Cracco Report

RAPPORT RELATIF A LA STRUCTURE ET AUX BESOINS DE PERSONNEL DU BUREAU DE COORDINATION ECONOMIQUE.

Léopoldville, avril 1963.

FC/rw.

R A P P O R T

RELATIF A LA STRUCTURE

ET AUX BESOINS DE PERSONNEL

DU BUREAU DE COORDINATION ECONOMIQUE.

5.63.

FC/rw - 5/63.

Rapport relatif à la structure
et aux besoins de personnel du
Bureau de Coordination Economique.

1.- Le Directeur de la Coordination Economique, ainsi que son Bureau, ont été institués par Ordonnance n° 136 du 15 septembre 1962 portant création d'organes d'exécution administratifs. Un décret du Premier Ministre en date du 20 octobre 1962 a arrêté l'organisation administrative de ce Bureau (1).

Le Directeur du Bureau de la Coordination Economique relève directement du Premier Ministre. Il est responsable vis-à-vis de celui-ci de l'élaboration des programmes économiques et notamment de ceux qui font appel à l'assistance étrangère et ce en collaboration avec les Ministres du Plan et des Affaires Economiques. Il contrôle les activités de l'Office des Approvisionnements auprès du Ministre des Affaires Economiques. Il administre et coordonne l'assistance technique étrangère. Il conseille enfin le Premier Ministre ainsi que les Ministres du Plan et des Affaires Economiques en toutes questions de politique économique.

Les responsabilités assignées au Directeur de la Coordination Economique sont donc, en principe, des plus variées. Elles sont aussi des plus étendues pour embrasser toutes questions d'ordre économique sauf peut-être, les questions spécifiquement monétaires et celles que suscite l'administration des finances publiques.

./...

---

(1) Cfr. Annexes 1 et 2.

2.- Le décret portant organisation du Bureau de Coordination Economique, prévoit trois sections pour celui-ci et précise les fonctions attribuées à chacune d'entre elles. (Cfr. Annexe 2)
Ces sections sont les suivantes :

1°/ Une section de Programmation et Etudes.
2°/ Une section d'Assistance Etrangère.
3°/ Une section de Liaison.

La section de Programmation et Etudes n'ayant pas disposé jusqu'à ce jour de personnel, n'a pu inaugurer ses activités. Le chef de cette section est actuellement recruté tandis que trois économistes seraient en cours de recrutement à l'intervention de la Fondation Ford.

La section d'Assistance Etrangère n'a été dotée jusqu'à présent que d'un seul fonctionnaire. Il en résulte qu'une bonne part de ses attributions ont pratiquement été exercées par le Directeur du Bureau de Coordination Economique et que de toute nécessité, elles ne l'ont pu être que partiellement. Les questions d'assistance technique en personnel notamment, n'ont pu recevoir l'attention souhaitable et ont été laissées à l'initiative des départements ministériels plus particulièrement intéressés.

La section Liaison a bénéficié d'un personnel plus nombreux mais en raison des circonstances, a limité ses activités à celles du contrôle des activités de l'Office des Approvisionnements. Elle s'est ainsi muée en une section de Contrôle des Importations. Trois agents de l'assistance technique des Nations-Unies sont actuellement attachés à cette section.

./...

Ces faits suggèrent que faute de moyens appropriés en personnel, le Bureau de Coordination n'a pu que très partiellement assurer jusqu'à ce jour les responsabilités qui lui avaient été assignées. S'il a pu exercer quelque influence dans les secteurs auxquels il lui a été possible de consacrer son attention, hommage doit être rendu à cet égard à son directeur et à son action en des circonstances à la fois difficiles et délicates. Il reste néanmoins que ce Bureau reste encore largement à organiser.

3.- Cette organisation doit tenir compte de trois facteurs qui ne sont pas ou peuvent ne pas être sans incidences sur l'avenir de l'institution en cause. Il s'agit de :

A/ La désignation d'un vice-premier ministre chargé des questions économiques.

B/ L'existence d'un Ministère du Plan et du Développement Industriel.

C/ Le vote récent d'une loi organisant le Contrôle du Commerce Extérieur et le Contrôle des Changes en général et qui abroge le décret-loi du 29 juin 1961 qui a le même objet. (Cfr. Annexe 3).

Pour ce qui concerne le vice-premier ministre chargé des questions économiques, il ne paraît pas qu'une délégation quelconque lui ait été donnée en vertu de laquelle ses responsabilités seraient étendues au Bureau de Coordination Economique mais une telle délégation n'est évidemment pas à exclure. Elle ne susciterait à vrai dire aucun problème pour laisser intangible la responsabilité directe du Directeur de la Coordination Economique à l'égard du Premier Ministre.

./...

Plus délicate est l'émergence d'un Ministère du Plan et du Développement Industriel sous l'autorité d'une personnalité qui, selon toute vraissemblance, souhaitera doter ce département ministériel de fonctions et de responsabilités que celui-ci n'a pas exercées jusqu'à ce jour. Ces fonctions et ces responsabilités ne peuvent être qu'en grande partie, celles qui avaient été confiées au Bureau de Coordination Economique. Comme il paraît difficile, sinon exclu, de subordonner ce ministère à ce bureau, le sort de ce dernier devient incertain dans la mesure où l'existence de ce ministère s'affirmera et que sa compétence tendra à s'étendre.

Ce sort devient d'autant plus incertain qu'à un autre point de vue celui du contrôle des importations, la nouvelle loi portant organisation du Contrôle du Commerce Extérieur et du Contrôle des Changes en général, ignore l'existence du Bureau de Coordination Economique et les responsabilités qui lui avaient été assignées en ce domaine particulier.

Ce silence n'implique assuréement pas l'abrogation de ces responsabilités. Aucune disposition de cette nouvelle loi n'est contraire d'ailleurs à la dévolution de celles-ci au Bureau de Coordination Economique. Il n'en reste pas moins qu'en raison de ce silence, ces responsabilités pourraient être remises en cause et devraient sans doute l'être en cas de promulgation de cette nouvelle loi. Si celle-ci confirme par ailleurs les attributions de l'Office des Approvisionnements constitué auprès du Ministère des Affaires Economiques, elle transfère l'Office des Licences du Conseil Monétaire au Ministère du Commerce Extérieur, tout en laissant le siège de l'Office auprès de ce Conseil. Manifestement, elle tend à priver le Conseil Monétaire de quelque autorité en matière d'attribution de licences et de contrôle

./...

de l'utilisation de celles-ci. La composition de la Commission de Change est enfin modifiée et placée sous la présidence d'un haut fonctionnaire du Ministère du Commerce Extérieur.

En bref, force est de constater que la promulgation éventuelle de cette nouvelle loi modifierait profondément l'organisation du contrôle du commerce extérieur et est susceptible de mettre en péril les attributions en ce domaine du Bureau de Coordination Economique.

4.- Dans cette conjoncture incertaine, il n'est d'autres ressources que d'évoquer certaines règles éprouvées et d'esquisser certaines lignes directrices susceptibles d'inspirer les pouvoirs publics auxquels il appartiendra en dernier ressort, d'arrêter la répartition des responsabilités et l'organisation des relations entre les divers départements chargés de les assumer.

Parmi ces règles, il y a tout d'abord celle évidente de l'unité de l'organe de coordination en matière de programmation économique. C'est dire, en d'autres termes, qu'il appartiendra aux pouvoirs publics de décider qui du Bureau de Coordination Economique ou du Ministère du Plan, est responsable de cette programmation, à moins que celle-ci fasse l'objet d'une distinction entre les objectifs à court terme - ceux d'une politique de relance - et des objectifs à plus long terme - ceux d'un plan de développement proprement dit - ce qui pourrait offrir les éléments d'une solution de compromis dans l'immédiat à tout le moins.

La seconde règle est celle de la localisation de cet organe de coordination à un niveau différent et plus

./...

élevé que celui des organes à coordonner. En matière de programmation économique, cette localisation se place donc au niveau du Premier Ministre pour permettre à cet organe de coordination de disposer de l'autorité requise pour harmoniser les activités des départements ministériels intéressés à l'élaboration et à l'exécution d'un programme économique.

La troisième règle enfin en une conjoncture telle celle qui caractérise présentement la République du Congo, est celle de l'unité d'administration en matière de contrôle des changes et du commerce extérieur, sous la responsabilité d'un organe technique. Cette règle se justifie à la fois par des considérations d'efficience administrative et par des considérations d'opportunité politique.

C'est à la lumière de ces principes que sera examinée l'organisation présente du Bureau de Coordination Economique quel que soit l'avenir qui lui paraît être réservé. Sa disparition n'entraînerait point en effet celle des besoins auxquels il était censé répondre. Tôt ou tard, quelque autre organe administratif devrait lui être substitué pour satisfaire à ces besoins. La structure administrative de ce dernier ne pourrait qu'opportunément s'inspirer de ces principes. Cet examen n'est dès lors pas inutile.

Il portera successivement sur les fonctions du Bureau de Coordination Economique en tant que :

A/ Organe de Programmation et d'Etudes.
B/ Organe de Coordination de l'Assistance Etrangère.
C/ Organe de Contrôle du Commerce Extérieur.
D/ Organe de conseil du Premier Ministre et du Conseil des Ministres.

