(Variations en millions fr.c.)

|  | 1960    | 1961     |         | 1962     |         |
|--|---------|----------|---------|----------|---------|
|  | 2e sem. | 1er sem. | 2e sem. | 1er sem. | 2e sem. |
| Billets et monnaies métalliques        | +1.036  | +1.429   | +1.490  | +1.555   | +1.906  |
| Monnaie scripturale                    | +1.761  | +2.448   | +4.019  | +4.388   | +5.104  |
| Stock monétaire net                    | +2.233  | +2.082   | +4.311  | +4.321   | +5.150  |
| Ensemble des crédits au secteur public | +2.544  | +4.234   | +3.516  | +8.046   | +1.391  |
| Ensemble des crédits au secteur privé  | -3.139  | - 451    | + 300   | - 326    | - 294   |
| Réserves de change                     | - 905   | - 683    | -1.420  | - 404    | + 41    |

Source: Bulletin du Conseil Monétaire de la République du Congo.

Les statistiques bancaires traduisent avec éloquence le comportement des détenteurs de monnaie scripturale. Les dépôts bancaires dont l'évolution est fortement dominée par le comportement des grandes entreprises ont progressé de 60 % entre décembre 1960 et octobre 1961 alors que les prix de détail à Léopoldville avaient à peine augmenté de 25 % et les prix de gros de 18 %.

Cette aisance relative de la trésorerie privée avait également permis au système bancaire de disposer à son tour de larges disponibilités grâce auxquelles il a pu d'abord se dégager de sa situation débitrice à l'égard de l'Institut d'Emission (1) et ensuite y accumuler d'importants avoirs.

Sur le plan économique, les grands groupes financiers réunissant à la fois des entreprises commerciales et industrielles, des importateurs et des exportateurs se sont toujours efforcés d'élever le niveau de production et d'enrayer la hausse généralisée des prix. Cette dernière ne pouvait que provoquer ultérieurement une hausse des rémunérations et par là affecter défavorablement l'activité des entreprises d'exportation dont la rentabilité était liée inévitablement aux lois d'airain des marchés mondiaux.

L'intérêt commun du grand capital privé incitait donc les groupes financiers à contenir la pression des prix intérieurs afin de stabiliser les prix de revient de l'activité exportatrice.

(1) Situation débitrice où les banques avaient été contraintes de se trouver après avoir dû financer les transferts d'avoirs en francs congolais dans le courant de l'année 1960.

Aussi les prix de vente intérieurs pratiqués par les grandes entreprises commerciales et industrielles ont-ils été fixés beaucoup plus en fonction du prix de revient qu'en fonction de la demande.

### 2.1.3. Expansion de l'offre

C'est dans ce cadre socio-économique que les revenus monétaires créés par le déficit budgétaire se sont massivement présentés sur les marchés, entraînant un gonflement substantiel de la demande. Fort heureusement, grâce à une infrastructure préexistante, l'industrie locale a pu accroître sensiblement la production de biens manufacturés et répondre partiellement tout au moins à l'augmentation de la demande.

De plus, dans la ville de Léopoldville où l'impact inflatoire était le plus puissant (1), l'approvisionnement en 1960 et au début de 1961 avait pu être amélioré par le retour dans la capitale des stocks de marchandises qui avaient été constitués à l'intérieur du pays avant le 30 juin 1960. De même l'écoulement sur place d'une production locale en expansion avait contribué également à l'apaisement des pressions inflatoires.

Enfin la reprise de l'activité exportatrice au cours du 1er semestre de 1961 avait permis de dégager des ressources suffisantes en devises pour financer un volume d'importations qui fut réparti entre quelques centres privilégiés.

Ainsi, au cours de la première phase de l'inflation, c'est l'intérieur du pays qui a supporté le contrecoup de l'expansion monétaire. Il est vrai que la contraction de l'offre et l'injection concomitante des revenus monétaires (2) dans les milieux ruraux ne pouvaient avoir en courte période des répercussions aussi graves que celles auxquelles auraient été exposées dans la même situation les populations urbaines plus étroitement dépendantes de l'économie monétaire.

---

(1) Car c'est là que se concentre une partie importante des revenus monétaires, nouvellement créés.  
(2) notamment l'expansion des paiements en provenance du secteur public.

