Subject File
Technical Assistance

30 - 11 - Public Finance - Advisory and Operational Services - D 28/02 1964 - 30/04 1964

1/2

PLEASE RETAIN
ORIGINAL FILE

SC
Code Cable

UN ARCHIVES
SERIES S-0728
BOX 15
FILE 2
ACC. DAG 13/1.6.1.0.0

30-11

UNITED NATIONS NATIONS UNIES

INTEROFFICE MEMORANDUM

TO: Mr. B. Osorio-Tafall
Resident Representative UNTAB
Leopoldville (Congo)

THROUGH:

Date: 30 April 1964

FILE NO.:

ACTION

TO: 1 Osorio-Tafall 214
2
3 Brook 221
(1) Action Completed
Action Completed
No Action Required
INITIALS

FROM: William Houston Miller
Programme Officer in Charge
Congo (Leopoldville) Unit

SUBJECT: Government Approval of Candidates

Recruitment is going steadily ahead, with a view to getting as many experts as possible in post by 30 June 1964. You are aware, of course, of this deadline date in order to utilize as fully as possible the Proag funds, under which the bulk of the present vacancies are financed. In order to save time, investigation of a candidate's availability goes on at the same time as we submit their names to you for Government approval.

TARS is concerned about the approvals for a number of Public Finance posts which had been sent to you earlier this month. We shall be grateful for whatever you can do to expedite the Government's decision in these cases, as well as all the others we have submitted.

Copy cont to Civ. Personnel Office

30 - 11

30 April 1964

Mr. B.F. Osorio-Tafall, Chief of Civilian Operations

Gustav C ederwall, Controller of Public Finance

Final Report

I have the honour of submitting my Final Report about my assignment here where I have tried to sum up very briefly my experience, to analyse the achievements and to point out some lessons for the future. I have taken the liberty of expressing myself with all frankness as I regard this the best way for me to serve the interests of the United Nations as well as of the Government of the Congo. It follows the outline included in the general instructions I received when taking up duty.

According to the instructions, this report should also be transmitted through the Chief of Civilian Operations to the Government and I will ask you to send it to the Prime Minister as well as to the Minister of Finance. A French translation is being prepared for this purpose.

Together with a number of other reports from me and my collaborators, I trust that this will give a fairly complete picture both of Public Finance of the Congo and of what the experts in this field have been able to contribute. More particularly I want to refer to my reports on the 1964 Budget as well as to the following documents:

1. Quarterly report for the first quarter of 1964, dated 27 April 1964.

2. "Mémoire concernant les finances publiques de l'exercice 1963" of 17 April 1964, an analysis of the figures now available about the execution of the 1963 Budget.

3. "Memorandum sur la Trésorerie" of 27 April 1964, an analysis of receipts and expenditures during the first quarter, and an effort to forecast the Treasury position for the months of April, May and June.

I will use this opportunity to express my appreciation of the support and cooperation I have had from the Chief of Civilian Operations and his staff.

cc: Mr. James R. Brooks

Gustav Cederwall
ONUC
Leopoldville

30 April 1964

Final Report on Technical Assistance in the field of Public Finance

My functions

1. I have served in the Congo since 15 March 1963, having been appointed to the post of "Ordonnateur des Finances Publiques" by the Ordonnance No. 76 of 8 March 1963, signed by the President of the Republic and the Minister of Finance. I have thus been here a little over a year.

2. My post was created by the Ordonnance No. 136 of 15 September 1962, which also defined its duties. For various reasons I was, however, the first person to occupy this position. At my arrival I found in addition an "Ordonnance ministérielle" signed by the Prime Minister and the Minister of Finance on 31 January 1963 but never published, spelling out the tasks of an Office of Public Finance.

3. My first difficulty was the ambiguity of these regulations, which made it necessary for me to make my own interpretation. According to the Ordonnance, the "Ordonnateur" was to be put at the disposal of the Prime Minister (art. 1) but also under the authority of the Minister of Finance (art. 4). To some extent, contrary to the plans made before my arrival, I chose to work inside the Ministry of Finance. In my first report I have explained the reasons for this choice. It met with the approval of the Minister of Finance, and - as I heard of no objections - I assumed that it was generally accepted. As I have explained in a letter to the Prime Minister dated 7 March 1964, I still believe that this arrangement is the best one. It does not prevent that the "Ordonnateur" should be at the disposal of the Prime Minister at any moment.

4. Furthermore, the description of the tasks of the "Ordonnateur" in the Ordonnance was already somewhat outmoded. The reference to the fiscal year 1962 was no more of much interest. The various tasks coincided with the duties of the services inside the Ministry of Finance. I therefore found it impossible to apply the Ordonnance quite literally. It was more a question of avoiding unnecessary duplication of work and making arrangements to achieve the best efficiency. I will have more to say on this matter in what follows.

5. As I have interpreted my position my main functions have been:

(a) To serve as Principal Adviser to the Ministry of Finance, being all the time at their disposal.

(b) To be an active member of the "Commission de redressement financier" set up by the Prime Minister in March 1963.

(c) To be Chief of all the UN experts in the field of Public Finance and to direct and coordinate their work.

(d) To consult with the Chief of Civilian Operations in the Congo, with other UN experts, and to keep the UN informed of the developments in the financial field.

Work accomplished

6. With this very general sense in which I have taken my functions it is difficult to briefly summarize the contribution I may have been able to make. I want to make a few comments, however, on a small number of principal matters of particular interest:

(a) The Monetary Reform of last year
(b) The establishment of the Ordinary Budget for 1963
(c) The Ordinary Budget for 1964
(d) The efforts to establish an Extraordinary Budget
(e) The reform of the financial administration.

7. The Monetary Reform was carried out on the recommendation of the "Commission de redressement financier", the Monetary Council and the International Monetary Fund. I took an active part in all the preparatory consultations. I subscribed to the original more far-going plan of the Commission of May 1963. When this was judged impossible to carry out by the IMF, I supported the proposal of the Fund. Personally I still think that this was the best solution in the circumstances prevailing in 1963. I regarded the matter as urgent, and a rapid decision as of paramount importance. I, therefore, did my best to avoid contributing to increased difficulties and gave my support to the IMF proposal. I am still in favour of this solution and only regret that the decision was not taken much earlier. (I have defined my position at an early stage in a confidential note to the Chief of Civilian Operations of 30 June 1963).

8. The Ordinary Budget for 1963 was presented to Parliament following a proposal from the Commission, made on my initiative. It marked for the first time a definite effort to bring some order in Public Finance. It was characterized by a strict limitation of expenditure and a sharp rise in revenue. The political significance was particularly attached to

the fiscal legislation annexed to the Budget, to be approved by Parliament in conjunction with the Budget as one package. It include a revision and increase in direct taxes, long prepared inside the Ministry of Finance, as well as an increase in indirect taxes on tobacco, liquor and petrol, and new accise taxes on sugar and cement, proposed by the Commission. For various reasons the Budget was approved by Parliament only at the end of June - but then unanimously and promulgated only in July.

9. The Ordinary Budget for 1964 was established within the Ministry of Finance with the participation of myself and some of the UN experts. The main outline of it was ready by Mid-January or even earlier. It was approved by the Council of Ministers late in February and promulgated by the President in March in the absence of a Parliament. It marks a great progress compared to the previous year. Firstly because it is ready at a much earlier time which will influence the possibilities to execute it. Secondly because it is based on a much detailed study of the real requirements in the various sectors, even the published Budget only contains global credits for each Ministry. Thirdly it is for the first time since Independence an Ordinary Budget that is shown as being in balance, even if this result is obtained through the use of some extraordinary sources of revenue. A major contribution is received from the profit resulting from the margin between the monetary authorities buying and selling rates for foreign exchange, introduced with the Monetary Reform in November 1963. Although its extraordinary character is rightly stressed, this represents no doubt a current revenue, that has all the characteristics of, say, a 20 per cent tax on all imports. It thus diminishes the purchasing power of public. Another extraordinary revenue is the estimated utilisation of some 4 billion francs from counterpart funds for budget support, which can be called a form of deficit financing. As the Ordinary Budget in the Congo is a pure current budget for the functioning of the Administration - some 80 per cent being salaries and wages - it must be regarded as normal that it should be balanced by current revenue. The 1964 budget, therefore, represents a very big steps towards sound financial conditions.

10. Public expenditure of an investment character has in recent time in the Congo mainly been financed by foreign aid. Funds emanating from American aid have been handled by ONUC and used to carry out public works with the assistance of UN technicians. Already in June 1963 I started to argue in favour of the establishment of an Extraordinary Budget. This would serve a double purpose. On the one side, I regard it as indispensable to arrive at normal budgetary procedures, particularly for the control of the execution of any public investment programme. On the other hand the purpose of a budget is to serve as a tool for the Government in formulating its policy and in establishing priorities among the various projects. The efforts to arrive at an Extraordinary Budget have so far not been successful, but the need for such a budget certainly begins to be recognized.

11. The structure of the Financial Administration is largely inherited from the colonial time and not fully adapted to present conditions. Immediately after his arrival at the beginning of July 1963, my Deputy, Dr. Tomé, started to prepare a project for a reorganisation of the Ministry of Finance, including a clear definition of the particular tasks of each section. This has been discussed with the heads of the various services. In its report to the Prime Minister on the Monetary Reform, the Commission de redressement financier made a number of comments on the Financial Administration. At the request of the Prime Minister, these were studied inside the Ministry with the active participation of Dr. Tomé and myself. The result was presented in a note from the Minister of Finance to the Prime Minister of 22 October 1963. Attached to this note were six projects for special legislation concerning:

(a) Control of engagements of expenditure in the various Ministries

(b) The establishment of a financial inspection

(c) Prescriptions for the extablishment of an Extraordinary Budget

(d) The establishment of an efficient financial control by the Ministry of Finance and the introduction of penalties for financial offences

(e) Creation of a special Customs Service to combat fraud, and

(f) Modification of customs legislation, increasing penalties for fraud.

12. These proposals were favourably received and the major part of the proposed legislation was adopted. The first two projects were changed into ministerial decrees, signed by the Minister of Finance at the end of October 1963. The control of expenditure in the various ministries is under establishment. The financial inspection body is organized since 1 January 1964 but will need further recruitment. The law about the Extraordinary Budget was signed in January and published in March but so far with no effect. The fourth project was split into two, a letter from the Prime Minister to all Ministers and heads of services mentioned below, and a law about infringements in the financial service promulgated at the end of January 1964 and published on 1 April 1964. The proposals concerning the Customs field were all signed in January.

Result

13. With the general character of my work, it is difficult to distinguish what has been my contribution from what others have done. It is, however, undeniable that the period I have been in the Congo has seen

the beginning of a restoration of financial stability. In this process the Monetary Reform, the establishment of a balanced Budget and the reinforcement of the financial administration certainly represent the major elements. I am happy to have been able to bring my contribution to this development; without being unduly immodest, I think it justifies a certain satisfaction.

Failures

14. This report is intended to be frank. I have no intention to conceal failures.

15. I regard it as a failure that I have not been able to establish close contacts with the Prime Minister. I still believe that an "Ordonnateur des Finances Publiques" has got to be in daily and very close contact with all sections of the Ministry of Finance. But I find it only natural that a Principal Adviser in this field is also in very close and direct contact with the head of the Government. I have been quite willing to any such collaboration. But my own efforts to see the Prime Minister have been unsuccessful and the Prime Minister has never sent for me. (I find it somewhat humiliating and inappropriate that experts from another international organisation temporarily in the Congo have been given the opportunity to have long conversations with the Prime Minister about the Public Finance of the Congo, opportunities which have not been offered to me - or ever to the Minister of Finance.)

16. I also admit that I have failed to carry out to the full extent the tasks and the power entrusted to me through the Ordonnance No. 136 of 1962. These included to put my visa on all expenditure and to study in advance all projects that could lead to increased expenditure. I have not been unwilling to assume those duties.