./...

A.- Programmation et Etudes.

5.- La section "Programmation et Etudes" du Bureau de Coordination Economique est dotée d'un cadre de personnel d'assistance technique composé d'un directeur qui est recruté mais qui n'a pas encore pris ses fonctions, ainsi que de deux économistes encore à recruter. Chacun des membres de ce personnel doit être doublé en principe par un agent congolais.

Il a été indiqué précédemment que la Fondation Ford avait été sollicitée de procurer trois économistes pour cette section. A supposer que cette demande d'aide ne se heurte pas à des difficultés de recrutement, l'intention est de ne recruter au titre de l'assistance technique des Nations-Unies que deux économistes "junior", qui assisteraient les trois économistes "senior" offerts par la Fondation Ford.

Cette section devrait pouvoir s'appuyer, dans la plus large mesure possible sur les travaux des institutions d'études et de recherches éventuellement établies dans le pays. Il serait inconcevable et inopportun que ses activités en viennent en effet à doubler par exemple celles entreprises de longue date déjà par l'Institut de Recherches Economiques et Sociales de l'Université Lovanium. Aussi, est-il recommandé instamment, dans un souci d'économie et d'efficacité, que le directeur de cet Institut soit associé aux travaux de la section "Programmation et Etudes" en qualité de conseiller et que les études et recherches entreprises par le Bureau de Coordination Economique soient confiées, dans la plus large mesure possible, à cet Institut sous la forme de marchés. La liaison ainsi établie devrait respecter scrupuleusement l'autonomie respective des institutions en cause mais devrait simultanément servir les besoins du Bureau de Coordination Economique et contribuer à promouvoir la formation des étudiants et chercheurs attachés à l'Institut de Recherches Economiques et Sociales. ./...

Moyennant cet appui de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales, les cadres actuellement prévus pour la section "Programmation et Etudes" paraissent amplement suffisants. Ils pourraient même être réduits par la suppression des deux postes d'économistes "junior". Il en est d'autant plus ainsi qu'un service d'études existe aussi -en principe à tout le moins- au Ministère du Plan et du Développement Industriel pour lequel les Nations-Unies ont recruté un économiste spécialisé en matière de programmation.

Il y aurait lieu, cependant, de veiller à un recrutement suffisamment nuancé pour couvrir les diverses disciplines plus spécialisées entre lesquelles les économistes se partagent, sans omettre notamment la statistique. Dans cet ordre d'idées et à supposer que le directeur de la section soit un économiste de formation générale, il conviendrait que les trois économistes "senior" envisagés soient: le premier, un spécialiste de l'économie agricole, le second un spécialiste de l'économie industrielle et minière et enfin le troisième un économiste statisticien.

Le Gouvernement congolais s'est engagé à doubler le personnel de l'assistance technique affecté au Bureau de Coordination Economique -et, partant à la Section "Programmation et Etudes"- de fonctionnaires congolais. En raison de la pénurie d'éléments qualifiés nationaux et des sollicitations dont ceux-ci font l'objet, il est à craindre qu'il s'avèrera excessivement difficile de retenir de tels éléments au service de cette section sans que quelque avantage particulier ne les y encourage. Cette question mériterait d'être examinée en temps opportun notamment avec la Fondation Ford qui a marqué son intérêt pour cet aspect particulier de la mission confiée au Bureau de Coordination Economique.

./...

B.- Coordination de l'Assistance Etrangère.

6.- Le cadre de personnel d'assistance prévu pour la section "Aide Etrangère" comporte trois unités, dont une seule est actuellement recrutée et en place à savoir le conseiller chargé de la direction de cette section.

L'importance de l'aide dispensée au Congo, sous des formes multiples d'ailleurs, exige que cette section soit développée et renforcée.

Dans cet ordre d'idées, cette section devrait être subdivisée en deux sous-sections au moins, à savoir :

1°/ Une sous-section qui s'occuperait de l'aide financière sous quelque modalité que celle-ci soit offerte.
L'assistance sous forme de programmes d'importation aussi bien que celle procurée par l'utilisation de fonds de contrepartie, rentrerait dans ses attributions au même titre que les aides monétaires et financières directes.

2°/ Une sous-section qui s'occuperait de l'assistance technique en personnel et qui serait chargée de l'administration de cette assistance en collaboration avec les administrations publiques intéressées à celle-ci.

Chacune de ces sous-sections alimenterait les délibérations d'un comité consultatif spécialisé où siégeraient les représentants des pays et institutions qui contribuent soit à l'aide financière, soit à l'aide technique offerte au Congo (1).

./...

---

(1) Pour autant que de besoin, ces comités consultatifs peuvent se scinder en sous-comités spécialisés dans l'un ou l'autre aspect soit de l'assistance technique, soit de l'assistance financière. Exemple: sous-comité spécialisé dans la question des bourses et stages en ce qui concerne l'assistance technique et

./...

Ces comités consultatifs alimenteraient à leur tour les délibérations d'une Commission Consultative de l'Aide Etrangère prévue à un échelon plus élevé en marge de l'organisation administrative du Bureau de Coordination Economique ainsi qu'il en sera question plus loin.

Une telle organisation fait appel à un personnel d'assistance plus important que celui qui est actuellement prévu. Nous recommanderions le recrutement de 4 à 5 unités supplémentaires qui porteraient le cadre prévu à 7 ou 8 unités, réparties comme suit :

Section Aide Etrangère:
Conseiller principal.
Conseiller adjoint.

Sous-Section:
"Aide Financière"
Conseiller principal.
Conseiller adjoint.

Sous-Section:
"Assistance Technique"
Conseiller principal.
Conseiller adjoint pour l'Enseignement.
Conseiller adjoint pour l'Hygiène et la Santé publique.
Conseiller adjoint pour la fonction publique.

Nous envisageons que les fonctions de conseiller adjoint de la Section "Aide Etrangère" pourraient être cumulées avec celles de conseiller principal de la Sous-section "Aide Financière".

Par ailleurs, nous envisageons encore que certaines des fonctions de conseiller adjoint de la Sous-section

./...

---

sous-comité spécialisé dans la gestion des fonds de contre-partie en ce qui concerne l'assistance financière.

"Assistance Technique" pourraient être exercées "part-time" par les directeurs locaux des services établis au Congo par les institutions spécialisées des Nations-Unies.

Dans ces conditions, l'augmentation suggérée de personnel serait plus apparente que réelle pour une partie au moins de ce personnel.

C.- Contrôle du Commerce Extérieur.

7.- Mention a été faite précédemment de ce que, sous la pression des circonstances et des besoins, la section "Liaison" s'était muée en une section Contrôle des Importations qui assume la mission de contrôle confiée au Bureau de Coordination Economique sur l'Office des Approvisionnements établi auprès du Ministère des Affaires Economiques.

Nous estimons que cette section qui dispose à l'heure présente d'un cadre de personnel d'assistance de cinq unités dont trois sont recrutées, devrait faire place à un Office des Contingents et Licences qui cumulerait les fonctions actuellement attribuées à l'Office des Approvisionnements, à l'Office des Licences et au Bureau de Coordination Economique en matière de contrôle du Commerce Extérieur, et dont la gestion journalière serait confiée au Conseil Monétaire.

Un double ordre de raisons milite en faveur de cette réforme, à savoir des motifs d'efficacité administrative et des motifs d'opportunité politique.

8.- Les motifs d'ordre administratif sont ceux d'une multiplicité d'organes appelés à intervenir actuellement dans la procédure d'attribution de licences, multiplicité qui fait irrémédiablement obstacle à la célérité de

./...

fonctionnement et à la décentralisation de cette procédure.

La procédure suivie actuellement pour l'attribution des licences est la suivante :

a) En un premier stade, le Conseil Monétaire fait connaître au Bureau de Coordination Economique le montant des disponibilités en devises à des fins d'importation pendant une période déterminée. Cette période est actuellement trimestrielle. Il y a lieu de noter qu'aux fins de répartition ultérieure de ces disponibilités, cette détermination doit distinguer les moyens de change disponibles en exécution de programmes d'assistance financière de ceux qui résultent de transactions ordinaires du pays, l'attribution et l'utilisation des premiers étant ou pouvant être subordonnées à certaines conditions.

b) Le Bureau de Coordination Economique entreprend ensuite l'étude de la répartition de ces disponibilités entre le secteur privé et le secteur public. Les entreprises privées sont groupées, à cette fin et selon la nature de leurs activités, en douze catégories bénéficiant chacune d'un régime particulier d'importation (Régimes S1 à S12). Pour les seuls régimes S9 et S10, il existe 36 subdivisions.

c) Le résultat de cette répartition par "régimes" est communiqué au Ministère des Affaires Economiques qui procède ensuite à l'étude de la répartition individuelle par entreprise des contingents prévus pour chaque régime. Cette répartition est faite par les services de l'Industrialisation pour les trois premiers régimes et par l'Office des Approvisionnements pour les autres régimes.