## 2.2. Tension du système monétaire

Cependant, avec l'aggravation du déficit, les pressions exercées par la demande devinrent de plus en plus fortes tant sur les marchés intérieurs que sur le système des changes. Sans doute les grandes entreprises continuaient à fixer leurs prix de vente intérieurs en fonction de leurs prix de revient, mais ceux-ci correspondaient de moins en moins à ce qu'un marché demandeur était prêt à payer. Une partie croissante de la demande devait rester insatisfaite aux prix en vigueur. En contraignant les entreprises à organiser un système rudimentaire de rationnement, elle stimula le développement d'un marché noir intérieur.

Aussi, attirés par des gains immédiats et faciles, des commerçants de plus en plus nombreux s'introduisaient sur le marché. Ils tirèrent parti de l'expansion des revenus nominaux et fixèrent des prix de vente plus en rapport avec le niveau de la demande. Bien plus, anticipant la hausse des prix, certains commerçants accumulaient des stocks de marchandises présentant un caractère spéculatif et accentuaient ainsi le déséquilibre entre l'offre et la demande intérieure.

En outre, si la demande s'accroissait à un rythme continu, l'expansion de l'offre commençait à se heurter à des goulots d'étranglement. Les premiers signes de l'inélasticité de l'offre se manifestèrent à partir du mois d'août 1961. Les industries locales arrivèrent les unes après les autres à la limite de leur capacité. Celles qui pouvaient encore augmenter leur production éprouvèrent des difficultés à importer les matières premières nécessaires; ce qui aggrava les phénomènes de pénurie et renforça l'influence du marché parallèle. Ainsi l'expansion de la demande s'est faite aux dépens des grandes entreprises commerciales qui ont paradoxalement subi une contraction de leur chiffre d'affaire au moment même où les prix se mettaient à grimper.

Sur le plan des changes, l'offre courante de devises devait s'amenuiser vers la fin de 1961: les événements politiques et notamment la sécession du Sud-Katanga et du Sud-Kasaï privaient le Congo de ressources importantes en devises qui auraient pu être réparties utilement au profit de toute l'entité économique congolaise. De plus le cours favorable du change sur le marché parallèle rendait de plus en plus profitable l'exportation frauduleuse de certains grands produits d'exportation (diamant et café).



Quant aux exportations officielles, leur rentabilité était compromise depuis le second semestre de 1961 par la hausse salariale décrétée le 1er juillet. La dégradation du matériel, la désorganisation des services publics et la pénurie de l'encadrement alourdisaient encore le poids des frais d'exploitation et poussaient les producteurs exportateurs à fermer les unités marginales de production. Enfin la réduction du volume des importations et la limitation sévère des transferts qui suivit la contraction des recettes en devises survenait au moment où se créait un excédent considérable de liquidités (voir tableau p. ).

Cette raréfaction des devises exacerba le conflit entre les grandes entreprises traditionnelles établies et la nouvelle classe commerciale, pour l'obtention de plus en plus lucrative, de devises au cours officiel. Cette dernière, affermissant sa puissance financière, élargissait son audience auprès des offices de change et de licence. Les luttes d'influence que suscitait cette curieuse concurrence au sein des organismes répartiteurs ralentissait considérablement le processus administratif de distribution des devises et parvenait parfois même à le bloquer.

Ainsi l'effritement de la puissance commerciale des grands groupes financiers (1) consacra la rupture de l'économie congolaise entre une économie légale et une économie parallèle. La première dont l'action était encore décisive en octobre 1961 était contrôlée par les Autorités monétaires avec la coopération des grands groupes financiers, la seconde de plus en plus influente échappait aux règlements et se développait aux dépens de l'économie légale.

C'est dans ce contexte de tensions que les Autorités ont opéré le décrochage monétaire du 6 novembre 1961 qui aboutit à un renchérissement officiel du cours de la devise de 30 %. Le premier objectif de ces mesures était de sauvegarder la viabilité commerciale des entreprises agricoles d'exportation qui constituaient pratiquement la seule source officielle en devises du pays. Le second était de réduire la demande d'importation en vue notamment d'alléger la pression sur l'office des changes et des licences.

Il ne s'agissait donc pas pour les autorités de réaliser un véritable effort d'assainissement monétaire. Une telle entreprise nécessitait au préalable la solution de la crise katangaise et

---

(1) qui malheureusement ne s'effectue pas nécessairement au profit d'une classe commerçante autochtone

L'amorce d'une réorganisation au sein des finances publiques. Aussi les mesures qui ont été prises pouvaient-elles se résumer en une subvention nécessaire mais temporaire, aux exportateurs officiels.