17. Here again, however, I must report that I have never been given the opportunity. The Ordonnance No. 136 introduced a kind of tutelage that has certainly been resented. When I arrived half a year after its issuance, it had never been applied and was probably largely forgotten. To start with I needed a period to instruct myself about conditions in the Congo. I also waited for collaborators. And I waited for the 1963 Budget to be adopted, in order to be able to use it as a starting point for the control of the "Ordonnateur". When the Budget was passed, I asked the Minister of Finance in July 1963 to remind his colleagues about the presence of the "Ordonnateur" and his duties. I repeated this request in a note in August 1963 to the Minister of Finance and the Prime Minister, to which I attached a draft circular letter from the Prime Minister to all Ministers and heads of services. The request was repeated and stressed in the report of 12 September 1963 of the Commission de redressement financier. It was included again as part of the fourth project attached

to the note of the Minister of Finance to the Prime Minister of 22 October 1963. It was in principle accepted, but changed in form. As a result, the Prime Minister circulated an instruction to all Ministers in January 1964. None of these have had the slightest effect. I have never been asked to give my visa on any engagement or payment. I have never been given the opportunity to study in advance all proposals to be put before the Council of Ministers.

18. I am anxious, however, not to exaggerate the lack of respect shown to existing legislation or the Prime Minister's instruction. I have myself regarded it as more important to contribute, through my advice, to the establishment of proper normal procedures for the Congolese Administration. I have assured myself that there is a system of control of engagements, exercised by the Budget-Control. I have made myself acquainted with the system of control of payment orders in force, a system which includes the three Sections of Budget-Control, Accounting and Treasury inside the Ministry of Finance. Instead of trying to set up a competing system of controls, I think it is better to make sure that the normal administration functions properly. I have in addition asked the various services in the Ministry of Finance to report to me any irregularities or non-authorized expenditure. I regret that this has not been done.

19. Also in the case of the study of various projects, I do not want the deficiency to respect the regulations to be exaggerated. An automatic system of presenting me with the various projects has certainly not functioned. By my presence in the Ministry of Finance and by my contacts with other international experts, a number of important cases have been brought to my knowledge and I have had a certain opportunity to advise. In some cases, important questions were referred to the Commission de redressement financier, as the wage increase in April 1963. I was asked to try to evaluate the effect on public revenue and expenditure of the Monetary Reform. I made my calculations in connection with alternative proposals for the salary scales included in the new statute for public servants in November 1963. The Budget for education has been subject to numerous discussions with the leading UNESCO experts.

20. I have, in short, always tried to do the best out of the situation. And I do not regard the result as entirely unsatisfactory. But if the Congolese Government wishes the powers vested in the "Ordonnateur des Finances Publiques" to be executed literally according to Ordonnance No. 136, it will certainly be for the Government, and principally the Prime Minister, to ensure that he is given opportunity to do so.

21. A third failure I have to admit is with regard to recruitment. When I accepted the assignment in the Congo I was asked to request whatever assistance I regarded as necessary, and I was assured of all support in providing me with this. In my first report I established a programme including no less than 128 experts for the Finance Administration. The most important part of this programme consisted in a massive assistance to those services that are responsible for the public revenue, i.e. the Customs and Taxation Services. This programme was approved by the Congolese Government and accepted by the UN. I concentrated considerable efforts on recruiting experts during a journey in Europe in April 1963 and in urging the UN recruitment services to search for candidates. I had gone some way when the recruitment was blocked for lack of funds by the middle of 1963. I had at that moment just been able to get three collaborators for my most immediate surrounding. There were a dozen further candidates in the process of recruitment, already approved by the Congolese Government.

22. New hope was inspired when the US Government in November 1963 indicated their willingness to sign a project agreement for the field of Public Finance and assume the commitment to pay for some 50 experts within my programme. As a first step I asked for the immediate recruitment of those candidates already approved. This was done by a cable to UN Headquarters of 21 November 1963, repeated several times by cable and in writing. For three months there was no reaction from Headquarters, and when this is written more than five months afterwards there is still no result of the consideration in New York. As a second step I made another recruitment tour in Europe at the beginning of January 1964, visiting the UN recruitment Office in Geneva and the French Administration in Paris. A third step is the request of the Ministry of Finance for a certain number of experts under the bilateral technical assistance agreement with France.

23. I must admit that of the things I have experienced during my work here, I have the greatest difficulties in accepting such a behaviour on the part of an international organisation as shown in the example of the UN handling of the recruitment of experts. I also regret that the offer of the International Monetary Fund to provide some experts to the Ministry of Finance seems so far only to have led to a further delay in recruitment.

Conclusions and recommendations

24. For personal reasons I do not want to make any recommendations about the tasks of the "Ordonnateur des Finances Publiques". My views will indirectly be evident and are implied in the comments made above. I acknowledge, however, that much will depend on the persons involved, the character, experience and methods of work of the person who is chosen as "Ordonnateur", as well as of the personality of the Prime Minister and the Minister of Finance.

25. My conclusions and recommendations will instead concern the structure of the Finance Administration and the tasks ahead.

26. The efficiency of the Finance Administration depends on the organisation of the Ministry of Finance and the attributions of the various services, as well as on the staffing of these services.

27. My general feeling is that the structure is fairly satisfactory. The proposals made by Dr. Tomé are in my view likely to improve it further. Already the series of Ordonnances, which I have referred to above, will have their effect. I hope it will be possible to carry out their intentions. And I would also support the remaining ideas of Dr. Tomé's project for a reorganisation of the Ministry of Finance.

28. Here are my remarks on the situation with regard to the various services.

29. The Direction of Budget and Budget-Control seems fairly capable but is certainly seriously understaffed. The control of the execution of the Budget has been improved and the system adopted for authorizing engagements as well as payments appears basically sound. It may have to be further reinforced, and the establishment of a control of engagements in the other Ministries but directly depending on this Section of the Ministry of Finance remains to be put into effect. It is highly desirable that a record of development is continuously kept and at regular intervals reported to all interested in proper form. The Section has now no capacity of planning for the future.

30. The Accounting Direction of the Ministry of Finance appears to be lagging behind with its work in a way that cannot be tolerated. It is of the greatest importance that the public book-keeping is all the time kept up to date, that the control of the accounts is done without undue delay, and that the basic statistics is prepared and presented in a useful form. None of this is now the case. I think it would be desirable to ask the advice of some really top level international expert or group of experts on the whole procedure of the public book keeping in the Congo. My impression is that the whole system may need to be changed. If that is so, the sooner a change is carried out, the better.

31. The Treasury Division has recently improved its efficiency after the departure of a Belgian expert who seems to have blocked any change as long as he remained. It is still not entirely satisfactory, partly depending on deficiencies in the other services, particularly the Accounting Section.

32. The Customs Services are of particular importance as they collect a major part of public revenue in this country. It is probably the part of the Ministry of Finance that functions relatively best. It has a considerable staff. There have been important training programmes which have had their effect. There is a comparatively large number of foreign experts who seems to be doing a good job. I think this is quite particularly true for the principal UN expert, Mr. Niehoff, who is all the time assisting the service with all help, instructing and advising and giving an outstanding example of good working morale. I am anxious to acknowledge this as he seems to have seen little of the gratitude due to him. The most important further improvement of the Customs Service seems to be to organize a system of periodical inspections of all customs stations all over the country. Such an inspection seems indispensable in order to keep up morale and effectively combat corruption and other moral weaknesses.

33. The Taxation Service on the other hand does not function at all. It lacks personnel of all kinds and on all levels, both Congolese and foreign experts. Billions of francs is lost to the Treasury because of this lack. The exact amount is impossible to calculate as all the statistical data necessary as a basis are lacking. As an indication it can however be pointed out that total tax collected before independence amounted to 3 billion francs a year, including what was collected through the special Tax Office in Brussels. Since then tax rates have been raised considerably - in 1960 and in 1963 - in some cases even doubled. The average price level has at least trebled. The volume of activity, of trade and production, measures at constant prices, is not far from the pre-independence level, and is increasing. Under such conditions it is entirely unacceptable that tax revenue should stay at less than 2 billion francs in 1963 and some 3 billion francs as estimated in the 1964 Budget. There is no doubt scope for a most considerable improvement.

34. I know that the Minister of Finance has his attention directed to the insufficiency of the Tax Service. The problem is, however, probably both more urgent and more important than so far understood. The solution lies in a massive reinforcement of the personnel for tasks where a particular professional training is indispensable. The rapid recruitment of a sufficient number of foreign experts is indispensable.

35. In this connection it is worth stressing also the importance that activity in the Congo is taxed in this country. This is implied by the fiscal legislation attached to the 1963 Budget, and will remain the foundation even if the country enters into agreements of a normal kind

with interested countries in order to avoid double taxation. Special attention may have to be devoted to efforts to escape tax payments in the Congo through a transfer of profits emanating in this country to connections established in other countries. The legislation includes provisions that could be used to ensure that profits made from the exploitation in the Congo are taxed here (especially article 26, 6o, of Annex I to the 1963 Budget). I have asked one of my collaborators to prepare a special note on this problem.

36. The Financial Brigade seems to have been created under certain pressure from the UN side. The Ordonnance is dated May 1962, but it is only late in 1963 that a number of officers were recruited and that training started. Mr. Niehoff has contributed to the plans made for the organisation and instruction of the Brigade. Here is again a recruitment problem, although of another kind than for other services. Once set up, it is of the same importance as for the Customs Service to ensure morale and efficiency through a system of frequent inspections.

37. The establishment of a Financial Inspection Body formed as indicated above one of the proposals made in October 1963 and a ministerial decree was issued in December 1964. The legal background was provided by the finance law of June 1963 (art. 36), a legislation prepared with the assistance of some UN experts. It is to be regretted that a similar provision has not been included in the proposal for a new Constitution, established by a Commission in Luluabourg. It can be feared that the finance law, although not abrogated, will be disputed by provincial governments. To clarify the issue it would be desirable to include in the new Constitution among the attributions of the Central Government the right to carry out an inspection also in the provinces. Another legal problem has been raised by the fact that the body was created through a decree of the Minister of Finance, although based on the finance law. The authority of the Minister of Finance has been questioned. To settle the dispute it is preferable that the body is set up through an Ordonnance, signed by the President of the Republic, as originally proposed by Dr. Tomé and myself. Finally, once this problem is settled, it remains to recruit the necessary personnel and to train it. It may take some time to find qualified personnel but this is a long run problem.

38. Finally, the Secretary General of the Ministry has few immediate collaborators. I think it highly desirable that he should be equipped with a section that could collect and analyse statistics about developments in the field of Public Finance, make such records available to all interested bodies, and to plan ahead. In the absence of such a section, the group at the disposal of the "Ordonnateur" has had to assume some of these functions. It is evidently only a temporary solution.

39. To sum up, there is a good deal to be done to improve the efficiency of the various services of the Ministry of Finance. In spite of the

progress made in the last year, there is a long way to go before the services will function satisfactorily. As the most urgent things I have indicated the recruitment of personnel - both Congolese, to be properly trained, and foreign experts - to make the Tax Department function, and the use of some high class international expert to review the book keeping now hopelessly in disorder and lagging behind.

40. The major tasks of the Financial Administration on which I want to make some further comments concern the execution of the 1964 Budget and the prospects for the following years.

41. I have stated above that the presentation of a balanced Budget for 1964 marks a very important progress. This is already an important psychological achievement. But it will be a full victory for the Government only if at least in its main lines the Budget previsions can be fulfilled. The analysis of the Treasury position for the first and second quarters of this year has already brought considerable difficulties to light.

42. To execute the ideas behind the 1964 budget special efforts are required to collect the revenue foreseen and to prevent expenditure from going beyond what is authorized through the Budget.

43. The revenue is estimated to increase quite considerably compared to last year, from some 12 to some 20 billion francs for ordinary revenue. To a large extent this increase is directly connected with the Monetary Reform of November 1963 and with the coming into force of the new fiscal legislation adopted last year. But the important point is to ensure its collection. And it is in this respect that the strengthening of the personnel of the Tax Services becomes so urgent.