./...

d) Le projet d'allocations individuelles de quotas par entreprise est renvoyé ensuite au Bureau de Coordination Economique qui l'approuve globalement ou partiellement et soumet toutes propositions d'amendement qu'il juge utiles. En ce dernier cas, le réexamen des quotas est entrepris à nouveau par le Ministère des Affaires Economiques jusqu'à accord du Bureau de Coordination Economique.

e) Les quotas individuels, arrêtés comme il est indiqué ci-dessus, sont notifiés ensuite aux entreprises bénéficiaires et à l'Office des Licences par les soins du Ministère des Affaires Economiques. Les lettres de notification doivent être paraphées par le délégué du Bureau de Coordination Economique.

f) A ce stade, les entreprises bénéficiaires introduisent leurs demandes de licences d'importation à l'intervention des banques agréées.

g) Ces demandes sont traitées par l'Office des Licences qui les valide dans les limites des quotas attribués à chaque entreprise, ce qui autorise finalement les banques agréées intervenantes à engager les moyens de change nécessaires au règlement des importations en cause.

Dans son principe, cette répartition des tâches et des responsabilités est sans doute irréprochable. Elle met toutefois en cause trois administrations distinctes. Elle s'avère, en raison de ce fait, source de délais et conflits qui, dans une conjoncture de pénurie de stocks et d'approvisionnement, tendent à aggraver encore les aléas de fonctionnement d'une économie. Par ailleurs, si cette dispersion administrative ne fait pas obstacle d'une manière absolue à la décentralisation des services de contingentements et licences d'importation dans le pays, elle la rend cependant plus difficile. Or, cette

./...

décentralisation est une nécessité dans un pays vaste tel le Congo, aux économies régionales largement dispersées et aux communications longues et précaires. Elle est d'ailleurs la condition de plus de souplesse et d'un meilleur ajustement d'une réglementation restrictive à ces économies régionales ainsi que d'un traitement équitable des petites et moyennes entreprises aux moyens administratifs trop limités pour pouvoir s'accomoder aisément d'une organisation exagérément centralisée.

Il n'échappera pas que l'organisation esquissée dans la nouvelle loi portant organisation du commerce extérieur n'échappe pas à ces critiques pour mettre en cause quatre administrations distinctes si le Bureau de Coordination Economique retient ses attributions. Elle n'est point susceptible dès lors d'apporter quelque amélioration à une situation qui de l'avis général, laisse fort à désirer sur le plan de l'efficience administrative malgré certaines mesures prises pour associer plus étroitement les travaux des représentants du Bureau de Coordination Economique à cause de l'Office des Approvisionnements et accélérer ainsi la procédure esquissée ci-dessus.

9.- L'organisation du contrôle du commerce extérieur dans sa forme actuelle comme dans sa forme projetée ne se heurte cependant pas seulement à des objections d'ordre administratif. Elle est encore contestable sur le plan de l'opportunité politique, ce que confirme d'ailleurs l'expérience faite de cette organisation.

Dans une économie soumise à des restrictions relativement sévères du commerce d'importation, l'administration responsable de la répartition par quotas des contingents globaux d'importation détient, de ce fait, des

./...

avantages certains, politiques et autres d'ailleurs. Il n'est pas surprenant dès lors, que ces avantages soient convoités, disputés et qu'ils ne soient pas exploités invariablement dans un sens conforme à l'intérêt général. Aussi, est-il éminemment souhaitable que dans toute la mesure du possible, l'exploitation de ces avantages soit soustraite au jeu des partis politiques et de leurs représentants pour être confiés à quelque organe de caractère plus technique mais surtout plus sensible aux exigences du bien commun et moins vulnérable à des considérations d'un ordre trop particulier. Il en est d' autant plus ainsi que si la conjoncture de pénurie que connaît le Congo est susceptible d'une nette amélioration, elle ne paraît devoir faire place de si tôt cependant à une conjoncture de liberté de commerce et d'abondance des approvisionnements.

Un Office des Contingentements et Licences, administré par le Bureau de Coordination Economique sous l'autorité du Premier Ministre et géré par les services du Conseil Monétaire avec l'aide d'un Conseil réunissant les représentants des administrations publiques intéressées: (Ministère des Affaires Economiques, Ministère du Commerce Extérieur, Ministère des Finances, Ministère du Plan, Conseil Monétaire et Bureau de Coordination Economique) répondrait à ce souhait, sinon à cette recommandation instante.

Cette recommandation n'ignore pas que dans les contingences économiques actuelles, une solution purement administrative du problème évoqué ne peut avoir que des vertus limitées. Cette solution réside avant tout en effet dans le rétablissement de relations plus normales de prix et de rémunérations, et la résorbtion de tensions devenues graves au point d'énerver le fonctionnement de n'importe quelle structure administrative quelque rationnellement conçue qu'elle soit.

./...

C'est affirmer en d'autres termes que cette recommandation n'acquiert toute sa valeur qu'en fonction et dans la mesure de l'atténuation de ces tensions, problème qui est étranger à l'objet du présent rapport.

Elle n'ignore pas enfin les obstacles qui s'opposent à son adoption. Si elle contribuait cependant à consolider et à améliorer quelque peu l'état de choses existant et à prévenir l'aggravation de celui-ci, un résultat utile serait déjà atteint en attendant que quelque occasion s'offre pour procéder à une toilette plus fondamentale de l'ordre administratif établi en matière de contingentements et licences.

10.- Dans la perspective de l'institution d'un Office des Contingentements et Licences, la satisfaction des besoins en personnel de celui-ci deviendrait une responsabilité du Conseil Monétaire. Le personnel actuellement occupé à ces fins particulières par le Ministère des Affaires Economiques et le Bureau de Coordination Economique serait mis à la disposition du Conseil. Il en serait ainsi aussi bien du personnel de l'assistance technique que du personnel congolais. En principe, il devrait en résulter une diminution des besoins en personnel surtout si l'on envisage l'établissement ultérieur et progressif de représentations en province.

Nous estimons dès lors que, sous réserve d'un examen plus approfondi des disponibilités en personnel du Conseil Monétaire, le cadre du personnel d'assistance technique prévu pour la section "Contrôle des Importations" -à savoir cinq unités- devrait suffire pour assister le Directeur de l'Office des Contingentements et Licences qui serait à désigner par le Conseil Monétaire, et éventuellement, à recruter par celui-ci.

./...

D.- Conseil du Premier Ministre et du Conseil des Ministres.

11.- Le directeur de la Coordination Economique dispose, pour son bureau, d'un cadre organique de trois unités, à savoir: un assistant, un juriste et un agent de liaison.

Si ce bureau doit continuer à exercer des fonctions de conseil du Premier Ministre et du Conseil des Ministres pour toutes questions de caractère économique dont ceux-ci sont saisis ainsi que ce fut le cas jusqu'à présent, il serait recommandable que ce cadre fut augmenté d'une unité, à savoir un économiste.

Il est vrai que ces fonctions particulières devaient être exercées par la section "Programmation et Etudes" selon la répartition des tâches arrêtées par le décret ministériel n° 3 du 20 octobre 1962. Cette solution ne paraît cependant pas heureuse pour compromettre les conditions d'une activité féconde de cette section, conditions qui ne s'accomodent en effet que difficilement des agitations d'un cabinet ministériel ou d'un secrétariat d'un Conseil des Ministres. Il n'y aurait qu'avantage à ce que cette section fut soustraite à ces servitudes.

12.- Organe coordinateur, le Bureau de Coordination Economique doit pouvoir s'appuyer sur un certain nombre de conseils tant aux fins d'élaboration des programmes économiques dont il est chargé qu'en vue de suivre leur exécution après leur approbation.

Dans cet ordre d'idées, nous recommanderions la constitution d'une part, d'une commission consultative

./...

de l'aide étrangère présidée par le Premier Ministre ou son délégué et réunissant les représentants des pays ainsi que des institutions y compris les Nations-Unies qui participent à cette aide, et d'autre part et au même niveau, d'une commission administrative réunissant les représentants des départements ministériels plus particulièrement intéressés à l'élaboration et à l'exécution de programmes économiques.

La Commission Consultative de l'Aide Etrangère aurait essentiellement pour objet de permettre une confrontation au niveau le plus élevé des besoins et des offres d'assistance étrangère de toutes natures, en fonction des exigences d'une exécution ordonnée et efficace d'un programme économique d'ensemble préparé par le Bureau de Coordination Economique. Toutes offres d'assistance seraient soumises aux délibérations de cette Commission qui serait appelée à se prononcer sur leur opportunité en fonction de ces exigences. Elle serait aussi régulièrement informée au sujet des progrès et résultats des programmes en cours pour être en mesure de délibérer en connaissance de cause sur les ajustements éventuels à leur apporter en fonction de ces progrès et résultats et, d'ailleurs, du programme économique d'ensemble dans lequel ces programmes d'aide devraient s'intégrer aussi harmonieusement que possible.

Périodiques en principe, les sessions de cette Commission ne seraient pas nombreuses. Ses délibérations seraient alimentées par les travaux plus réguliers de comités consultatifs spécialisés constitués auprès de la section de l'Aide Etrangère du Bureau de Coordination Economique ainsi que la chose a été

./...

suggérée précédemment.