En fait, la dévaluation précipita le potentiel inflatoire et marqua le déclin de l'économie légale réglementée. La hausse des prix fut spectaculaire: d'octobre 1961 à juin 1962 elle fut de 86 %. L'économie légale offrait de moins en moins de résistances à la hausse des prix et laissa le champ libre aux circuits parallèles.

### 2.3. L'anarchie monétaire et le triomphe de l'économie parallèle

Favorisée par la désorganisation administrative et notamment par l'absence de contrôle et de surveillance effective aux frontières, l'économie parallèle a provoqué la création de circuits financiers plus ou moins autonomes les uns des autres. Ces derniers ne peuvent survivre et assurer leur rentabilité que par le truchement de l'économie légale réglementée grâce aux bénéfices réalisés sur la divergence des prix et des cours.

Les bénéfices plantureux ainsi réalisés activent le processus inflatoire à l'intérieur mais surtout ils stimulent la hausse du cours de la devise sur le marché parallèle. Cette hausse du cours du change reconstitue ainsi automatiquement les écarts de prix profitables aux circuits parallèles qui drainent et draineront jusqu'à épuisement les ressources réelles encore détenues par l'économie légale.

Parmi les multiples circuits qui ont proliféré en marge de l'économie légale, il faut cependant distinguer le cas de l'autonomie financière du Katanga et du Sud-Kasaï.

En fait, depuis le mois d'août 1960 le Katanga avait rompu ses liens financiers avec le Congo. La trésorerie du Gouvernement Provincial était séparée de celle du Gouvernement Central. Le 8 août 1960 un décret provincial de la Province du Katanga créait l'établissement dit "Banque Nationale du Katanga" dont le statut posait les conditions générales de l'émission de la monnaie et fixait les grandes lignes de la politique de crédit à l'Etat. Quelques mois plus tard la "Banque Nationale" émettait ses propres signes monétaires. Enfin, parallèlement à l'établissement d'un système monétaire indépendant, les autorités katan-

gaises élaboraient progressivement leur propre législation sur le contrôle des changes et du commerce extérieur.

EVOLUTION DE LA SITUATION MONETAIRE KATANGA SEUL

|                                   | <u>30.6.60</u> | <u>31.12.61</u> | <u>31.12.62</u> |
|-----------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Billets et monnaies métalliques * | (800)(a)       | 1.524           | 2.352           |
| Monnaie scripturale *             | 2.474          | 5.883           | 7.791           |
| Stock monétaire net *             | 3.010          | 6.746           | 8.288           |
| Crédit au secteur public *        | -              | 1.200           | 3.000           |
| Recettes en devises               | -              | 13.085          | 10.530          |
| Dépenses en marchandises **       | -              | 4.884           | 4.888           |
| Dépenses en Invisibles **         | -              | 8.053(b)        | 5.755           |
| Transfert de revenus              | -              | 1.415           | 1.862           |

(a) estimations tenant compte de la double circulation

(b) dont 2.181 millions revenus de capitaux

Sources: \* Bulletin du Conseil Monétaire de la République du Congo

\*\* Cahiers économiques et sociaux n° 6, Balance des paiements, I.R.E.S., Lovanium.

Dès la première année de l'autonomie katangaise, l'expansion du budget ordinaire et le maintien d'un programme relativement important de travaux publics finit par déséquilibrer très rapidement les finances publiques de la province. Ainsi l'ensemble des dépenses publiques excéda largement les recettes considérables dont pouvait disposer son Gouvernement. En 1961 le déficit s'élevait à environ 1,2 milliard de francs et en 1962 il dépassait 1,8 milliards.

Les dépenses publiques n'étant plus financées par un prélèvement compensatoire sur les revenus de l'économie katangaise, l'expansion monétaire était inévitable. Pourtant l'inflation katangaise ne déclencha pas tout de suite un processus de hausse rapide des prix.

C'est qu'à l'accroissement de la demande né du déficit des finances publiques a répondu une augmentation sensible des produits importés et surtout des transferts à l'étranger. Cette absorption des masses monétaires par le financement des impor-

tations et des transferts n'avait été rendu possible que grâce à la mainmise par les autorités katangaises sur les importantes recettes en devises en provenance de l'industrie minière.