44. On the expenditure side, the control in existence is capable of functionning rather satisfactorily, particularly if reinforced by the establishment of a control of engagements in the other Ministries as proposed but not yet executed. But it is also necessary to stress the responsibility of the Council of Ministers. Without a strong determination on the part of the politically responsible body no lasting results can be achieved.

45. The 1964 Budget is balanced through the utilisation of two extra-ordinary sources of revenue: 4 billion from Counterpart Funds and 10 billion from the profit on exchange transactions. The character of these two kinds of receipts is however altogether different. The exchange profit is certainly in its economic significance a current revenue, a tax on all imports, that reduces the purchasing power of the general public. The use of counterpart funds is an external contribution; the use of such funds has no other effects than the use of money provided by the issue authority.

46. The problem for the Public Finance of this country for the following years is a double one: to keep the increase in expenditure within limits and to replace these extraordinary sources of revenue by more normal sources.

47. The problem of keeping public expenditure within bounds is connected with a rationalisation of the administration and with the possibility of avoiding further wage inflation.

48. In many important branches of the administration there is a serious lack of personnel, and particularly of trained personnel. All that has been said about the finance field above has illustrated this. There is however at the same time sections of the administration where there seems to be a surplus, an aboundance of personnel. And a visiting foreigner will certainly fail to be impressed by the amount of work actually done by a considerable part of the agents. There is a lack of discipline that is easily explained but in the long run hardly tolerable for a well administered country. To put those who are public servants to work where such work is needed and to make them work hard and efficiently seems to be a major task ahead.

49. As the Ordinary Budget to a very large extent is a Budget of wages, every rise in wages and salaries will have considerable budgetary consequences. With the structure of the Budget it is hardly possible to expect a rise in revenue that will match a general wage increase. To hold the line with regard to the wage level will therefore be of predominant importance for Public Finance. So far the results of the devaluation must be considered as beneficient and the rise in prices - although there are plenty of complaints - probably rather less than could be expected. With the prospects for increases of export earnings, the volume of imports will probably rapidly pick up, the supply of goods on the market improve and the task of stabilizing the prices be facilitated

50. Assuming that the wage front can be held and consequently also the rise in expenditure kept in check, the problemsof the public finance remain considerable. It is the problem of replacing the 14 billion in extraordinary revenue - or about 40 per cent of total revenue - by more normal sources. Counterpart Funds will not long continue to be available for support of the Ordinary Budget. The system of double exchange rates is in itself a heresy and will certainly not be tolerated as a permanent feature. There must therefore be an active search for new sources of revenue.

51. I repeat however that before new taxes are introduced or even contemplated, existing tax legislation should be fully executed. I have given above some reasons why I think that an application of present legislation about direct taxes - the income tax and the personal tax - could be made to render a considerable contribution. It is quite surely a question of billion of francs, and probably several billion. This tax system may not be the best of all possible alternatives. But I feel convinced that this is not a proper time to change everything.

52. Secondly I think that the heavy reliance on import and export duties will automatically provide increased revenue. Once economic development gets under way and in full swing, there is likely to be a more than proportionate increase in foreign trade. It is hardly conceivable that the economic development will gather momentum except under the influence of an important rise in the exploitation of the country's natural resources for the world market. A mere increase of foreign trade by some 10 per cent a year - which is not a very outstanding or unprobable rate of increase in reasonably favourable circumstances - would automatically increase customs revenue by at least a billion francs a year.

53. Thirdly, if some increases in rates turn out to be necessary, it is easy to increase the rate of consumption taxes. And particularly it would appear appropriate to raise the rate of import duties on a wide range of commodities, and certainly on non-essentials and on such goods that could be produced within the country. The present tariff structure is not at all adjusted to the requirements of a developing country, having been made for quite different reasons. It would seem natural that the ultimate disappearance of the system of double exchange rates coincided with the introduction of a new customs tariff. In view of international discussions, the possible adherence of the Congo to the GATT and association with the Common Market, the decision may have to be made rather rapidly, while the country still has its freedom of action.

54. Fourthly, the return of the portfolio to the Congo should make some further revenue available. It should, however, be observed that a number of the semi-public enterprises and institutions included in the so-called portfolio are currently running with a loss. In the worst alternative, therefore, the return of the portfolio may even imply requests for considerable amounts from the Treasury to cover such losses. It is certainly extremely important that the various parastatal institutions and the enterprises with Government participation are managed in an efficient way. Everything should also be done to make them pursue such a price policy that losses are avoided and a reasonable return on invested capital can be achieved. If this is done, there may be a considerable contribution to the budget from this side.

55. These are in my view the lines, along which means for balancing the Budget in the next few years should be sought. Whether they will be sufficient or not is impossible to judge at the present moment for lack of basic information. There will certainly be need for courageous action. But there is no reason for an unduly pessimistic outlook.

56. Before ending this report, I would like to return to a problem underlying many of the observations made above but so far not directly tackled, the relation between the Congolese functionaries and the foreign experts. I expressed already in my first report, that I had found most of the Congolese Service Chiefs in the Ministry of Finance competent, consciencious and intelligent. This is still my general impression, and I still think it is remarkable given the historic development. They are, however, too few. There is a lack of trained personnel, particularly in the middle grades practically everywhere. And education takes time. That is the main argument for making appeal to foreign experts to fill the gaps in the cadres under a transitional period of limited duration.

57. But I have further had occasion to notice certain weaknesses with the Congolese functionaries. Not being used to - or educated to - responsibility, there is often a lack of initiative, of endurance and persistance, of planning ahead. There is also a well-known moral problem. I am personally firmly convinced that the one way to foster the right sense of responsibility is to give people responsibility. I have, therefore, always defended a technical assistance where foreign experts give their advice, contribute from their experience and knowledge, but where the decision is always taken and consequently the responsibility born by the Congolese. I have, therefore, always disagreed with those experts who pretend that their only possibility of doing a good job is that they are given posts of command, power to direct the Congolese and to assume immediate responsibility.

58. I must, however, put on record that my approach presupposes a desire on the part of the Congolese to utilise their advisors. And among my experiences here is that this condition is not always fulfilled. There are many intelligent Congolese functionaries who are too proud to take advice, who resent being forced to consult with the experts, who are reluctant to discuss with their experts or even to give them information which they require. It may happen that experts who arrive with the best intentions, capitulate in view of these difficulties, become content to live as pleasant a life as possible in the Congo, doing as little as possible.

59. If my conception of the responsibility of the Congolese is accepted, it implies that it is also the responsibility of the Congolese to use the experts to the outmost to their own advantage, the advantage of the Congo. This has not always been the case. More particularly, it has not always been the case with experts offered to the Congo free of charge. The Congolese have no reason to refuse such assistance. Perhaps the experts can do a useful job; if so, so much the better. If they cannot, the Congolese do not feel any responsibility. It is not their business.

60. I am, after my service here, firmly convinced that there will never be a technical assistance reasonably acceptable to both the Congo and the experts until the Congolese Government has understood its responsibility, has taken upon itself a considerable part of the costs and has included the experts in their assessment of priorities at the preparation of the Budget. Independence is inseparable from responsibility.

GC/bc

30-11

T 110 IMF

MAY 5 1964

ACTION

TO:
1 T
2
3 B
☐-Action Completed
☐-Action Initiated
☐-No Action Required
INITIALS

30 April, 1964

Dear Mr. Thorson,

Thank you very much for your communication of 23 April.

While we understand that routing Mr. Farès through Washington may appear of marginal interest to you and your colleagues in view of the extensive conversations which Mr. Kladek has already had with him, the opportunity of a mutual acquaintance is something we are very much looking forward to here if Mr. Farès' candidature is approved by Prime Minister Adoula for the key post of Controller of Public Finance. We are therefore prepared to take care of the additional cost which a visit to New York on his way to Leopoldville might entail, if the IMF finds it difficult to do so.

Regarding the candidature of Mr. Helbaoui for the Bureau of Economic Co-ordination, on which we had a preliminary discussion at our last meeting, we would like to study the matter a little further but I am confident that we shall be able to telephone you or Mr. Kladek within a few days to let you know how we see it.

Sincerely yours,

Gustavo Duran
Special Assistant for
Congo Civilian Operations

Mr. Phillip Thorson
Director of Administration
International Monetary Fund
Washington 25, D.C.

cc. Mr. Osorio-Tafall
Mr. J.P. Martin

Monsieur le Premier Ministre,

Dans ma lettre en date du 1er avril, je vous ai indiqué que dans les plus brefs délais nous vous présenterions officiellement les noms des candidats dont M. J.V. Mládek vous a parlé lors de son séjour à Léopoldville. J'ai le plaisir de soumettre à votre approbation les candidats suivants, pour les postes indiqués ci-dessous.

(i) M. Mohammed Saïd Farès, pour le poste d'Ordonnateur des Finances Publiques.

M. Farès, âgé de 42 ans, citoyen français, vient d'une importante famille algérienne; il est le fils de M. Abder-Rahman Farès, ancien Président du Conseil Exécutif Provisoire de l'Algérie. Une copie de son curriculum vitae est jointe à cette lettre. M. Farès a le rang d'Inspecteur des Finances, et a acquis une large expérience dans le domaine des Finances Publiques. Conformément à la conversation que vous avez eue avec M. Mládek, nous proposons M. Farès pour le poste d'Ordonnateur des Finances.

(ii) M. Jacques Joseph Massent, pour le poste d'expert à la Direction de la Trésorerie du Ministère des Finances.

(iii) Le professeur Hughes Leclercq, pour le poste d'expert économique et fiscal au Ministère des Finances (temps partiel).

M. Massent et le Professeur Leclercq sont déjà bien connus de vous. Le curriculum vitae de chacun d'entre eux et les descriptions des postes pour lesquels il vous sont proposés sont joints à cette lettre. Nous ne doutons pas que leur collaboration au Ministère des Finances sera profitable.

Nous avons discuté de ces divers noms avec les Nations Unies, qui nous ont donné leur accord sur les propositions présentées ci-dessus. Afin de pouvoir permettre à ces trois candidats de prendre leurs fonctions le plus tôt possible, nous vous serions très obligés de bien vouloir nous faire connaître, par télégramme, votre approbation pour ces candidats, ainsi que pour M. Thompson, dont je vous ai entretenu dans ma précédente lettre.

En ce qui concerne M. Youssff Malbaoui, qui vous a été mentionné également par M. Kládek au cours de nos conversations avec vous, j'espère être à même de vous écrire incessamment.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le Directeur Général Adjoint,

Frank A. Southard, Jr.

Pièces jointes

Son Excellence
Monsieur Cyrille Adoula
Premier Ministre de la République du Congo
Léopoldville
République du Congo

cc: Mr. Duran
Mr. Kládek
Mr. King

DESCRIPTION DE FONCTION

Désignation du poste	:	Expert à la Direction de la Trésorerie du Ministère des Finances
Durée de l'affectation	:	Un an
Date d'entrée en fonctions	:	Dès que possible
Lieu d'affectation	:	Léopoldville
Fonctions	:	Participera à la direction des activités de la trésorerie et de la comptabilité du Ministère des Finances, et s'occupera plus particulièrement du contrôle et de l'exécution du budget et des opérations de trésorerie liées au financement du budget. Prêtera tout particulièrement attention à la comptabilité des dépenses et des recettes prévues au budget et à la détermination des besoins mensuels de trésorerie.
Qualités requises	:	Diplôme universitaire avec formation commerciale et financière. Expérience dans le domaine des finances publiques, de préférence acquise au service d'un Ministère des Finances. Connaissance de la préparation, de l'exécution et du contrôle du budget. Connaissance des problèmes généraux des finances publiques.
Langue	:	Connaissance parfaite du français
Cadre	:	Ces fonctions sont du ressort de la compétence générale de l'Ordonnateur des Finances.