Cette commission axée sur les problèmes d'assistance étrangère serait doublée par une autre commission de caractère plus administratif qui réunirait les représentants des administrations publiques plus particulièrement intéressées à l'élaboration et à l'exécution d'un programme économique d'ensemble. Une représentation du secteur privé financier, industriel et agricole ne serait pas à exclure de la composition de cette Commission. Elle serait même souhaitable pour favoriser une mobilisation aussi étendue que possible de toutes les compétences susceptibles de contribuer à définir l'orientation et les limites d'un programme d'ensemble, à en préciser les moyens d'exécution et enfin, à contribuer à cette exécution et à ses progrès.

Périodiques également en principe, les sessions de cette commission ne seraient pas non plus nombreuses. Ses délibérations seraient alimentées par les travaux de la section "Programmation et Etudes" du Bureau de Coordination Economique.

Il appartiendrait à celle-ci de soumettre ces travaux à la Commission au fur et à mesure de leur avancement aux fins de recueillir en cours d'élaboration d'un programme économique d'ensemble et avant l'approbation finale de celui-ci par le Gouvernement, tous avis utiles des instances administratives intéressées aux divers aspects de ce programme.

Rien n'empêche qu'en des occasions particulières et plus solennelles, les deux Commissions soient appelées à siéger conjointement, ce qui serait sans doute

./...

de nature à donner un poids particulier à leurs avis.

13.- En conclusion, nous comparons à la page 21 les cadres organiques du personnel de l'assistance technique du Bureau de Coordination Economique tel qu'il est prévu au budget 1963 des Nations-Unies et tel que nous le proposons en fonction des recommandations qui font l'objet de ce rapport.

L'augmentation du nombre de postes prévus doit être appréciée à la lumière des commentaires consacrés aux modalités suivant lesquelles ces postes seraient pourvus de leur titulaire respectif. Du fait de ces modalités, cette augmentation est plus apparente que réelle.

./...

Cadre arrêté par les Nations-Unies:	Cadre proposé:
<u>Bureau du Directeur de la Coordination Economique</u> :	
(x) Un assistant du Directeur. (x) Un juriste. Un agent de liaison.	Un assistant du Directeur. Un juriste. Un agent de liaison. Un économiste.
<u>Programmation et Etudes</u>::	
(x) Un conseiller-chef de section. Deux "junior" économistes. Trois "Senior" économistes. (1)	Un conseiller-chef de section. Un économiste agricole. Un économiste industriel. Un économiste statisticien. Deux "junior" économistes.(3)
<u>Aide Etrangère</u> :	
(x) Un conseiller-chef de section. Un expert "Bourses & Stages". Un expert "Assistance Technique".	Un conseiller principal. Un conseiller adjoint.(2)
	<u>Aide Financière</u> : Un conseiller principal.(2) Un conseiller adjoint.
	<u>Assistance Technique</u> : Un conseiller principal. Un conseiller-adjoint pour l'Enseignement.(2) Un conseiller-adjoint pour l'Hygiène et la Santé Publique.(2) Un conseiller pour la fonction publique.
<u>Contrôle des Importations</u> :	<u>Office des Contingentements & Licences.</u>
(x) Un conseiller (Programme d'importation). Un conseiller (Programme d'approvisionnement).	Un directeur de l'Office. Deux conseillers.

./...

(x) Un fonctionnaire administratif. (x) Un fonctionnaire administratif. Un fonctionnaire administratif.	Trois fonctionnaires administratifs.

(1) Sollicités de la Fondation Ford.
(2) Cfr. les commentaires consacrés à ces postes in fine du paragraphe 6.
(3) A obtenir par voie de convention avec l'IRES.- Cfr. paragraphe 5.
(x) Postes déjà occupés.

Un organigramme qui fait l'objet de l'annexe 4, précise la structure remaniée du Bureau de Coordination Economique en fonction des mêmes recommandations.

Léopoldville, avril 1963.

FC/rf. 22.4.63.

ANNEXE 1.

Moniteur Congolais n° 24 du
8.10.1962 - pages 244, 245,
246 et 247.-

Ordonnance portant création d'organes d'exécution administratifs.

Exposé des motifs.

La situation financière du Congo est critique. Le déficit budgétaire persistant qui se chiffre chaque mois à plus de F.C. 1 milliard contribue à accroître les risques d'inflation, les réserves de change sont pratiquement épuisées, et les prix intérieurs, après n'avoir augmenté qu'assez lentement jusqu'à la fin de 1961, amorcent maintenant une hausse. La hausse des prix a entraîné une diminution des salaires et revenus réels pour l'ensemble de la population, à l'exception de groupes privilégiés dont les salaires ont fait l'objet d'ajustements successifs.

La production et les exportations qui, pendant le deuxième semestre 1961 présentaient les symptômes d'un redressement progressif, ont fait une rechute: en effet, la production pour le marché a baissé, la contrebande s'est accrue et la pénurie de marchandises s'est aggravée . Si on laisse le champ libre à ces forces négatives, il en résultera une hyper-inflation avec toutes ses conséquences perturbatrices d'ordre politique et économique.

Le financement des importations dans le passé a déjà absorbé la totalité de l'aide fournie au Congo, ainsi que ses propres réserves en devises. Les licences d'importation ont déjà été soumises à des restrictions et à moins qu'une nouvelle aide substantielle ne soit accordée, elles doivent être réduites de façon draconienne et la plupart des transferts de paiements invisibles devront être arrêtés. Une telle éventualité provoquerait à nouveau un grave bouleversement dans la production et la distribution et précipiterait une forte inflation des prix.

D'autre part, l'expérience a démontré qu'il faudrait renforcer la structure administrative existante pour permettre au gouvernement de formuler et d'exécuter avec succès une politique économique et financière qui puisse contribuer au relèvement économique du pays.

Dans ces conditions, même une nouvelle aide étrangère contribuerait peu à la solution des problèmes économiques et financières du Congo si un effort sérieux n'était pas fait pour introduire des réformes internes qui permettraient au Gouvernement de limiter les dépenses publiques et de contrôler l'utilisation des ressources en devises.

A cette fin, le gouvernement juge nécessaire:

a) d'obtenir une réduction ou tout au moins un blocage effectif à leurs niveaux actuels de toutes les rémunérations y compris les allocations de toute nature, ainsi que des soldes du personnel civil et militaire;

./...

b) d'interdire tout nouveau recrutement de personnel, soit sous statut soit sous contrat, par l'Etat aussi bien que par les Provinces, qui n'ait pas été expressément autorisé par le Premier Ministre, et étudier les possibilités d'un reclassement dans les activités productives du personnel en surcroît.

En outre, il y aura lieu de créer des organes d'exécution administratifs, relevant directement du Premier Ministre, individuellement responsables devant lui et munis de pouvoirs assez étendus. Ces organes seront au nombre de trois: un Ordonnateur des Devises chargé de la gestion des ressources extérieures, un Ordonnateur des Finances publiques qui opèrera dans le domaine des finances internes, et un Directeur de la Coordination économique qui sera chargé de la liaison avec les Ministères intéressés, ainsi qu'avec les Ordonnateurs de Devises et des Finances, de formuler pour les périodes appropriées les programmes pour l'utilisation des ressources disponibles en fonction des priorités établies. Ce programme et ces priorités seront établis par un conseil d'experts recrutés à cette fin.

Pour aider le gouvernement du Congo dans la mise en oeuvre de ces organes, il serait souhaitable que les Nations-Unies fournissent au gouvernement des experts internationaux de classe supérieure qui seraient nommés par le Chef de l'Etat aux fonctions ci-dessus énumérées et seront chargés, chacun dans son secteur, de l'exécution des directives du Premier Ministre.

Il serait également nécessaire de prévoir le recrutement d'un certain nombre de fonctionnaires d'exécution pour former le personnel de ces organismes.

Les organes ainsi créés dépendront directement du Premier Ministre et il lui appartiendra de déterminer les points de l'Administration où ils seront affectés. Ils auront en outre mission de préparer des fonctionnaires congolais qui pourront assumer eux-mêmes les responsabilités provisoirement assurées par ces organes, dont les tâches et attributions sont décrites brièvement ci-dessous:

TRANSACTIONS DE DEVISES.

De manière à assurer l'utilisation la plus efficace possible des ressources en devises, des programmes d'importations et de paiements, ainsi que des transferts invisibles, seront préparés pour des périodes appropriées. En fixant les priorités à respecter dans l'établissement de ces programmes l'on accordera une importance prépondérante aux importations présentant un caractère essentiel pour la production locale et aux importations encourageant la population rurale à vendre ses produits.

L'Office d'approvisionnement, que j'aimerais voir renforcé par deux ou trois spécialistes, établira une liaison étroite avec l'Ordonnateur des Devises, des programmes détaillés. Ces programmes seront préparés par catégorie de produits et rubriques douanières et par régimes d'importations. Ils prévoieront aussi des contingents distincts par province, établis selon les mêmes modalités. Ils seront soumis pour approbation à l'Ordonnateur des Devises, qui vérifiera que les priorités déterminées ont été respectées. Les programmes des paiements pour transferts invisibles seront préparés par l'Institut d'Emission et également soumis pour approbation à l'Ordonnateur des Devises.

Ces programmes, une fois approuvés, seront envoyés à la Commission de Change, qui les transmettra respectivement à l'Office d'approvisionnement et à l'Office de Change pour exécution.