Sans doute une part appréciable de ces devises devait pourvoir au financement des importations et des transferts d'invisibles nécessaires au fonctionnement régulier de l'activité exportatrice. Mais le surplus qui normalement aurait pu profiter à l'ensemble du Congo, Katanga compris, a été consacré presque exclusivement par le Katanga à des dépenses de transfert. cf. tableau p. 180.

C'est ainsi, grâce à la distribution du surplus net en devises (qui a joué un rôle analogue à celui des réserves de change), que le Katanga a pu contenir les effets de l'inflation.

Après la réintégration du Katanga dans la République du Congo, bien que le volume des importations se soit pratiquement maintenu au niveau antérieur à celui de la réunification, les prix ont monté rapidement et ont eu tendance à s'aligner sur ceux de Léopoldville (1). C'est que le Katanga privé de son surplus net en devise n'a plus eu la possibilité de le consacrer aux transferts d'invisibles et par conséquent n'a pas pu absorber l'excédent de liquidité né du déficit de l'Etat. Dès lors les masses monétaires logées au Katanga ne peuvent se déverser à l'étranger par le mécanisme des transferts au cours officiel. Elles exercent inévitablement une pression haussière sur les marchés intérieurs katangais et probablement aussi sur le cours de la devise au marché parallèle.

Ainsi la hausse sensible des prix au Katanga au début de 1963, n'a pas eu pour cause la transmission de l'inflation congolaise à la suite de la réunification territoriale et financière du pays (2), mais elle a trouvé son origine dans la précipitation du potentiel inflatoire katangais opéré par la limitation soudaine des transferts, et stimulé par la mise en vigueur tardive au Katanga du taux de change officiel de 130 fr.c. pour 100 F.B.

La région Sud de la province du Kasai avait également coupé la

---

(1) Il est vrai que l'approvisionnement irrégulier de la ville d'Elisabethville a créé des phénomènes sporadiques de pénurie qui ont exacerbé la demande.

(2) Cette transmission aurait pu s'opérer à la faveur de mouvements de marchandises - et des revenus qui en sont la contrepartie - si la rupture des voies de communication n'avait prolongé l'isolement du Katanga par rapport au reste du Congo.

plupart de ses liens commerciaux et financiers avec la République du Congo. Du point de vue des finances publiques notamment il y avait une séparation totale entre la trésorerie du Sud Kasai et celle du Gouvernement Central. En effet le trésor congolais ne recevait plus de Bakwanga les recettes publiques perçues par les autorités locales. En revanche celui-ci n'alimentait plus le compte des autorités locales par des envois de fonds ou des transferts de couverture.

Les dépenses locales étaient donc entièrement financées à partir des recettes perçues par le Gouvernement provincial. Celles-ci devaient d'ailleurs être abondantes car elles étaient constituées en très grande partie par les redevances, taxes et impôts prélevés sur les résultats d'exploitation de la société minière.

S'il n'y avait plus de relations entre l'activité financière de l'Etat et celle des autorités de Bakwanga, l'union monétaire a cependant toujours subsisté. En effet le franc congolais est resté l'unité de compte en vigueur au Sud-Kasai et la seule monnaie en circulation. La franc congolais a toujours ainsi conservé sa qualité exclusive d'instrument de paiement dans les transactions locales. L'approvisionnement de la circulation fiduciaire était assuré régulièrement à partir de Léopoldville par l'intermédiaire d'une banque commerciale. Il n'en restait pas moins vrai que cette union monétaire était en fait purement nominale. D'ailleurs, dans la très faible mesure où elle se réalisait, elle se faisait au détriment de l'économie légale congolaise.

L'équilibre du budget n'a pas empêché le Sud-Kasai de connaître une inflation virulente accompagnée d'une hausse extrêmement vive des prix. Il est fort probable qu'une partie de cette inflation inattendue trouve sa source dans les bénéfices de change réalisés par le gouvernement du Sud-Kasai et les fraudeurs de diamant en rapatriant au cours du marché parallèle, les devises qu'ils détenaient. Ces bénéfices ont créé des revenus monétaires artificiels qui ne correspondent à aucune augmentation réelle de l'offre des biens et services.

La réintégration financière complète du Sud-Kasai ne changea en rien la situation monétaire intérieure de la région. Elle permit essentiellement au Congo de récupérer les recettes en devises de la société minière et de bénéficier du surplus net en devise qui peut être ainsi réparti au profit de l'ensemble de la communauté congolaise.