DESCRIPTION DE FONCTION

Désignation du poste	:	Expert économique et fiscal au Ministère des Finances.
Durée de l'affectation	:	Un an, à temps partiel.
Date d'entrée en fonctions	:	Dès que possible.
Lieu d'affectation	:	Léopoldville, République du Congo.
Fonctions	:	Collaborera à l'étude des problèmes budgétaires au Ministère des Finances, et particulièrement de l'incidence économique de la politique budgétaire du Gouvernement. Aidera à la préparation du budget, en tenant plus spécialement compte de l'aspect économique des propositions budgétaires.
Qualités requises	:	Diplôme d'économie politique d'une université reconnue. Expérience des études et de la recherche économiques et des questions fiscales et financières.
Langues	:	Connaissance parfaite du français. Connaissance de l'anglais souhaitable.
Cadre	:	Ces fonctions sont du ressort de la compétence générale de l'Ordonnateur des Finances.

30-11

UNITED NATIONS NATIONS UNIES

INTEROFFICE MEMORANDUM

MAY 5 1964

ACTION

Date: 30 April 1964

FILE NO.:

TO: Mr. B. Osorio-Tafall
Resident Representative UNTAB
Leopoldville (Congo)

THROUGH:

FROM: William Houston Miller
Programme Officer in Charge
Congo (Leopoldville) Unit

SUBJECT: Government Approval of Candidates

TO:
1 Osorio-Tafall 214
2
3 Brook 222
☐ - Action Completed
☐ - Acknowledged
☐ - No Action Required
INITIALS

Recruitment is going steadily ahead, with a view to getting as many experts as possible in post by 30 June 1964. You are aware, of course, of this deadline date in order to utilize as fully as possible the Proag funds, under which the bulk of the present vacancies are financed. In order to save time, investigation of a candidate's availability goes on at the same time as we submit their names to you for Government approval.

TARS is concerned about the approvals for a number of Public Finance posts which had been sent to you earlier this month. We shall be grateful for whatever you can do to expedite the Government's decision in these cases, as well as all the others we have submitted.

Copy sent to Civ. Personnel Office

J. Bodley 30-11
Please look into this matter
5/5/64 Cable sent
Jay

OPERATION DES NATIONS UNIES
AU CONGO

UNITED NATIONS OPERATION
IN THE CONGO

INTER-OFFICE MEMORANDUM

30 avril 1964

TO: Monsieur B.F. Osorio-Tafall, Chef des Opérations civiles

FROM: B. Tomé, Ordonnateur-adjoint des Finances publiques B. Tomé

SUBJECT: Reclassement

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance les précisions suivantes concernant mon reclassement au grade P-5-V déjà approuvé par le Siège par son télégramme du 23 décembre 1963 et la lettre du Chef des Opérations civiles CIVOPS 14/64 du 3 janvier 1964 ainsi conçue:

"I am very happy to advise you that Headquarters, New York, have approved your reclassification to the P-5 level effective 1 December 1963...."

Un troisième document m'a été adressé du Siège: le Mouvement de personnel daté du 3 janvier 1964 concernant mon titre fonctionnel "Deputy-Controller".

Malheureusement voilà que quatre mois se sont écoulés sans voir l'exécution de cette décision sur mon traitement. Les Services du Personnel au Royal ne peuvent me fournir aucune explication sur ce retard et j'en ignore moi-même les raisons. Puis-je supposer que l'intervention du Fonds monétaire pour le choix de l'Ordonnateur et de son adjoint après le départ de l'Ordonnateur actuel, Monsieur Cederwall, est la cause de ce retard? Quelles relations existent entre le reclassement déjà approuvé et les droits acquis et le choix d'un Ordonnateur nouveau qui aura lieu au plus tôt après le 15 juin 1964, date de l'expiration du contrat de Monsieur Cederwall ou le 1er juillet date de l'expiration de mon contrat?

Le Fonds monétaire qui finance les postes de l'Ordonnateur des Finances publiques et celui de son adjoint a le droit de choisir les experts convenus pour assumer ces deux postes mais ce droit ne devrait pas toucher, en ce qui concerne mon cas, mes droits de reclassement déjà acquis entre le 1er décembre 1963 et le 1er juillet 1964, date de l'expiration de mon contrat.

D'ailleurs Monsieur Mladek lui-même m'a déjà affirmé ce droit concernant le reclassement en présence de son adjoint Monsieur Dinni. C'est pourquoi je viens de donner cette précision pour faire la distinction entre le reclassement acquis et l'avenir des postes de l'Ordonnateur et de son adjoint. Le reclassement proposé par le Chef des Opérations civiles a été basé sur les gros efforts fournis et sur le bon travail accompli, et je vous serais reconnaissant, Monsieur le Chef des Opérations civiles, si vous preniez l'initiative d'éclairer sur ce point les services compétents du Siège afin qu'ils puissent accélérer l'exécution de ce reclassement sur mon traitement.

BT/bc

Mr Brooks 222 30-11

OPERATION DES NATIONS UNIES
AU CONGO

UNITED NATIONS OPERATION
IN THE CONGO

INTER-OFFICE MEMORANDUM

April 29th, 1964

TO: Mr. B.F. Osorio-Tafall, Chief Civilian Operations

FROM: Gustav Cederwall, Public Finance Controller

SUBJECT: Reports of Mr. T. Willes, UN expert on organization

I have the honour of submitting to you for information two reports prepared by Mr. T. Willes who has served as an organization expert. One of the reports concerns the organization of tax collection, the other some aspects of the book keeping of the National Savings Bank.

Copy to

Mr. J.R. BROOKS,
Deputy Chief Civilian Operations

Please send a copy to Dr Bunche H.P
and author to Mr Leonard BTAO
done 12:5:1964

MINISTERE DES FINANCES 10 avril 1964

BUREAU DES FINANCES PUBLIQUES

T. Willes

Services des Impôts

Projet pour l'organisation du recouvrement de certains impôts

Depuis la nouvelle organisation territoriale de la République du Congo le problème se pose d'organiser des services des impôts dans la majorité des provinces. Dans les provinces où l'on a pu prendre possession des services déjà existants, et dans le Service des Impôts du Gouvernement central de Léopoldville, il existe cependant un problème: faire fonctionner les services d'une manière plus efficace.

Le travail d'un service des impôts peut être considéré comme comportant trois phases principales:

1. Rechercher tous les redevables et les enregistrer au Répertoire des redevables afin de les obliger à faire leurs déclarations.

2. Vérifier les déclarations et produire des notes de taxation.

3. Exécution de la taxation, c'est-à-dire recouvrement des impôts.

Les pages qui suivent présentent un projet pour l'organisation de la troisième phase, notamment le recouvrement des impôts suivants dans les cas où ils font l'objet de rôles dressés par les services:

Impôts sur les revenus:

Impôts sur les revenus locatifs;
Taxe mobilière;
Taxe professionnelle.

Impôt personnel:

1ère base: la superficie des bâtiments et constructions;
2ème base: la superficie des terrains bâtis dans les circonscriptions urbaines;
3ème base: les employés et les ouvriers;
4ème base: la superficie des concessions minières.

Le projet ne s'occupe pas du recouvrement des impôts payés au moment du dépôt ou de la vérification de la déclaration et de ceux qui, perçus par retenue, sont payés dans les délais légaux. Ces impôts ne font pas l'objet de rôle. Rien n'empêche cependant de les traiter d'une manière analogue.

Le plan proposé pour l'organisation du recouvrement des impôts en question n'est pas conforme à celui dont on se sert actuellement dans les services existants. Ce dernier a été adopté il y a quinze ans et a besoin d'une révision eu égard aux méthodes modernes employées pour exécuter ce genre de travail. De plus les machines comptables sont tellement usées que la majorité d'entre elles ne peuvent plus fonctionner.

L'avertissement-extrait du rôle

Afin de simplifier les opérations de recouvrement, il est proposé de se servir d'un nouveau type d'avertissement-extrait du rôle. L'avertissement se présente sous forme d'un carnet contenant plusieurs formulaires qui porteront, par décalque, les mêmes informations. Ainsi, on évite d'écrire ces informations plusieurs fois ce qui diminue le travail nécessaire et élimine beaucoup d'erreurs. Le carnet est adapté au fonctionnement de quelques machines simples qui peuvent rendre les opérations et plus rapides et plus efficaces. Dans l'Annexe A se trouve une description détaillée de la composition de cet avertissement-extrait du rôle.

Impression par plaquettes métalliques

Afin de réduire le nombre de confusions des redevables et autres erreurs de nom, d'adresse, de numéro de rôle et de compte courant, il est proposé que toutes ces informations concernant les redevables soient estampées sur des plaquettes métalliques (matrices), d'après le Répertoire des redevables. Avec des pressoirs simples on pourra imprimer ces informations sur les déclarations (en les envoyant aux redevables), sur les avertissements-extraits du rôle, les comptes courants, les cartes de registres divers, etc.

Les plaquettes métalliques une fois confectionnées, on n'aura plus qu'à réviser les classeurs d'après les répertoires des redevables des années suivantes. La majorité des plaquettes anciennes resteront certainement sans changement pendant plusieurs années.

Comme il n'est guère motivé d'acheter une estampeuse de plaquettes métalliques pour chaque service, on pourra faire une installation centrale au Service des Impôts du Gouvernement central à Léopoldville. Ce travail peut aussi être fait par des agences privées à Léopoldville et probablement à Elisabethville.

Si l'on trouve des difficultés au début pour confectionner rapidement ces plaquettes métalliques, rien n'empêche de dactylographier ces informations concernant les redevables. Seulement on n'obtiendrait pas dès le début les avantages du système proposé.

Machines comptables

Pour inscrire sur les avertissements les montants des impôts et le total dû par le redevable ainsi que pour la tenue des comptes courants, un type de machine comptable très simple et peu coûteuse est proposé. Il s'agit d'une additionneuse munie d'un seul registre et d'un chariot "front-feed". Elle produit automatiquement et simultanément un journal des opérations. Son fonctionnement est facile à apprendre et en cas d'erreur celles-ci sont corrigées sans conséquences pour le travail entier.

Le plan de travail

Les opérations successives du travail de recouvrement sont décrites dans le plan graphique ci-joint et commentées en détail dans l'Annexe B.

Dans le plan les opérations sont divisées en quatre étapes ou sections. Les opérations sont les mêmes, quelle que soit la manière de paiement: directement au service des impôts, par chèque bancaire ou chèque postal.

En exécutant ce plan de travail il faudra tenir compte de plusieurs facteurs: la quantité de travail de chaque service, la formation et la mentalité des fonctionnaires, etc. Au Service des Impôts du Gouvernement central à Léopoldville et dans quelques services provinciaux des impôts, on a besoin de plusieurs fonctionnaires à cause du nombre élevé de redevables tandis que dans la majorité des services provinciaux un seul fonctionnaire peut facilement exécuter toutes les opérations nécessaires.

Quelles que soient les circonstances il est cependant indispensable au point de vue du contrôle de séparer le travail des quatre étapes de celui des paiements. Il ne faut jamais se fier à un seul fonctionnaire pour encaisser l'argent et tenir les comptes courants ainsi que classer les "restant à recouvrer".

Principes de répartition du travail

Dans les cas où le travail des quatre étapes exige plusieurs fonctionnaires, il existe deux alternatives pour la répartition de ce travail. Chacune a des avantages mais aussi des désavantages.

I. Répartition horizontale, c'est-à-dire que le travail de chaque étape est fait par un ou plusieurs fonctionnaires qui ne se mêlent pas des autres étapes; travail en chaîne.

Avantages: Les fonctionnaires apprennent facilement un travail limité et deviennent des spécialistes qui peuvent travailler rapidement et sans trop d'erreurs.

Quand les fonctionnaires ne s'occupent que de leur étape de travail, il est plus facile d'établir des contrôles efficaces; les opérations des étapes différentes doivent correspondre.

Désavantages: Quand le fonctionnaire qui s'occupe d'une étape est absent (pour cause de maladie ou autre), son étape ne fonctionne plus et par conséquent le travail des étapes suivantes s'arrête; la chaîne est vulnérable.

II. Répartition verticale: Un fonctionnaire s'occupe de toutes les étapes consécutives. Si l'on a besoin de plusieurs fonctionnaires pour ce travail chacun s'occupe d'un certain nombre de redevables.