Afin de permettre à cette procédure de fonctionner efficacement, les pouvoirs et les attributions actuels des divers organes compétents en la matière doivent être adaptés de manière à ce que:

Tout utilisateur de devises devra obtenir l'autorisation préalable de l'Ordonnateur de Devises, qui pourra cependant déléguer ce pouvoir. L'Ordonnateur des Devises, ou son délégué, participera à toutes les délibérations de la Commission de Change avec voix délibérative et son accord sera nécessaire pour que les décisions de la Commission soient exécutoires.

En outre, le Directeur de la Coordination économique aura des pouvoirs de contrôle sur l'Office d'approvisionnement, et l'Ordonnateur des Devises sur l'Office des Licences et l'Office des Changes, où ils seront représentés par leurs délégués.

Le délégué du Directeur de la Coordination économique placé auprès de l'Office d'approvisionnement devra contrôler que la distribution des quotas aux importations soit conforme aux principes généraux établis par son bureau. Toute attribution de quota devra être visées par lui.

Le délégué de l'Ordonnateur des Devises placé auprès de l'Office des Licences est chargé de contrôler que l'attribution des licences est conforme aux quotas distribués et au règlement en vigueur. Il soumettra au moins une fois par mois des rapports sur l'activité de l'Office des Licences à l'Ordonnateur des Devises, à l'Ordonnateur des finances publiques, au Directeur de la Coordination économique, ainsi qu'à la Commission de Change.

Le délégué de l'Ordonnateur des Devises auprès de l'Office de Change devra veiller à ce que les autorisations de transferts invisibles soient conformes aux principes et priorités établis. Il visera ces autorisations au nom de l'Ordonnateur des Devises.

L'Office d'approvisionnement restera sous l'autorité du Ministère des Affaires Economiques. L'Office des Licences et l'Office de Change resteront sous l'autorité de l'Institut d'Emission.

Le Conseil Monétaire de la République continuera à exercer les fonctions d'Institut d'Emission.

FINANCES PUBLIQUES.

Pour réduire le déséquilibre budgétaire, cause fondamentale de l'inflation actuelle, l'Ordonnateur des Finances publiques recherchera immédiatement, avec le concours du Ministre des Finances et des autres Ministres intéressés, les moyens et méthodes permettant d'arrêter l'augmentation du déficit, ou de la réduire. A cette fin, et en attendant la préparation du budget de 1963, l'Ordonnateur des Finances publiques établira un plan de Trésorerie aussi détaillé que possible sur la base duquel il ordonnancera les dépenses dans le cadre du budget 1962.

./...

L'Ordonnateur des Finances, qui sera détaché auprès du Ministère des Finances, sera chargé, en liaison avec le Ministère des Finances, de la préparation du budget. Il établira également le plan de financement du budget, fixant l'utilisation des recettes fiscales courantes, le recours à l'utilisation des fonds de contrepartie mis à sa disposition et à l'emprunt au système bancaire, y compris l'Institut d'Emission.

Toute proposition de loi émanant du gouvernement, toute ordonnance ministérielle ou circulaire administrative pouvant porter à une dépense publique supplémentaire, ainsi que toute proposition tendant à un changement dans le système fiscal , devront porter la signature du Premier Ministre, ainsi que celle du Ministre intéressé. L'Ordonnateur des Finances examinera pour compte du Premier Ministre tous ces projets et pour chacun d'eux chiffrera les augmentations de dépenses ou des recettes qu'ils comportent. Il présentera ensuite ces projets au Premier Ministre pour décision.

L'Ordonnateur des Finances visera l'ordonnancement de toutes les dépenses publiques qui ne seront valablement exécutables qu'avec sa signature. L'Ordonnateur pourra déléguer ce pouvoir à des Contrôleurs détachés auprès des divers Ministères (par exemple, un pour deux ministères) et à des Contrôleurs détachés auprès des Provinces.

Ces contrôleurs seront chargés d'établir sans délai pour chaque ministère et province un inventaire du personnel sous statut et sous contrat spécifiant grade et rémunération. Ils seront aussi chargés de fournir à l'Ordonnateur des Finances toutes les données nécessaires pour établir un budget détaillé par catégorie de dépense.

Par délégation de l'Ordonnateur des Finances, les contrôleurs seront chargés de viser l'Ordonnancement des dépenses publiques dans leur secteurs. En outre, tout prélèvement du compte du Trésor auprès des Caissiers de l'Etat devra être visé par eux, qui devront aussi mentionner sur le bordereau les imputations budgétaires auxquelles seront affectés ces prélèvements.

BUREAU DE COORDINATION ECONOMIQUE.

Il sera établi, sous l'autorité directe du Premier Ministre, un bureau de Coordination économique. Ce bureau sera le centre de coordination de la préparation et de la mise en oeuvre des programmes économiques. Il sera chargé d'arrêter les objectifs et l'ordre prioritaire des projets et d'élaborer les programmes auxquels l'assitance étrangère sera destinée. Il veillera, en particulier, à ce que l'offre et l'emploi de l'assistance étrangère, sous toutes ses formes, soient conformes aux directives et aux programmes sanctionnés par le Premier Ministre.

La structure du bureau de la Coordination économique sera la suivante:

./...

A.- Bureau du Directeur.

Le directeur sera immédiatement responsable devant le Premier Ministre de toutes les activités du bureau, et sera chargé, de concert avec l'Ordonnateur des Devises et l'Ordonnateur des Finances, de conseiller le Premier Ministre sur les questions de politique économique, en particulier sur toutes celles ayant trait à l'asistance étrangère.

B.- Section de l'Assistance économique.

Cette section sera chargée de la coordination des programmes d'assistance à caractère strictement économique et de la coordination d'une telle assistance: l'assistance financière au budget national et à l'imporation par exemple, l'assistance fournie sous forme de marchandises ou de services, et les fonds de contrepartie provenant de diverses catégories d'assistance. Elle fonctionnera en collaboration étroite avec l'Office d'approvisionnement dans la préparation des programmes d'importation.

C.- Section de l'Assistance technique.

Cette section sera chargée, en liaison avec les Ministères intéressés, de l'élaboration des plans et de la coordination de toutes les activités de l'assistance technique étrangère. Elle sera responsable de l'établissement d'un plan d'ensemble des priorités de l'assistance technique, plan sur lequel seront basés les accords et les projets spécifiques que la section devra arrêter avec les diverses sources d'assistance. Elle sera le centre d'administration et de contrôle des experts étrangers, des activités ayant trait aux bourses de perfectionnement et de tous autres projets. Elle donnera son avis sur tout recrutement de personnel étranger.

D.- Section des Rapports et des Statistiques.

Etant donné que l'efficacité de tout programme d'assistance technique ou économique dépend, dans une très grande mesure, de l'apport organisé de données statistiques sûres, cette section sera chargée de l'élaboration et du fonctionnement d'une méthode statistique, ainsi que de la rédaction de rapports destinés à satisfaire les demandes de tous les intéressés.

-----§-----

Moniteur Congolais n° 24 du
8.10.1962 - pages 247 et 248.

Ordonnance n° 136 du 15 septembre 1962

portant création d'organes d'exécution

administratifs.

Le Président de la République,

Vu la loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, et spécialement son article 17;

Attendu que la situation économique et financière du pays atteint un point critique;

Attendu qu'il y a lieu de résorber le déficit budgétaire dont l'importance et la persistance menacent gravement la stabilité de la monnaie;

Attendu qu'il convient de disposer d'un volume accru de devises pour se procurer les produits et matériels dont la pénurie provoque un marasme économique et un malaise social croissants;

Attendu qu'il est nécessaire et urgent que le gouvernement ait les moyens de renforcer les structures administratives lui permettant de formuler et d'exécuter avec succès une politique de relèvement national;

Sur la proposition du Premier Ministre et des Ministres des Finances, des Affaires Economiques et du Plan,

Ordonne:

Article 1er:

Il est créé trois organes d'exécution administratifs relevant directement du Premier Ministre, individuellement responsables devant lui et munis de pouvoirs précisés aux articles 3, 4 et 5, à savoir:

- Un Ordonnateur des Devises chargé de la gestion des ressources extérieures;
- Un Ordonnateur des Finances Publiques, qui opèrera dans le domaine des finances internes;
- Un Directeur de la Coordination économique qui sera chargé de formuler les programmes pour l'utilisation des ressources disponibles en fonction des priorités établies.

Article 2:

Pour la mise en oeuvre de ces organes, il est prévu de faire provisoirement appel à des experts internationaux de classe supé-

./...

rieure, présentés par l'Organisation des Nations-Unies, nommés par le Chef d'Etat, et assistés de fonctionnaires supérieurs congolais appelés à les remplacer ultérieurement.

Article 3:

Les fonctions essentielles de l'Ordonnateur des Devises sont les suivantes:

- Approbation du volume des programmes d'importations et de paiements établis respectivement par l'Office d'approvisionnement et par l'Institut d'Emission;
- Participation avec voix délibérative aux travaux de la Commission de Change dont les délibérations portant utilisation de devises ne peuvent être exécutoires sans son accord préalable;
- Contrôle de l'allocation des licences d'importation;
- Visa des autorisations de transferts invisibles de devises.