Il n'y a pas que le Katanga et le Sud-Kasaï qui ont voulu s'organiser financièrement d'une manière autonome. D'autres régions se sont efforcées et s'efforcent encore aujourd'hui de vivre en dehors du contrôle des autorités monétaires. Elles le font d'ailleurs d'une manière plus anarchique et plus désordonnée. C'est ainsi que les provinces de l'Est tolèrent parfois les exportations frauduleuses; elles tentent d'élaborer des accords de troc avec des commerçants venus des pays limitrophes.

La prolifération de ces circuits économiques régionaux illégaux et l'ampleur des opérations frauduleuses qui se traitent à travers tout le Congo minent progressivement tout le système économique congolais et contribuent surtout à la dégradation des institutions monétaires.

#### 2.4. Conclusions

Ainsi à la fin du premier semestre de 1963 l'économie parallèle exerçait une emprise de plus en plus tentaculaire sur l'économie légale qui tend progressivement à disparaître. Résumons les effets néfastes de cette économie parasite dont la virulence se mesure à la divergence croissante qui existe entre le taux de 130 F.C. pour 100 F.B. pratiqué pour les opérations légales et le cours de 670 F.C. pour 100 F.B. pratiqué sur le marché parallèle.

. Les recettes en francs congolais qui peuvent être obtenues en revendant des devises sur le marché parallèle sont tellement élevées qu'elles encouragent de plus en plus l'exportation frauduleuse des produits traditionnels. Car malgré les risques et les frais de transport très onéreux, ces opérations illégales permettent l'expatriation de plantureux bénéfices en devises.

. Les bénéfices considérables réalisés sur la revente ou la réexportation des marchandises importées au cours officiel sont tels que l'obtention d'une licence d'importation constitue à l'heure actuelle l'activité la plus rémunératrice et détourne ainsi de nombreuses énergies des activités réellement productrices. C'est ainsi que la rentabilité artificielle du commerce d'importation attire chaque jour dans cette spécialité des importateurs inexpérimentés et peu scrupuleux; ce qui réduit la productivité de tout le secteur de la distribution et favorise une structure commerciale très sensible à la pression haussière des prix.

Les bénéfices dérivant de l'obtention d'une licence sont tellement élevés qu'ils rendent en fait les organes répartiteurs des quotas d'importation maîtres de la fortune des importateurs. Ces services sont dès lors soumis à des pressions telles qu'ils ne peuvent plus fonctionner normalement. De même les bénéfices exceptionnels qu'assure automatiquement toute autorisation de transfert rendent de moins en moins tolérables les pressions exercées sur l'Office des Changes.

. Toutes ces opérations frustrant en définitive les populations congolaises du produit de leur travail et des richesses qui font partie de leur patrimoine national au profit d'étrangers peu scrupuleux qui n'apportent au pays en contrepartie ni connaissances techniques ni capital.

. Ces opérations frauduleuses encouragent en outre la création de circuits économiques autonomes et favorisent ainsi la sécession économique. Ces nouveaux courants commerciaux fondés sur la divergence toute artificielle des taux de change désagrègent l'unité économique du Congo et favorisent d'une façon malsaine les aspirations à l'utopique sécession économique.

. Enfin les grands groupes financiers, découragés par l'absence d'une réorganisation économique et administrative, inquiets des succès remportés par les animateurs du marché parallèle, se débattent de plus en plus au jeu de l'économie légale. Ils craignent que le fonctionnement défectueux du système officiel des changes ne les prive des ressources en devises nécessaires au maintien de leur activité productrice. Ce sont tout d'abord les exportateurs qui ont obtenu par convention spéciale et particulière la rétrocession d'office d'un pourcentage de leurs devises gagnées à l'exportation. Une fois le principe admis, les sociétés non exportatrices se sont efforcées elles aussi de bénéficier de conventions analogues. D'ailleurs, il était difficile de leur refuser car elles contribuent également à la production de biens et de services qui empêchent la hausse inconsidérée des prix.

Finalement, en juin 1963 plus de 50 % des devises gagnées par le pays étaient soustraites d'office à la réglementation commune des changes.

Ainsi peu à peu se crée une structure économique où

. les grandes entreprises se replient sur elles-mêmes sous formes

d'enclaves autarciques pour éviter notamment la contamination d'une inflation de plus en plus agressive.

. où se développe une économie parallèle tentaculaire qui élargit le champ de ses opérations et détermine de plus en plus le niveau des prix à l'intérieur du pays.