Avantages: En cas d'absence les autres fonctionnaires ne sont pas obligés de s'arrêter.

Les fonctionnaires ne s'ennuient pas autant s'ils ont un travail plus varié; ils doivent se sentir responsables d'un travail plus qualifié.

Désavantages: Il est très difficile d'établir des contrôles indépendants si l'on ne veut pas doubler le travail en contrôlant toutes les opérations d'un fonctionnaire.

Le travail de chaque fonctionnaire étant plus compliqué, on peut prévoir un nombre d'erreurs plus élevé.

Les machines ne sont pas aussi efficacement utilisées que que dans la répartition horizontale où le travail est spécialisé. Par conséquent on aura besoin de plus de machines dans certains cas.

Les avantages et désavantages mentionnés ne sont pas produits par le plan mais existent dans n'importe quel travail exécuté par plusieurs personnes; le plan proposé est neutre à cet égard. Au point de vue de la sécurité et du contrôle, la répartition horizontale est décidemment à recommander.

Remarques concernant le contrôle des registres

Il est extrêmement important de garder sous clé les répertoires des redevables, les classeurs de plaquettes métalliques et les classements

"restant à recouvrer". Le nombre de fonctionnaires autorisés à travailler avec ces registres doit être strictement défini. Les fonctionnaires autorisés doivent s'engager par écrit à prendre la responsabilité des registres qui leur sont confiés.

Léopoldville le 10 avril 1964

Tore Willes
Expert et membre du
groupe financier de l'ONUC

ANNEXE A

L'avertissement-extrait du rôle proposé est composé d'un carnet contenant cinq formulaires. Entre les formulaires se trouvent des papiers carbones. Ainsi tout ce qui est écrit sur un formulaire est copié sur les autres qui porteront donc des informations identiques concernant le redevable, ce qui élimine beaucoup d'erreurs et réduit le nombre des opérations nécessaires.

Les formulaires sont désignés par les lettres de A à E. Pour qu'on puisse plus facilement les distinguer ils doivent avoir des couleurs différentes.

Quelques exemplaires du carnet ont été faits à la main pour servir de modèle.

Formulaires:

A (blanc) - Ce formulaire servira d'enveloppe en étant plié autour du carnet qui est fermé par deux agrafes.

Il ne portera que le nom, l'adresse et les numéros de rôle et de compte courant du redevable.

B (vert) - Original de l'avertissement-extrait de rôle. Portera les informations du formulaire A, complétées par les montants d'impôts, de taxes, etc. et le total dû.

Servira de vérification en débitant le compte courant et entrera dans le classement "restant à recouvrer". Après paiement, ce formulaire sera retiré de ce classement et classé aux archives avec le formulaire C.

C (rose) - Copie de B. Servira de vérification de paiement au Service des Impôts. Sera employé pour créditer le compte courant et pour purifier le classement "restant à recouvrer".

D (jaune) - Copie de B. Servira de vérification de paiement à la banque ou au Service des C.C.P.

E (blanc) - Copie de B. Ce formulaire se ra conservé par le redevable et portera la quittance de paiement.

ANNEXE B

Commentaires sur le plan graphique de travail ci-joint

1ère étape

Des plaquettes métalliques sont confectionnées d'après le Répertoire des redevables. Chaque plaquette porte le nom, l'adresse, les numéros de rôle et de compte courant d'un redevable.

Les informations des plaquettes sont imprimées sur le carnet d'avertissement-extrait du rôle de chaque redevable. Ces informations se trouvent donc sur chacun des cinq formulaires (A à E) du carnet.

2ème étape

Les montants des impôts et des taxes sont inscrits sur les formulaires B à E du carnet d'avertissement-extrait du rôle, d'après les notes de taxation produites par le Centre de vérification.

Ce travail doit être fait par une machine comptable très simple. La machine fait l'addition des montants en les écrivant et produit automatiquement et simultanément un journal-rôle auquel est joint l'original de la note de taxation. Le journal-rôle forme ainsi le rôle qui sera exécutoire (feuille de titre) par le Directeur-Chef de Service.

Une copie de la note de taxation est renvoyée au Centre de vérification pour être jointe à la déclaration du redevable.

En se servant d'une machine comptable du genre additionneuse simple on a l'avantage de pouvoir contrôler les additions des mentants des notes de taxation produites par le Centre de vérification.

3ème étape

I. Les formulaires B (verts) des carnets d'avertissement-extrait du rôle sont détachés et rentrent dans le classement "restant à recouvrer (par ordre numérique).

II. Quand les formulaires C (roses) rentrent comme vérifications de paiement, les formulaires B sont retirés du classement "restant à recouvrer" et classés avec les formulaires C aux archives (voir Paiements).

4ème étape: Tenue des comptes courants des redevables.

Le tenue des comptes courants peut être faite par les mêmes machines comptables dont on se sert à la 2ème étape. On n'aura qu'à changer le programme de la machine en tournant un bouton. Automatiquement et simultanément, la machine produit un journal des opérations.

Le nom, l'adresse, etc. des redevables sont imprimés sur les cartes de compte courant à l'aide des plaquettes métalliques de la 1ère étape.

Droits constatés

Le montant total dû d'après les avertissements est repris au compte courant de chaque redevable; débit d'après le formulaire B (vert).

Apurements (paiements - annulations)

L'inscription aux comptes courants (crédit) se fait au vu des formulaires C (roses) qui rentrent après paiement (voir Paiements).

Le total journalier peut être repris sur une fiche spéciale pour donner la perception totale en fin de mois.

- -

La 4ème étape n'est pas nécessaire pour le fonctionnement du plan et peut donc être supprimée, au moins au début.

La tenue des comptes courants a pourtant les avantages suivants:

1. Contrôle du travail aux étapes 2 et 3. Le journal des droits constatés doit correspondre au journal-rôle. Les soldes des comptes courants doivent correspondre au classement "restant à recouvrer".

2. Toutes les taxes, impôts, etc. d'un redevable sont assemblés en un seul compte.

3. Le compte courant d'un redevable fournit des informations non seulement sur les impôts et les paiements de l'année en cours mais aussi des années précédentes.

Paiements

Après la 4ème étape de travail (ou bien la 3ème si la 4ème est supprimée) le carnet d'avertissement-extrait du rôle (formulaires A à D) est envoyé au redevable (expédition).

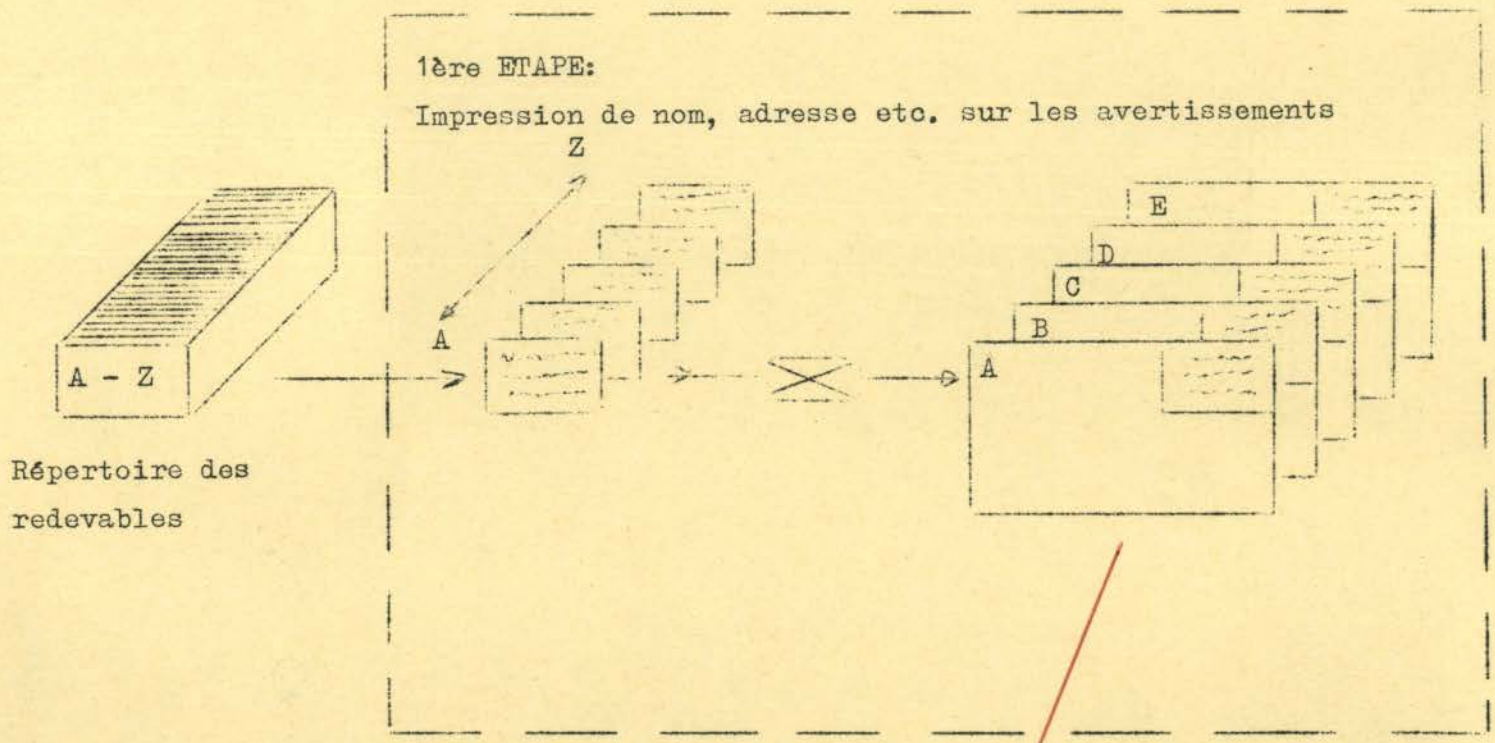
Le redevable peut payer le montant total dû soit directement au Service des Impôts, soit par banque ou par chèque postal. Dans les deux derniers cas, la banque ou le Service des CCP détacheront le formulaire D (jaune) qui leur servira de vérification.

Les formulaires A (enveloppe) et B (avertissement maintenant acquitté) sont rendus au redevable.