Article 4:

L'Ordonnateur des Finances publiques, placé sous l'autorité du Ministre des Finances, a dans ses attributions immédiates:

- La recherche des moyens et méthodes permettant d'arrêter l'augmentation du déficit ou de la réduire, notamment pour la mise en oeuvre d'un plan de trésorerie pour la gestion 1962;
- La préparation et l'établissement d'un budget détaillé par catégories de dépenses, spécialement pour l'exercice 1963.

Il doit également:

- Etablir le plan de financement du budget fixant l'utilisation des recettes fiscales courantes, le recours aux fonds de contrepartie et à l'emprunt au système bancaire, y compris l'Institut d'Emission;
- Examiner tous projets de loi, d'ordonnances ministérielles et de circulaires administratives pouvant porter à une dépense supplémentaire et tendant à provoquer un changement dans le système fiscal, et présenter au Premier Ministre un commentaire chiffré sur chacun d'eux;
- Viser obligatoirement l'ordonnancement de toutes les dépenses publiques, et tout retrait de compte du Trésor auprès des Caisses de l'Etat.

L'Ordonnateur des Finances publiques soumettra ses recommandations et suggestions relatives aux recettes et dépenses de l'Etat directement au Ministre des Finances et au Premier Ministre, qui prendra, le cas échéant, les décisions définitives.

Article 5:

Le Directeur de la Coordination Economique, en collaboration avec les Ministres du Plan et des Affaires économiques, est responsable de la préparation de la mise en oeuvre des programmes économiques.

Il est chargé d'arrêter les objectifs et l'ordre prioritaire des projets, et d'élaborer les programmes auxquels l'assistance étrangère est destinée.

./...

Il a des pouvoirs de contrôle sur l'Office d'approvisionnement afin de promouvoir un programme de ravitaillement tenant compte des besoins essentiels et des possibilités du moment, et contribuant au rétablissement économique du pays.

Il établit un plan d'ensemble des priorités de l'assistance technique, et donne son avis sur tout recrutement de techniciens étrangers.

Il conseille le Premier Ministre, les Ministres du Plan et des Affaires économiques sur toutes les questions de politique économique.

Article 6:

Les organes tels qu'ils sont définis aux articles 3 à 5 ci-dessus, peuvent faire appel à des collaborateurs recrutés soit parmi les fonctionnaires congolais, soit parmi les experts internationaux présentés par l'Organisation des Nations Unies, et nommés par le Premier Ministre.

Ces agents, placés sous la direction exclusive de l'organe qui les emploie, peuvent être notamment affectés dans les différents Ministères, à l'Office d'approvisionnement, à l'Office des licences, à la Commission de Change, aux Sections d'Assistance économique et technique, et d'une manière générale dans tout service ou organisme où leur présence est jugée nécessaire.

Article 7:

Toutes dispositions antérieures portant sur les points faisant l'objet de la présente ordonnance sont expressément abrogées, et notamment celles portant organisation du contrôle des changes.

Article 8:

Le Premier Ministre et les Ministres des Finances, des Affaires économiques et du Plan sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente ordonnance, qui entre en vigueur à la date de sa signature.

Fait à Léopoldville, le 15 septembre 1962.

Joseph KASA-VUBU.

Par le Président de la République:
Le Premier Ministre,
Cyrille ADOULA.

Le Ministre des Finances,
E. BAMBA.

Le Ministre des Affaires Economiques,
J.P. DERICOYARD.

Le Ministre du Plan et de la Coordination Economique,
J. MASSA.

FC/rf.

ANNEXE 2.

Arrêté du Premier Ministre relatif à la structure interne du Bureau de Coordination Economique (1962).

Le Premier Ministre,

Vu l'Ordonnance n° 136 du 15 septembre 1962 et spécialement dans ses articles 5 et 6 portant création d'un Bureau de Coordination Economique,

ARRÊTE:

Article 1:

La structure interne du BCE comprend, outre le Secrétariat, trois sections spécialisées:

Article 2.

a) Section de Programmation et d'Etudes:

a pour rôle permanent de:

- analyser les besoins et ressources du pays,
- déterminer et arrêter les objectifs à atteindre,
- planifier l'utilisation des ressources nationales,
- établir des directives concrètes pour des réalisations pratiques des projets de développement,
- promouvoir les investissements,
- coordonner les études publiques ou privées,
- constituer une documentation,
- commenter les projets soumis par les administrations ou le secteur privé,
- proposer des solutions d'assainissement économique.

Article 3.

Les attributions de la section d'assistance étrangère sont les suivantes:

1) Aide financière:
Le travail de ce service consiste à:
- établir les prévisions relatives aux besoins en matière d'assistance financière,
- renseigner sur l'acceptabilité de l'aide offerte sous certaines conditions et formuler les modalités relatives à l'observation des conditions auxquelles est soumise l'aide extérieure,
- préparer la correspondance et les documents se rapportant aux négociations relatives à l'assistance,
- conseiller sur la répartition de l'aide,
- rédiger des rapports périodiques sur la situation de l'aide financière,

2) Aide relative aux produits de base:
Ce service a les mêmes attributions que celles du service de l'aide financière (mutatis mutandis) et il est chargé, en particulier, des tâches suivantes:

./...

- déterminer la nature et la quantité des produits de base dont le pays a besoin,
- fixer les modalités de réception et d'assainissement des marchandises (a) aux fins de distribution gratuite à titre de secours d'urgence et (b) en vue de commercialisation,
- proposer des plans relatifs à la répartition des marchandises entre les importateurs, suivant les principes généraux devant régir cette répartition en fonction d'un système de contingentement ou d'un autre système approprié, ainsi que la marche à suivre en ce qui concerne la répartition entre Léopoldville et les Provinces,
- soumettre des propositions sur les principes à appliquer aux arrangements relatifs à l'expédition des marchandises.

3) Utilisation des fonds de contrepartie:
Ce service est chargé de:
- élaborer, en collaboration avec le Ministère du Plan, des projets et des programmes touchant l'utilisation des fonds de contrepartie,
- proposer et appliquer des règles régissant la ratification des décisions relatives à l'utilisation des fonds de contrepartie par les ministères intéressés,
- suggérer les modalités des accords avec les donateurs.

4) Experts étrangers:
Ce service doit:
- recevoir et examiner les besoins en experts étrangers et en personnel technique exprimés par les ministères du Gouvernement central et des Provinces,
- faire des suggestions sur l'ordre de priorité à établir,
- adresser des demandes spécifiques aux institutions d'aide étrangère, soit directement, soit par l'intermédiaire du Ministère des Affaires Etrangères,
- suggérer les modalités des accords à négocier,
- proposer des contrats d'engagement intéressant les experts et les techniciens,
- garder les dossiers de tous les experts et techniciens qui se trouvent dans le pays,
- recevoir les notices personnelles des intéressés et les renvoyer sur les services techniques intéressés,
- contrôler l'activité des experts et techniciens.

5) Bourses et stages de perfectionnement des Congolais:
Ce service doit:
- s'occuper de toutes les offres de bourses de perfectionnement et en informer les Ministères intéressés,
- veiller à ce que les bourses soient réparties équitablement,
- étudier l'orientation à donner aux boursiers,
- élaborer des méthodes de sélection et obtenir, le cas échéant, auprès des futurs employeurs ou des ministères l'assurance que le candidat a reçu l'approbation du ministère ou de l'organisme chargé de lui assurer un emploi lors de son retour,
- présenter les dossiers des candidats retenus aux organisations qui octroient les bourses de perfectionnement,
- conserver les dossiers des boursiers et stagiaires,
- tenir un registre de statistiques,
- recevoir, analyser et acheminer les rapports concernant les bourses et stages de perfectionnement.

./...

Article 4.

La section de liaison doit essentiellement veiller à ce que la politique économique définie soit bien mise en oeuvre, en:

- détachant en cas de nécessité dans les ministères des représentants chargés d'assurer la transmission des dossiers et leur liquidation rapide,
- maintenant un contact permanent avec les commissions parlementaires pour l'aboutissement des projets de lois à incidence économique,
- contrôlant l'activité de l'Office d'approvisionnement,
- consultant les représentants des corps sociaux (producteurs, consommateurs, etc...),
- procédant d'une manière générale, à toutes recherches, missions et enquêtes appropriées,
- établissant périodiquement un rapport au Premier Ministre sur les résultats obtenus.

Article 5.

Le présent Arrêté prend effet du jour de sa signature.

----§----

ANNEXE 3.

PROJET DE LOI ORGANISANT LE CONTROLE DU COMMERCE EXTERIEUR ET LE CONTROLE DES CHANGES EN GENERAL.

EXPOSE DES MOTIFS.

Le présent Projet de Loi est appelé à remplacer le Décret-loi du 29 juin 1961 organisant le contrôle du change relatif au commerce extérieur et le contrôle des changes en général, qui présente autant de vices de forme que de fond.

En effet, d'après l'article 27 de la Loi Fondamentale du 19 mai 1960, le Chef de l'Etat n'est habilité à ne faire que "des règlements et ordonnances pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution".

Le décret en question aurait par conséquent dû être intitulé "ordonnance-loi" ou "ordonnance" tout court, prise en exécution d'une loi existante.