. Il subsiste enfin un résidu d'opérations qui se traite encore sur le marché officiel et qui maintient le prix de certains biens essentiels à des niveaux qui freinent le développement général des prix.

## 2.5. Recommandations

L'analyse de la situation monétaire a permis de déceler l'origine des déséquilibres et les mécanismes par lesquels ils s'entretiennent et s'amplifient. C'est l'accroissement de la demande intérieure en provenance du secteur public qui est originellement responsable des déséquilibres monétaires. Cette inflation de demande pèse à la fois sur les prix intérieurs et sur la balance des paiements. Se développant dans le cadre d'un taux de change fixe surévalué et d'un système de contrôle complexe et inefficace, elle provoque des distorsions dans la structure des prix et entraîne la prolifération des circuits parasites qui vident le pays de sa substance.

C'est en fonction de cette analyse qu'il faut concevoir l'assainissement monétaire. Celui-ci ne peut être considéré que comme l'aboutissement d'une opération globale comportant l'application d'un ensemble cohérent de mesures dépendantes les unes des autres. Ces mesures doivent être prises simultanément tant dans le domaine des finances publiques que dans celui des changes, des salaires, de l'assistance technique et de l'aide financière. Des mesures partielles sont, dans le cas du Congo, des expédients temporaires néfastes qui, non seulement, retarderont l'assainissement définitif du pays mais aggraveront les déséquilibres monétaires.

L'objectif à long terme de l'opération monétaire au Congo sera de faire disparaître l'excès de demande intérieure et de fixer un taux de change unique qui permet la plus large libération des échanges extérieurs tout en équilibrant la balance des opérations courantes. La structure économique du Congo permet d'envisager avec réalisme cet objectif. Cependant, la libération des échanges ne peut se concevoir à long terme sans une aide



financière permanente orientée exclusivement vers le financement des investissements dans le cadre d'un plan de développement. Cette aide viendra d'ailleurs se substituer naturellement à l'apport des capitaux publics qui depuis plusieurs années avant l'accession du pays à l'indépendance équilibraient la balance des paiements du Congo.

Pour éviter les graves secousses politiques et sociales que risque d'entraîner un assainissement brutal de la situation monétaire, il est proposé d'atteindre cet objectif en trois phases successives.

Le premier train de mesures monétaires doit avoir pour objet la disparition des circuits parallèles par l'ouverture d'un marché libre limité tout en contribuant efficacement à l'assainissement des finances publiques.

Ce premier pas vers la résorption des déséquilibres amènera dans une deuxième phase une plus large libération des échanges. La seconde étape n'interviendra qu'au moment où, grâce à l'achèvement du processus d'assainissement des finances publiques, il ne sera plus nécessaire de compter sur des recettes budgétaires à caractère monétaire pour équilibrer le budget.

Enfin, dans la dernière phase, la réalisation d'un équilibre entre la demande et l'offre globale dans le cadre d'une aide à l'investissement permettra de procéder à une véritable réforme monétaire. Celle-ci consistera à purger l'ancienne circulation fiduciaire, à remplacer éventuellement le signe monétaire ancien par la création d'un nouveau franc et à redéfinir la valeur légale de la monnaie par rapport aux devises étrangères.

L'intervalle entre les phases successives sera variable, il dépendra des facultés d'adaptation de l'économie congolaise et de la vigueur politique des Autorités. On se borne ici à décrire le processus de la première étape.

Les mesures à prendre au cours de la première phase doivent avoir pour but :

- d'enrayer l'exportation frauduleuse des produits traditionnels en établissant un taux de change officiel qui rende économiquement normale l'exportation des produits par la voie légale et de provoquer en outre la reprise de la production agricole d'exportation en permettant aux exportateurs de couvrir la hausse des coûts intervenue depuis 1959.

- d'arrêter la réexportation frauduleuse des produits importés officiellement en augmentant le coût d'importation de ces mar-

chandises et en rendant ainsi économiquement non rentable leur sortie frauduleuse.

• de réduire les profits spéculatifs nés de la divergence entre le taux officiel du change, les prix de revient intérieurs, les prix de détail et le cours du change sur le marché parallèle, d'entraîner, par là, la disparition des circuits de distribution coûteux et improductifs qui exercent un effet défavorable sur le niveau des prix intérieurs.

• d'augmenter considérablement les recettes de l'Etat et de réduire ainsi automatiquement le déficit des finances publiques pendant la période de réorganisation et de réforme administrative.