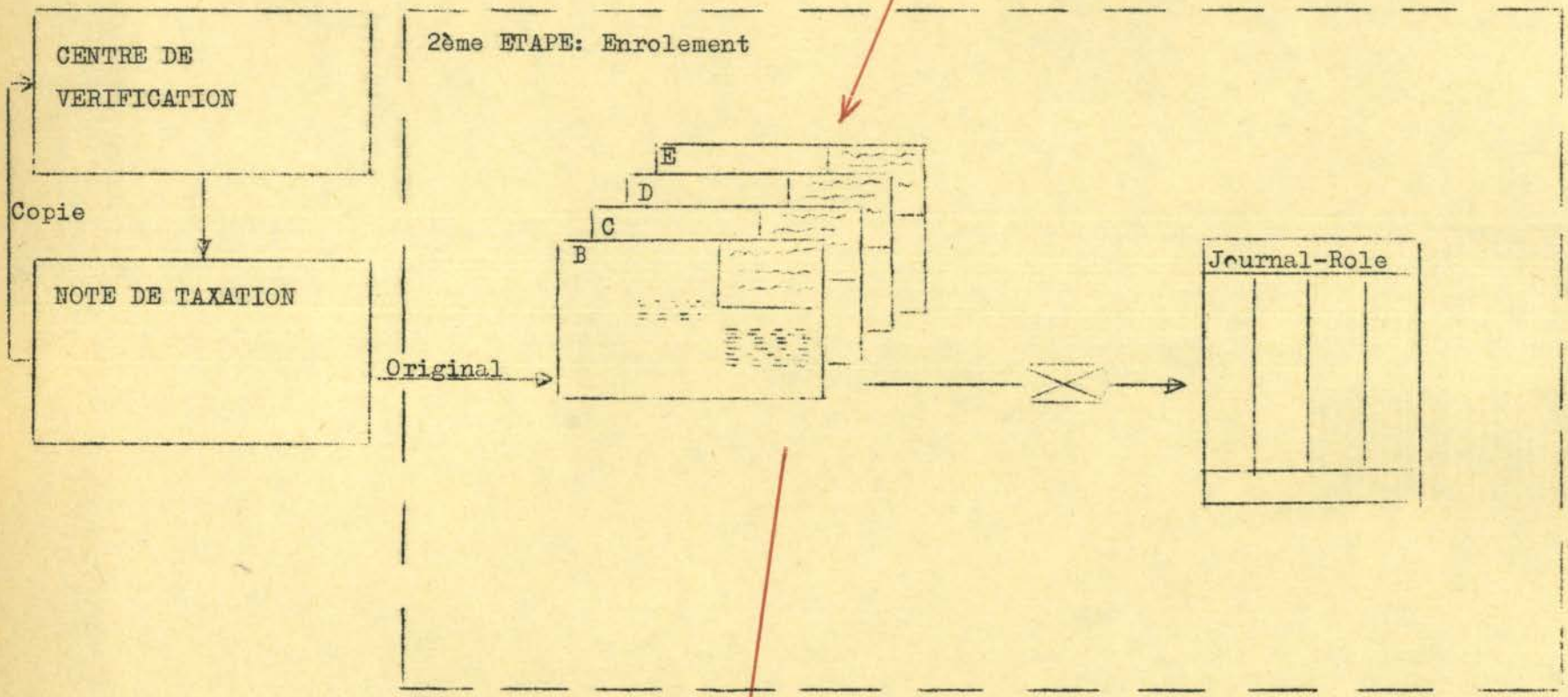
Le formulaire C (rose) est envoyé à la 4ème étape pour qu'on puisse créditer le compte courant du redevable. (voir 4ème étape). Ensuite le formulaire C est renvoyé à la 3ème étape pour l'apurement du classement "restant à recouvrer". (voir 3ème étape).

Dans le cas où l'on ne se sert pas de la 4ème étape (comptes courants) le formulaire C est envoyé directement à la 3ème étape.

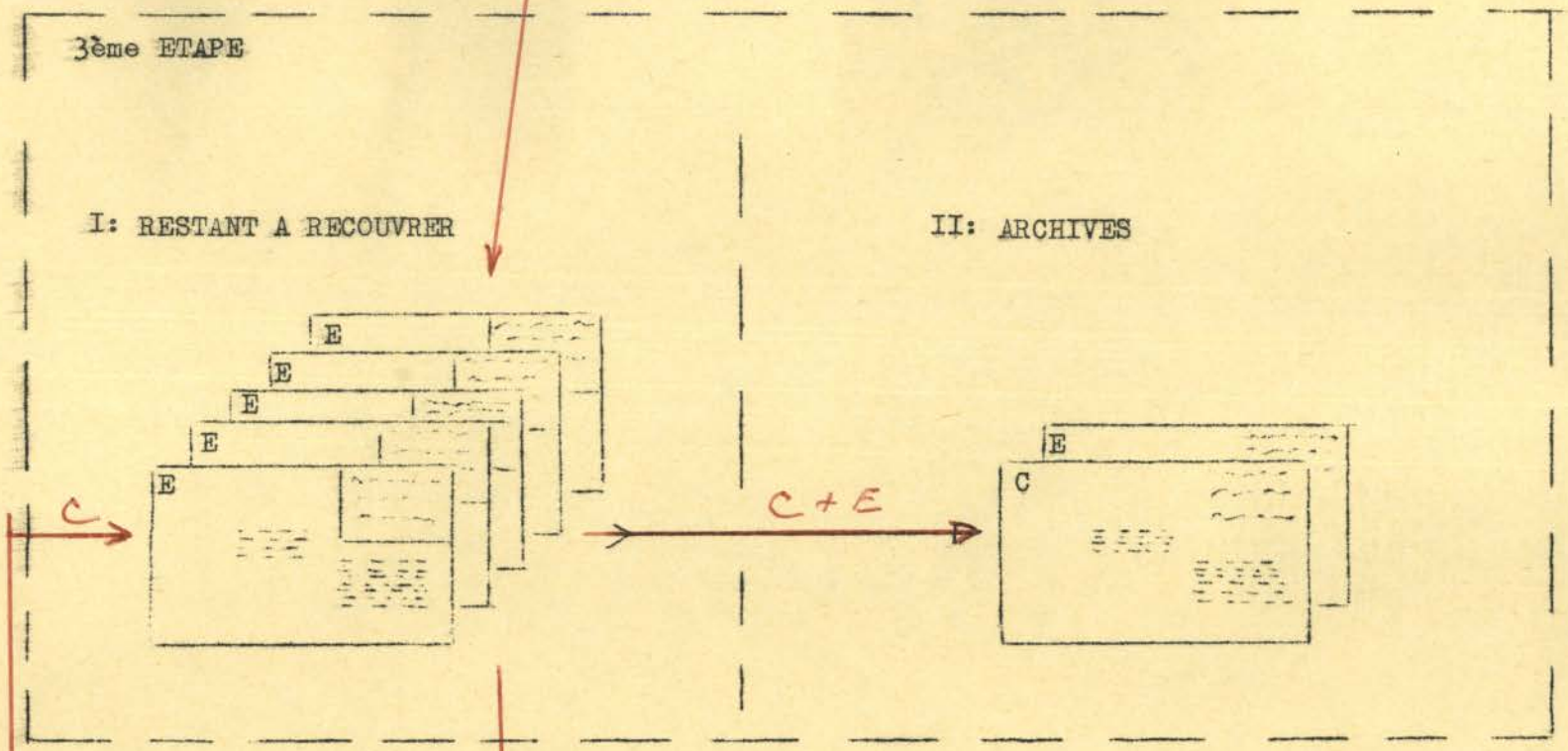
PLAN DE TRAVAIL DE RECOUVREMENT



A+B+C+D+E

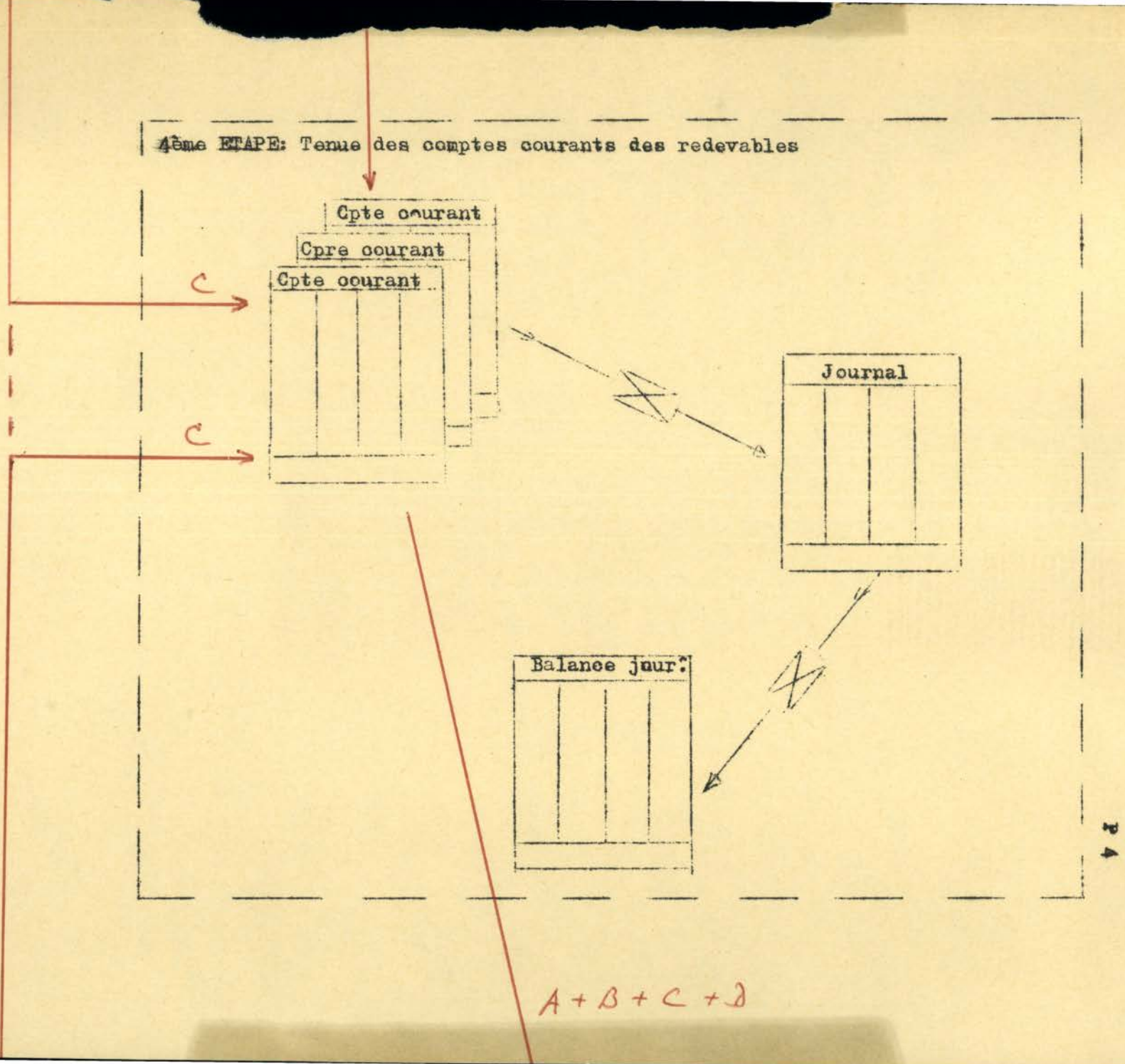

CENTRE DE
VERIFICATION
Copie
NOTE DE TAXATION
2ème ETAPE: Enrolement
Original
E
D
C
B
Journal-Role