Si l'auteur de ce décret voulait lui donner force de loi, il était dans l'obligation de le soumettre à l'appréciation et à l'approbation de la haute compétence des Assemblées législatives qui seules sont habilitées à prendre et à adopter des Lois. A ce sujet, il est utile de rappeler l'article 37 de la Loi Fondamentale qui stipule clairement que "Le Gouvernement peut pour l'exécution urgente de son programme demander aux Chambres l'autorisation pour le Chef d'Etat de prendre par ordonnance-Loi et pour une matière déterminée des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances-lois, sont élaborées en Conseil des Ministres et préalablement soumises à la Chambre de Constitutionalité. Elles deviennent caduques si elles ne sont pas approuvées par les Chambres dans un délai de six mois à dater de leur mise en vigueur".

En vertu de cet article le Décret-Loi du 29 juin 1961 devrait être approuvé, sous peine de déchéance, avant la date du 29 septembre 1961 au soir. Or il est évident que le Décret-loi en question ne l'a pas été, et ne peut plus mériter l'approbation des Hautes Assemblées pour les raisons suivantes :

1°/ Ce Décret-Loi place, au mépris des règles classiques de l'Economie, la gestion et le contrôle du patrimoine économique et financier sous l'autorité quasi-exclusive d'un organisme autonome en l'occurrence la Banque Nationale elle-même dirigée par un "Conseil Monétaire" toutes deux institutions irresponsables devant les Hautes Assemblées. A noter que le Ministre des Finances, seul membre du Gouvernement à faire partie du Conseil d'Administration de la Banque Nationale (et non pas le Conseil Monétaire) n'a même pas voix délibérative dans les réunions du Conseil d'Administration (art.40 du Décret-Loi du 3/2/61-Banque Nationale).

../...

2°/ L'histoire économique a toujours démontré que dans les pays en formation économique ou qui traversent des crises monétaires, l'Etat exerce un certain dirigisme économique, afin de s'assurer que l'appareil économique fonctionne conformément à sa politique intérieure et extérieure.

3°/ Il est pour le moins surprenant de constater que dans son exposé des motifs l'auteur met en doute l'impartialité des Ministères intéressés (qu'il qualifie abusivement de "pouvoirs politiques") auxquels la Nation a confié la responsabilité et la gestion de l'appareil économique du Pays. Or il est impensable de s'imaginer qu'un organisme autonome puisse assurer cette gestion mieux que le pouvoir public dont les actes sont directement contrôlés par le Parlement.

4°/ Le Décret-Loi en question manque de consistance, de clarté et d'objectivité; en effet, bon nombre d'articles sont aussi contradictoires qu'imprécis de telle sorte qu'il ne serait pas indiqué de s'y attarder dans cet exposé des motifs.

C'est pour toutes ces raisons et dans l'unique souci de sauver l'économie nationale de la voie dangereuse où elle se trouve engagée depuis le 29 juin 1961 qu'il est apparu utile et indispensable de disséquer le dit décret-loi de manière telle que chaque Ministère à caractère économique puisse avoir sous son entière responsabilité le contrôle des attributions qui lui sont reconnues par la loi organique.

TEXTE DU PROJET DE LOI

CHAPITRE I

Définitions

Article 1.

Pour l'application de la présente loi et de ses mesures d'exécution, on entend :

- par "territoire étranger" : tout territoire autre que le territoire congolais;
- par "résident" :
  a) toute personne physique qui a sa résidence habituelle au Congo et ne s'en absente que pour effectuer des voyages de congé ou d'affaires d'une durée normale;
  b) toute personne morale dont le siège social ou l'établissement principal se trouve au Congo;
  c) tout siège d'exploitation, toute filiale, succursale ou tout bureau situé au Congo, mais dépendant d'une personne physique ou morale qui n'a pas la qualité de résident suivant les disposition des littéras a) et b) ci-dessus;

../...

d) toute personne physique ou morale non visée aux littéras a), b) et c) ci-dessus qui établit, à la satisfaction des autorités chargées du contrôle du commerce extérieur et du contrôle des changes, la preuve d'une activité économique exercée de façon permanente au Congo;

- par "non résident" : toute personne qui n'a pas la qualité de résident;

- par "Banque Nationale" : la Banque Nationale de la République du Congo;

- par "Banques agréées": les banques et autres établissements financiers qui sont autorisés par la Banque Nationale à intervenir dans les paiements internationaux.

CHAPITRE II.

Du contrôle du Commerce Extérieur y compris le contrôle du change relatif au Commerce Extérieur.

Section 1

des principes

Article 2.

Toute importation de marchandises et tout paiement engendré par une importation de marchandises sont soumis à autorisation préalable de l'Office des Licences.

Il en est de même pour tout engagement d'achat en vue de l'importation.

Toute exportation de marchandises est soumise à déclaration préalable d'encaissement de change; le contrôle des déclarations de change est exercé par l'Office des Licences.

Le Ministre du Commerce Extérieur peut déterminer les cas où la souscription de la déclaration peut être postérieure à l'exportation.

Article 3.

Ne sont pas obligatoirement soumises aux formalités prévues à l'article 2, les importations, exportations et réexportations :

a) des échantillons commerciaux sans valeur;

b) des bagages et objets personnels des voyageurs;

c) des marchandises dont la valeur ne dépasse pas le montant de 10.000 francs congolais à l'importation et 5.000 francs congolais à l'exportation.

En ce qui concerne ce dernier point, les importateurs devront se conformer aux instructions spéciales en la matière.

../...

Article 4.

Des dérogations aux prescriptions de l'article 2 peuvent être déterminées par arrêté du Ministre du Commerce Extérieur, en ce qui concerne les importations sans paiement et les importations des missions jouissant du statutdiplomatique.

Section II

De l'Office des Licences

Article 5.

Il est créé au sein du Ministère du Commerce Extérieur un Office des Licences. Sa composition sera représentative par province.

Article 6.

L'Office des Licences a son siège auprès de la Banque Nationale. Le Ministère compétent doit décider l'installation des services en provinces.

Article 7.

L'Office a pour mission d'assurer l'application des dispositions législatives, règlementaires et contractuelles concernant le contrôle du Commerce Extérieur et le Contrôle du Change relatif au Commerce Extérieur.

Article 8.

L'Office pourvoit à ses dépenses principalement au moyen de redevances que les banques perçoivent pour son compte sur les opérations soumises à son intervention. Il verse au Trésor les recettes nettes. Les pertes éventuelles seront supportées par le Trésor.

Article 9.

Le Ministre des Finances nomme un ou plusieurs agents de l'Administration chargés du contrôle de la gestion financière de l'Office.

Section III

Office d'Approvisionnement.

Article 10.

Il est créé au sein du Ministère des Affaires Economiques du Gouvernement Central un Office d'Approvisionnement. Cet Office aura en son sein une Commission chargée de la distribution des quotas, dont la composition doit avoir la représentativité provinciale.

Article 11.

L'Office d'Approvisionnement a son siège dans la capitale. Il coordonne les activités des autorités des Affaires économiques de l'intérieur du pays en ce qui concerne les approvisionnements.

../...

Article 12.

Il étudie et propose les mesures propres à assurer l'approvisionnement du pays dans les meilleures conditions, compte tenu des disponibilités en devises en accord avec le Ministre du Commerce Extérieur. Il fixe dans la mesure du possible la répartition équitable des marchandises disponibles.

Section IV

de la Commission de Change.

Article 13.

En vue de l'application de la politique du Gouvernement en ce qui concerne le Commerce Extérieur et le développement économique qui en dépend ou qui le conditionne, il est créé une Commission de Change présidée par un haut fonctionnaire du Ministère du Commerce Extérieur ou son délégué. Font partie de cette Commission ;

- le Gouverneur de la Banque Nationale ou son délégué;
- un fonctionnaire du Ministère de la Coordination Economique et du Plan ou son délégué;
- un fonctionnaire du Ministère des Finances ou son délégué;
- un fonctionnaire du Ministère des Affaires Economiques ou son délégué;

La Commission délibère à la majorité simple des membres présents, qui seront trois au moins. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante. Font en outre partie de la Commission à titre consultatif :

- Le Directeur de l'Office des Licences ou son délégué;
- Le Directeur de l'Office d'Approvisionnement ou son délégué;
- Le Directeur de l'Office de Change ou son délégué.

Article 14.

Dans le cadre de l'article 13 alinéa 1, la Commission a les fonctions suivantes :

a) suivant les évaluations des besoins d'importation, elle propose aux autorités monétaires les allocations de devises, y afférentes;

b) elle statue sur l'utilisation des fonds en monnaies étrangères ainsi obtenues;

c) dans le cadre de ses compétences, elle statue sur les cas spéciaux qui lui sont soumis et, accorde, après avis de l'autorité compétente, les dérogations aux prescriptions en vigueur;

d) elle exerce les fonctions de comité de gestion de l'Office des Licences;

e) elle exerce les fonctions repressives énumérées aux articles 20 et suivants;

f) elle prend les mesures et règlements exigés par l'application de la législation sur le contrôle des changes en général et, dans ces limites, peut donner des directives à la direction de l'Office des Licences par le canal du Ministère du Commerce Extérieur.

../..

CHAPITRE III

Du Contrôle des changes.

Article 15.