En fonction de ces objectifs immédiats, il est recommandé:

• d'opérer un ajustement monétaire qui amène la valeur officielle du franc congolais à un niveau correspondant davantage à celui des prix intérieurs. A ce taux officiel seront traitées les exportations, certaines importations de biens d'équipement et d'approvisionnement, l'importation des biens de consommation essentiels ainsi que le transfert de certains invisibles.

• De faire ouvrir pour le surplus un marché libre des changes où seront traitées les opérations commerciales concernant l'importation de toutes autres marchandises et les opérations financières ayant trait au transfert de tous les autres invisibles.

• De prévenir la demande de crédit en provenance du secteur privé et plus particulièrement la demande de crédit à l'importation en imposant aux banques commerciales des coefficients de liquidité.

• De verser au trésor les bénéfices réalisés par l'Institut d'Emission grâce à la divergence entre le prix d'achat des devises au cours officiel et le prix de vente sur le marché libre.

Les effets déflatoires automatiques résultant de la création d'un double taux (caractéristique essentielle des premières mesures monétaires) donneront au Gouvernement Congolais le temps nécessaire pour entreprendre la réforme des finances publiques. De plus, en stabilisant les prix intérieurs, ils permettront plus facilement l'adoption d'une politique salariale compatible avec la défense du nouveau taux de change.

Cependant, pour fonctionner normalement, le marché libre nécessite au départ la mise en oeuvre de moyens financiers importants destinés à couper dans la racine tout mouvement spéculatif sur la monnaie congolaise.

En effet, la méfiance des milieux d'affaires à l'égard de la situation monétaire pourrait les inciter, grâce à l'existence d'un marché libre, à transférer à l'étranger non seulement leurs excès de liquidités mais également les encaisses nécessaires pour assurer au Congo le financement de leurs transactions courantes.

Le transfert d'une partie importante des encaisses monétaires détournées par les milieux d'affaires, risque de surenchérir artificiellement le cours de la devise. Ce surenchérissement progressif peut entraîner la réalisation de bénéfices de change importants, peser inopportunément sur le niveau des prix intérieurs et créer à nouveau des conditions d'inflation ouverte.

Pour éviter les risques de spéculation, il faut au départ une masse de manoeuvre en devises sous forme d'aide ou de crédit qui puisse déjouer l'effort des spéculateurs à la baisse. Le montant des moyens financiers à mettre à la disposition de l'opération monétaire est relativement peu élevé comparé aux avantages retirés de l'établissement au Congo d'un marché libre. On peut évaluer approximativement entre 2 et 3 milliards de francs congolais à parité fixe le montant nécessaire pour arrêter les effets de la spéculation (1).

Ces moyens financiers supplémentaires, le Congo ne peut les puiser dans ses réserves propres. C'est donc la communauté internationale qui doit fournir au Congo les moyens financiers nécessaires pour faciliter au Gouvernement la réalisation de son projet de redressement économique et financier. Grâce à un appui financier concerté, le Congo pourrait se dégager dans des délais relativement brefs de l'aide financière actuelle qui est orientée d'une manière malsaine vers le financement sans fin d'une consommation improductive.

L'aide dont a besoin le Congo pour réaliser une réforme monétaire profonde ne s'ajoute pas aux aides demandées pour l'agriculture, les transports, l'industrie, etc... En effet, les dépenses à consentir pour la réalisation de projets particuliers ne donneront lieu que pour partie (50 à 60 % environ) à utilisation de devises, le solde étant consacré à des achats de biens et de services d'origine congolaise. Dès lors une partie de l'aide qui serait accordée au Congo pour le financement des projets prévus au présent rapport constituera un apport net de devises pour les réserves.

---

(1) Il est fort probable que ces sommes ne seront jamais totalement utilisées au cours des premiers mois de l'opération.

ves de change de la République du Congo; cet apport net pourrait être la masse de manoeuvre nécessaire pour la mise en oeuvre de la réforme monétaire proposée pour autant que le Congo puisse en disposer massivement, par exemple sous forme d'avance à valoir sur le reste d'un programme d'aide échelonné sur plusieurs années.

Ainsi, le succès du programme de redressement financier dépend non seulement de la force et de la ténacité du Pouvoir mais aussi du concours lucide d'une assistance technique et financière internationale visant à promouvoir les véritables intérêts du Congo.

-----