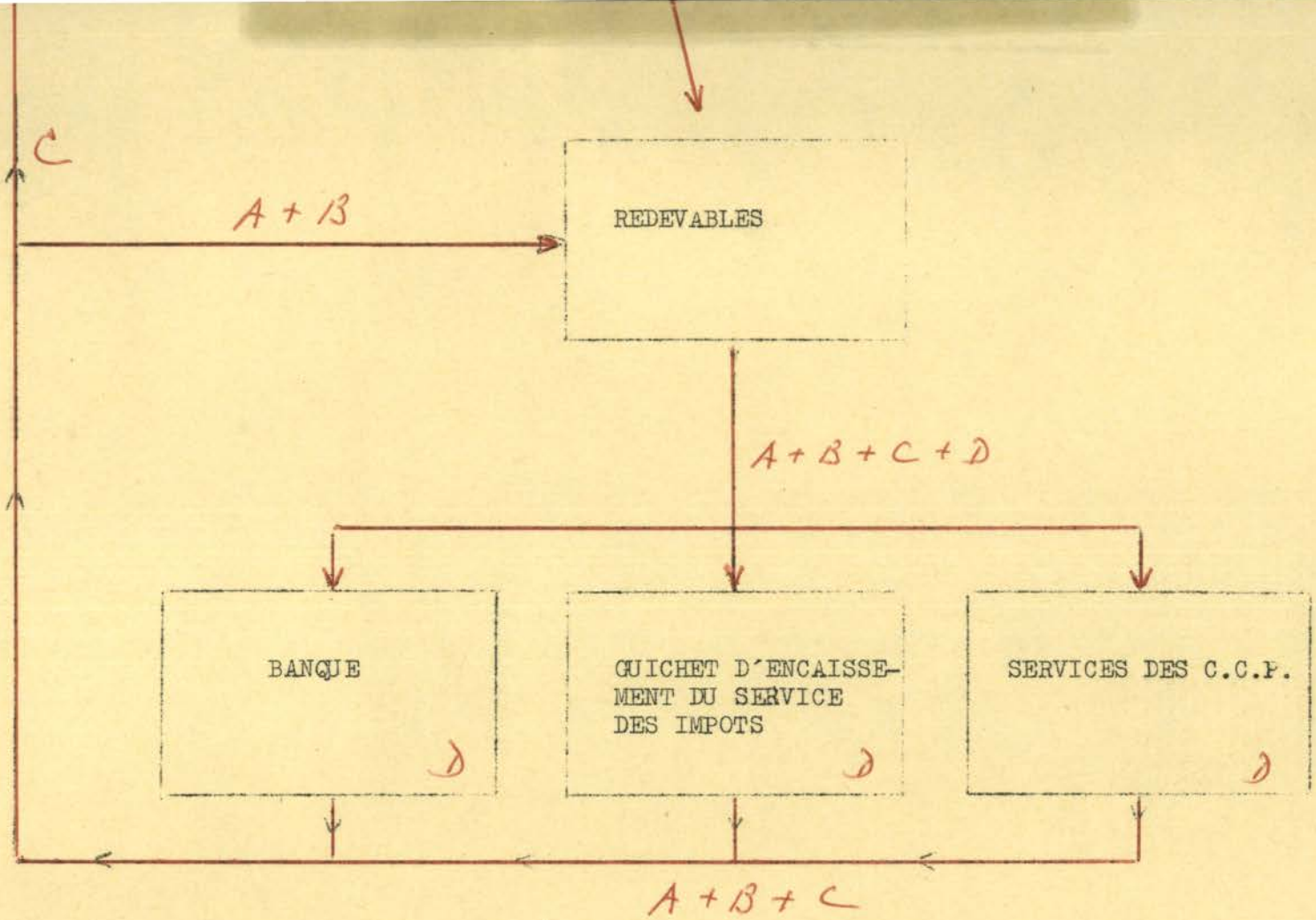
A + B + C + D + E



A + B + C + D

C


4ème ETAPE: Tenue des comptes courants des redevables
Cpte courant
Cpre courant
Cpte courant
C
C
Journal
Balance jour.
A + B + C + D


C
A + B
REDEVABLES
A + B + C + D
BANQUE
D
GUICHET D'ENCAISSEMENT DU SERVICE DES IMPOTS
D
SERVICES DES C.C.P.
D
A + B + C

T. Willes

La Caisse d'Epargne du Congo

Projet pour la réorganisation de la tenue des comptes courants et l'émission d'un nouveau livret

La nécessité d'une réorganisation de la Caisse d'Epargne du Congo est bien connue. Depuis 1962, la Caisse n'a plus de Conseil d'Administration ni de Directeur Général en fonction. Le Ministre des Finances a fait faire récemment un avant-projet d'ordonnance-loi, entre autre, afin de créer un Conseil d'Administration par intérim chargé de revoir l'organisation et l'activité de la Caisse, et de soumettre des suggestions dans ce but.

Les pages suivantes visent à donner au futur Conseil d'Administration par intérim aussi bien une vue générale de l'état actuel des relations entre la Caisse et ses déposants qu'un projet pour la réorganisation de la tenue des comptes courants et l'émission d'un nouveau livret.

La comptabilité de la Caisse est dans un état chaotique. On n'a pas encore pu faire le bilan pour la fin de l'année 1962. (Celui de 1961 est détenu à Bruxelles). La tenue des comptes courants des déposants est également en retard.

Le résultat de ce retard est, entre autre, de rendre impossible le contrôle des dépôts des livrets. Par conséquent, le nombre des fraudes y est effrayant.

A cause de la désorganisation complète des routines de la tenue des comptes courants, un nombre très élevé de comptes n'ont pas pu être identifiés et ont été classifiés comme comptes anonymes. De plus, j'ai trouvé bien des comptes présentant des dépôts négatifs ce qui est une anomalie dans une caisse d'épargne.

A mon avis, une des premières tâches du Conseil d'Administration par intérim doit consister en une réorganisation complète de la tenue des comptes courants de la Caisse.

A cause de la désorganisation totale des comptes courants existants, il n'y a pas d'autre solution que d'accepter les dépôts inscrits dans les livrets des déposants (s'ils ne sont pas évidemment falsifiés). Pour éviter un grand scandale, on pourrait faire cela en échangeant les vieux livrets pour d'autres d'un nouveau type. Cet échange de livrets est notamment nécessaire pour mettre fin à toutes les falsifications rendues possibles par la présentation du vieux livret.

Le nouveau livret sera beaucoup plus difficile à falsifier. De plus, il sera équipé d'un troisième pli de couverture qui servira de matrice et où seront estampées toutes les informations fixes concernant le déposant. Avec l'aide de cette matrice, on pourra imprimer des informations identiques sur les vérifications, les spécifications chronologiques, les cartes de comptes courants, des registres, etc. en évitant toutes les erreurs actuellement si fréquentes. Une description de la composition et de l'emploi du nouveau livret se trouve dans l'Annexe A.

La désorganisation de la tenue des comptes courants provient partiellement du fait que celle-ci a été centralisée à Léopoldville avec l'aide d'une installation de machines mécanographiques. Dans un pays aussi grand que le Congo et présentant de grandes difficultés de communication, ce systeme ne peut pas fonctionner efficacement. Il est proposé de décentraliser la tenue des comptes courants entre les succursales où le travail sera fait avec l'aide de machines beaucoup plus simples et considérablement moins coûteuses. Evidemment la comptabilité générale de la Caisse doit rester à Léopoldville ainsi que le contrôle des opérations des succursales. Une description détaillée de l'organisation de la tenue des comptes courants se trouve dans l'Annexe B et une estimation préliminaire des coûts d'investissements et d'activité dans l'Annexe C.

Aussi dois-je attirer l'attention sur les résultats d'une enquête que j'ai faite dans quelques succursales. (Voir Annexe D). J'ai trouvé qu'à peu près 90% des comptes contiennent des dépôts inférieurs à 500 FC, dont la moyenne est de 60 FC environ. Ces dépôts ne peuvent être rentables pour la Caisse. Naturellement on ne peut pas immédiatement éliminer ces dépôts mais je propose qu'après le transfert dans les nouveaux livrets il ne soit plus permis d'obtenir un livret sans un dépôt initial de 500 FC et que chaque versement ou remboursement ne puisse être inférieur à 100 FC. Ce système pourrait réduire considérablement les frais d'opération de la Caisse et pourrait être encouragé par des taux d'intérêts différents d'après le montant de l'opération.

Je n'ignore pas qu'il y a beaucoup de petits déposants (enfants, etc.) qui n'atteindront pas les montants minima proposés. On pourrait créer pour eux des groupes ou clubs de déposants comme on l'a fait dans plusieurs Caisses d'Epargne en Europe. Le groupe a un compte en commun dans la Caisse et une personne adulte est nommée caissier du groupe.

En dehors des succursales de la Caisse, les bureaux des PTT fonctionnent comme des agences où les déposants peuvent effectuer des versements et recevoir des remboursements. A cause de l'impossibilité pour les employés des PTT de contrôler si les dépôts inscrits dans les livrets sont corrects ou non, je propose que seuls un nombre limité de bureaux des PTT soient autorisés à effectuer ce genre d'opérations. Pour chaque remboursement excédant 5.000 FC, l'employé des PTT sera obligé de se mettre en contact avec la succursale où se trouve le compte courant du client afin de contrôler le dépôt.

Finalement je dois signaler que, naturellement, une réorganisation comme celle que je propose ne pourra pas être faite sans difficultés. Cependant, elle est tout à fait nécessaire et je suis d'avis qu'elle pourrait être réalisée dans un an si la Caisse d'Epargne du Congo avait un Conseil d'Administration par intérim capable et consciencieux.

Léopoldville, le 1er avril 1964

Tore WILLES
Expert et membre du
Groupe Financier de l'ONUC

TW/bc

Annexe A

Composition et emploi du nouveau livret

Le nouveau livret possèdera une couverture divisée en tryptique et faite en matière plastique. Sur la troisième partie de la couverture, (celle qui sortira du côté droit), sera estampée une matrice portant le nom et le numéro du compte du client.

Les pages du livret seront attachées à la couverture avec une couture de telle manière qu'il sera impossible de les détacher sans déchirer le livret. Actuellement il arrive souvent qu'on échange les pages d'un livret pour celles d'un autre. Cette falsification est facilitée par la construction du vieux livret dont les pages ne sont attachées à la couverture que par des serre-papier.

Le livret contiendra 60 pages numérotées deux à deux de 1 à 30. De chaque paire de pages, la première (la souche) restera dans le livret et montrera au client les montants de l'opération (versement ou remboursement) et son dépôt. La deuxieme page fera apparaître la vérification de la Caisse. Elle sera détachable par une perforation et sera un peu plus grande que la première pour laisser de l'espace et pour la signature du client (côté droit) et pour la modification de l'intérêt apportée par l'opération actuelle (en bas).

A chaque opération la page-matrice sera pliée sous une paire de pages du livret et une liste en double qui portera la spécification chronologique de tous les versements ou remboursements. Avec l'aide d'un pressoir simple et de papiers carbones placés au-dessus de la première page (la souche), de la seconde (vérification) et de la liste chronologique, l'employé de la Caisse imprimera toutes les informations de la page-matrice (nom, numéro) sur tous les documents en question. L'avantage d'un tel procédé est évident. Il élimine toutes les erreurs de nom, numéro de compte, etc. qui sont maintenant si fréquentes. De plus on pourra réduire le temps de chaque opération tant en faveur de la Caisse que du client.

Après avoir imprimé le contenu de la page-matrice, l'employé devra mettre la date et les numéros de la succursale et du guichet avec une griffe à main ordinaire. Les montants de l'opération seront remplis à la main avec un stylo à bille qui puisse produire des copies sur tous les documents.

Le calcul du dépôt du client après chaque opération doit être fait à l'aide d'une additionneuse à main. L'employé y mettra tout simplement le solde précédent, ajoutera le versement (+) ou le remboursement (-), après quoi la machine donnera le solde actuel.

L'employé doit imprimer à la fois le numéro du compte sur la liste de l'additionneuse avec la touche non additionnée. Du point de vue du contrôle, il serait bon de se servir d'une additionneuse munie d'un deuxième registre qui puisse enregistrer la somme de tous les versements ou remboursements d'un guichet.

A la fin d'une opération, la deuxième page du livret (la vérification) sera détachée et transmise à un autre employé qui remplira la modification de l'intérêt apportée par l'opération. Le calcul de ce montant pourra être fait d'après les tarifs d'intérêt déjà existants. L'intention de ce calcul immédiat est de rendre possibles des comptes courants contenant un solde de capital, un solde d'intérêt dû à la fin de l'année et la somme de ces deux soldes.

La liste de la spécification chronologique des opérations doit être du genre "sans fin" pour que toutes les opérations journalières d'un guichet se trouvent sur une seule liste. Si l'on fait cette liste en double, un exemplaire peut rester à la succursale tandis que l'autre est envoyé au siège de Léopoldville pour contrôle.

Quelques exemplaires du nouveau livret ont été faits à la main pour servir de modèle.

Annexe B

La tenue des comptes courants

Pour qu'on puisse contrôler le dépôt d'un client avant un remboursement, il est nécessaire que l'enregistrement des opérations soit fait le jour même où il a lieu.

A cause des difficultés de communication dans ce grand pays, on a trouvé que la tenue des comptes courants, centralisée à Léopoldville, n'a pu être ni actuelle ni correcte. Des machines mécanographiques et des calculatrices électroniques n'ont pu être efficaces parce que le grand problème n'est pas l'enregistrement mais les communications. Malheureusement ces machines ne sont pas économiques non plus. Même dans un pays où les salaires sont plus élevés qu'au Congo, on pourrait se demander si une installation pareille serait à recommander. Pour la Caisse d'Epargne du Congo, elle n'est décidément pas économique (Voir Annexe C).

En raison des difficultés probablement inévitables d'une centralisation des comptes courants, il est recommandé de décentraliser la tenue de ces comptes dans les succursales. Il ne s'agit pas cependant de retourner au système employé avant 1958. La tenue des comptes courants à main engendre beaucoup d'erreurs, est difficile à contrôler et coûteuse à cause du travail énorme exigé.