Tout paiement et tout engagement dont peut découler un paiement à destination de l'étranger qui n'est pas engendré par une importation de marchandises et, en général toute transaction et/ou opération en devises étrangères entre résidents de la République du Congo ou entre résidents et non-résidents de la République du Congo, ainsi que la détention de devises étrangères par des résidents congolais, sont soumis à l'autorisation préalable de la Banque Nationale.

Article 16.

La Banque Nationale ne peut délivrer d'autorisation que pour les opérations préalablement déterminées par arrêté du Ministre des Finances ou par arrêté interministériel.

Article 17.

Toute infraction à la présente loi, à ses règlements d'application et ses mesures d'exécution est punie d'une serviture pénale d'un jour à six mois et d'une amende de 1.000 à 1.000.000 de francs ou d'une de ces peines seulement.

En cas de récidive, les peines sont doublées.

Le décret du 3 août 1925 relatif à la majoration des amendes pénales n'est pas applicable aux amendes prévues par la présente loi.

Article 18.

Indépendamment des peines prévues à l'article précédent, le tribunal est tenu de prononcer la confiscation du corps du délit, c'est-à-dire les biens qui ont fait l'objet de l'infraction.

Lorsque, pour une cause quelconque, le corps du délit n'a pu être saisi, ou n'est pas représenté par le délinquant, le tribunal est tenu pour tenir lieu de confiscation de prononcer une condamnation pécuniaire d'un montant égal à la valeur du corps du délit augmenté du bénéfice illicite que les délinquants ont réalisé ou voulu réaliser.

Lorsque l'opération délictueuse comporte la participation de plusieurs parties, le corps du délit, qu'il puisse ou non être représenté, est constitué par l'ensemble des prestations fournies par chacune des parties, y compris la rémunération des services.

../...

CHAPITRE V.

De la constatation des infractions.

Article 19.

Sont spécialement chargés de rechercher et de constater les infractions aux dispositions législatives, règlementaires et administratives concernant le contrôle du commerce extérieur y compris le contrôle du change y relatif :

1°- Les agents du Ministère du Commerce Extérieur;

2°- Les agents de l'Office des Licences;

3°- Les agents de l'Office d'Approvisionnement;

4°- Les agents de l'Administration des Douanes;

5°- Les agents de la Banque Nationale.

Sont spécialement chargés de rechercher et de constater les infractions aux dispositions législatives, règlementaires et administratives relatives au contrôle du change :

1°- les agents du Ministère des Finances;

2°- les agents du Ministère des Postes;

3°- les agents de la Banque Nationale.

Les agents de l'Office des Licences et de la Banque Nationale sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire. Leur compétence s'étend sur le territoire de la République du Congo.

Article 20.

Tout procès-verbal constatant une infraction à la présente loi, à ses mesures d'exécution ou aux règlements d'application pris par les Ministres intéressés, ou la Banque Nationale, est immédiatement transmis, avec les pièces à conviction à l'appui, à la Commission de Change.

Article 21.

Les agents visés à l'article 19 peuvent demander à tous les services publics les renseignements nécessaires pour l'accomplissement de leur mission, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé.

Article 22.

Sont tenues au secret professionnel et passibles de peines prévues à l'article 73 du Code Pénal, toutes personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou de leurs attributions à intervenir dans l'application des dispositions législatives et règlementaires concernant le contrôle du commerce extérieur et le contrôle du change en général.

Toutefois, lorsqu'une poursuite régulière a été engagée sur plainte de la Commission de Change, ces mêmes personnes ne peuvent opposer le secret professionnel au magistrat instructeur ou au tribunal qui les interroge sur les faits faisant l'objet de la plainte ou sur des faits connexes.

../...

Article 23.

La Commission de Change instituée par l'article 13 est chargée d'instruire les dossiers relatifs aux infractions à la présente loi, aux arrêtés d'exécution et aux règlements d'application.

Article 24.

La Commission de Change peut transiger avec le délinquant et fixer elle même les conditions de cette transaction.

La transaction peut intervenir aussi longtemps que la juridiction compétente en premier ressort n'a pas été saisie.

Article 25.

La poursuite des infractions à la présente loi, à ses arrêtés d'exécution et à ses règlements d'application est exercée sur la plainte de la Commission de Change.

Article 26.

Lorsque l'auteur d'une infraction à la présente loi, à ses arrêtés d'exécution et à ses règlements d'application vient à décider avant dépôt de plainte ou intervention d'une transaction ou d'un jugement définitif, la Commission de Change peut exercer devant la juridiction civile, contre la succession, une action tendant à faire prononcer par le tribunal la confiscation du corps du délit ou, si celui-ci ne peut être saisi, une condamnation pécuniaire fixée conformément à l'article 18.

Article 27.

Lorsque les infractions à la présente loi ou à ses règlements d'application sont commises par les administrateurs, gérants ou directeurs d'une personne morale, indépendamment des poursuites intentées contre ceux-ci,la personne elle-même peut être poursuivie et frappée des peines pécuniaires prévues à la présente loi.

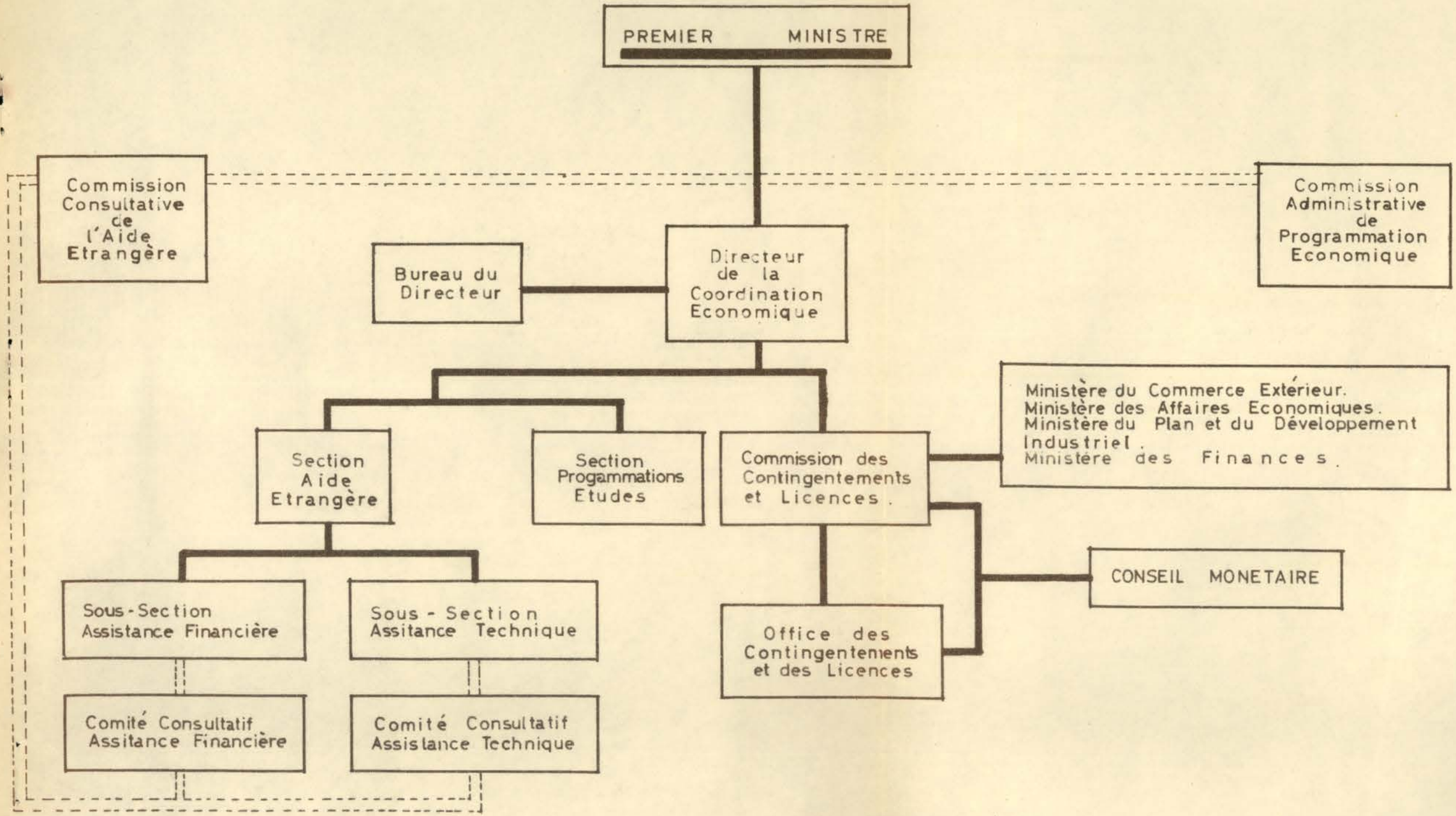
Article 28.

Les Ministres du Commerce Extérieur, des Affaires Economiques et des Finances fixeront chacun en ce qui le concerne les modalités d'exécution de la présente loi.

Article 29.

La présente loi entrera en vigueur le jour de sa publication.

Donné à Léopoldville, le

ANNEXE 4

ORGANISATION DU BUREAU DE COORDINATION ECONOMIQUE