Avec l'aide de machines comptables assez simples, munies d'un seul registre, on pourrait tenir les comptes courants dans les agences et succursales d'une manière efficace et beaucoup moins coûteuse que le système actuel (Voir Annexe C).

Une machine à un registre peut facilement enregistrer les opérations simples des comptes courants. Il ne s'agit que d'enregistrer des versements, des remboursements, des modifications d'intérêt et de calculer les soldes de dépôt et d'intérêt dû à la fin de l'année et finalement la somme des deux derniers. Une telle machine rend possible un contrôle mathématique des montants enregistrés ainsi que le calcul des dépôts. Elle produit automatiquement et simultanément un journal de toutes les opérations et des soldes. Ce journal fournira au siège de Léopoldville toutes les informations nécessaires dans ce domaine, et pour la comptabilité générale et pour le contrôle.

Une tâche qui entraîne beaucoup d'erreurs est le calcul des intérêts. Avec l'aide du système de modification de l'intérêt dû à la fin de l'année et du journal des machines comptables, on pourra cependant contrôler ce travail. La somme de toutes les modifications d'intérêt faites dans une journée doit correspondre à la modification d'intérêt calculée sur la somme de toutes les opérations de la même journée. Ce genre de contrôle est possible même si on se sert de taux d'intérêt différents. Dans ce cas, on estime la fréquence moyenne des opérations par des analyses statistiques.

Modèle de compte courant et exemple de son emploi

La carte que je propose pour les comptes courants contient 7 colonnes. Sur le journal des versements ou remboursements (en double) apparaîtront par copie carbonne les chiffres des 7 colonnes de la carte. De plus le journal possède une huitième colonne pour la preuve de l'opération.

Les colonnes sont les suivantes:

1. Numéro du compte courant
2. Date
3. Opération: Versement (+), remboursement (-)
4. Dépôt = solde du capital
5. Modification d'intérêt dû à la fin de l'année (+ ou -)
6. Solde d'intérêt dû à la fin de l'année
7. Dépôt total à la fin de l'année = solde du capital + solde d'intérêt
8. Preuve de l'opération (contrôle par le zéro).

Journal des versements. 1er avril 1964

1 No.cpte	2 Date	3 Opérat.	4 Capital	5 Modification intérêt	6 Solde d'intérêt	7 Dépôt total	8 Preuve
134	1.04	200	300 *	6	10	310	0 *
255	1.04	100	200 *	3	7	207	0 *

a) 255 (No. du compte) XXXXXXXXXXXXX, Xxxxx (Nom) 00, XXXXXXXXX (Adresse)

1 No.cpte	2 Date	3 Opérat.	4 Capital	5 Modification intérêt	6 Solde d'intérêt	7 Dépôt total
255	2.01	100	100 *	4	4	104
255	1.04	100	200 *	3	7	207

a) Les mêmes chiffres se trouvent sur la carte du compte courant et sur les deux exemplaires du journal des versements.

Organisation et contrôle des comptes courants

Lors de la mise en service des nouveaux livrets décrits dans l'Annexe A, on se servira de la page-matrice pour imprimer le nom et le numéro du compte du client sur les documents suivants:

1. Une nouvelle carte du compte courant du client

2. Une carte qui sera classée par ordre alphabétique (répertoire des redevables)

3. Une carte qui sera classée par ordre numérique ("cross register").

En imprimant avec une seule matrice les indications concernant un client, toutes les erreurs de transfert d'un document à l'autre seront éliminées. En outre, ce travail exige beaucoup moins de temps.

Pour faciliter la recherche d'un compte incorrect (malgré tout) ou absent, il serait souhaitable de diviser les comptes courants en groupes d'après leur numéro initial, par exemple 1 000 comptes par groupe. Ce nombre pourra être augmenté quand le personnel aura acquis un peu d'expérience.

Les cartes de comptes courants seront gardées dans des classeurs métalliques de type ordinaire. Elles seront classées par ordre numérique. Les classeurs de comptes doivent être accessibles aux employés des guichets de remboursement. Il est nécessaire que chaque employé s'engage par écrit à prendre la responsabilité de toutes les cartes de comptes. Le contrôle de l'existence des cartes de comptes est aussi important que le contrôle des caisses.

Il existe des systèmes et des machines pour la tenue des comptes courants qui sont beaucoup plus avancés que celui qui est proposé ici. Qu'on n'oublie pas que les systèmes plus avancés coûtent beaucoup plus cher, qu'ils sont en général plus difficiles à apprendre. Surtout quand des erreurs apparaissent, on voit que les corrections sont beaucoup plus faciles à faire quand on se sert de machines simples. L'employé ne fait que barrer la ligne erronée et fait la correction en la signant.

Annexe C

Estimation préliminaire du coût des investissements et des frais d'activité

Il est évident qu'il n'est pas encore possible de chiffrer avec précision le coût des investissements et des frais d'activité de l'organisation proposée pour la tenue des comptes courants et la composition du nouveau livret. Comme j'ai fait beaucoup de réorganisations semblables dans mon pays, je peux cependant fournir des estimations préliminaires des frais à engager pour montrer que le système proposé n'est pas seulement plus efficace et plus simple que celui dont on se sert maintenant mais aussi beaucoup plus économique.

Le nouveau livret

Le nouveau livret est une invention que j'ai faite ici pendant mon travail pour la Caisse d'Epargne. Pourtant le livret se sert d'éléments qui existent déjà et je crois qu'on pourra le produire dans des imprimeries spécialisées en Europe à un prix de 50 à 70 FC si on le produit en grande série. J'avoue que ce prix doit être plus élevé que celui du vieux livret. Le nouveau livret éliminera cependant les grands désavantages du vieux, sera plus économique en épargnant beaucoup de travail et constituera une part intégrale de la tenue des comptes courants.

Machines nécessaires pour les opérations et la tenue des comptes

Les machines pour estamper les matrices coûtent en Europe environ 2 000 dollars l'une. Il n'est pas nécessaire d'avoir ces machines dans toutes les succursales. Si 4 succursales se servent de la même machine, le coût d'investissement ne doit pas excéder 12 000 dollars.

Les pressoirs dont on se servira dans les guichets doivent coûter entre 30 et 50 dollars la pièce si l'on achète 30 pressoirs, ce qui fait un total variant entre 900 et 1 500 dollars.

Les additionneuses à main coûtent 100 dollars environ. Comme il doit déjà exister beaucoup d'additionneuses, je ne peux pas fixer la quantité qui sera nécessaire.

Les machines comptables munies d'un seul registre coûtent 600 dollars à peu près. Ces machines ont besoin d'électricité et comme 5 succurs-les n'ont pas d'électricité, il faudra concentrer la tenue des comptes courants aux 18 succursales qui en sont équipées. D'après le nombre d'opérations probables, 35 à 40 machines doivent suffire. Donc le total serait de 20 000 à 25 000 dollars.

Le coût d'investissement nécessaire pour les cartes de comptes, classeurs, etc. ne doit pas excéder 8 000 dollars. Ces matériaux pourront certainement être produits au Congo et n'exigeront donc pas de devises étrangères.

Le total des investissements en machines ne doit pas excéder 50 000 dollars. Cette somme est à comparer avec le loyer de 30 000 dollars par an que l'on paye maintenant pour l'ensemble des machines mécanographiques. L'investissement total ne doit donc pas excéder le loyer de deux ans! Il est alors évident que les frais annuels d'opération seront considérablement réduits avec le système proposé.

Je dois attirer l'attention sur le fait que j'ai compté avec les prix qu'on pourrait obtenir si la Caisse achetait directement en usine les machines nécessaires en évitant tous les intermédiaires qui ajoutent en général 100% sur ces prix pour couvrir leurs frais et prendre leur bénéfice.

Si on ne se sert pas d'intermédiaires, on est naturellement obligé de prévoir l'entretien des machines. Il existe déjà, dans le sous-sol du siège à Léopoldville, des locaux excellents pour un atelier d'entretien. Le coût de l'investissement pour les outils et la formation d'ouvriers-mécaniciens ne doit pas excéder 20 000 dollars. Si le Gouvernement et les autres parastataux se débarrassaient des intermédiaires en achetant directement des machines de bureau, on pourrait faire des économies considérables. Dans ce cas, l'atelier proposé pourrait aussi s'occuper de l'ensemble des machines de bureau appartenant aux organismes étataux et parastataux.

Finalement, je dois attirer l'attention sur l'avantage de se servir partout de machines munies du même clavier, tant dans l'administration des parastataux que du Gouvernement. Un clavier unique faciliterait considérablement tout mouvement de personnel et réduirait les coûts de formation des fonctionnaires.

Annexe D

Répartition des montants des déposants dans quelques succursales vers juillet 1963

Succursales	Clients	Capital		Moyenne
Luluabourg	76 926	139 510 875	+	
Tous ensemble		12 839 180	-	
500 FC et plus	7 767	134 761 458	+	17 000 FC
Moins de 500 FC	67 601	4 749 415	+	78 FC
CR	1 552	12 839 180	-	8 300 FC
Stanleyville	83 941	56 861 274	+	
Tous ensemble		17 359 028	-	
500 FC et plus	5 921	53 791 881	+	9 761 FC
Moins de 500 FC	72 403	3 069 392	+	43 FC
CR	5 617	17 359 028	--	3 090 FC
Coquilhatville	54 744	70 081 950	+	
Tous ensemble		9 215 617	-	
500 FC et plus	5 930	67 788 913	+	11 500 FC
Moins de 500 FC	47 503	2 293 032	+	48 FC
CR	1 311	9 215 617	-	7 000 FC
Bakwanga	5 982	64 911 047	+	
Tous ensemble		2 114 183	-	
500 FC et plus	2 280	64 620 949	+	28 000 FC
Moins de 500 FC	3 563	290 098	+	80 FC
CR	139	2 114 183	-	15 000 FC

Fait sur la demande de M. Willes
d'après les comptes courants existant
au siège de Léopoldville

Léopoldville, le 5 février 1964
Département mécanographique

30-11

April 29th, 1964

Mr. B.F. Osorio-Tafall, Chief Civilian Operations

Gustav Cederwall, Public Finance Controller

Reports of Mr. T. Willes, UN expert on organization

I have the honour of submitting to you for information two reports prepared by Mr. T. Willes who has served as an organization expert. One of the reports concerns the organization of tax collection, the other some aspects of the book keeping of the National Savings Bank.

Copy to

Mr. J.R. BROOKS,
Deputy Chief Civilian Operations

MINISTERE DES FINANCES 10 avril 1964

BUREAU DES FINANCES PUBLIQUES

T. Willes

Services des Impôts

Projet pour l'organisation du recouvrement de certains impôts

Depuis la nouvelle organisation territoriale de la République du Congo le problème se pose d'organiser des services des impôts dans la majorité des provinces. Dans les provinces où l'on a pu prendre possession des services déjà existants, et dans le Service des Impôts du Gouvernement central de Léopoldville, il existe cependant un problème: faire fonctionner les services d'une manière plus efficace.

Le travail d'un service des impôts peut être considéré comme comportant trois phases principales:

1. Rechercher tous les redevables et les enregistrer au Répertoire des redevables afin de les obliger à faire leurs déclarations.

2. Vérifier les déclarations et produire des notes de taxation.

3. Exécution de la taxation, c'est-à-dire recouvrement des impôts.

Les pages qui suivent présentent un projet pour l'organisation de la troisième phase, notamment le recouvrement des impôts suivants dans les cas où ils font l'objet de rôles dressés par les services:

Impôts sur les revenus:

Impôts sur les revenus locatifs;
Taxe mobilière;
Taxe professionnelle.

Impôt personnel:

1ère base: la superficie des bâtiments et constructions;
2ème base: la superficie des terrains bâtis dans les circonscriptions urbaines;
3ème base: les employés et les ouvriers;
4ème base: la superficie des concessions minières.

Le projet ne s'occupe pas du recouvrement des impôts payés au moment du dépôt ou de la vérification de la déclaration et de ceux qui, perçus par retenue, sont payés dans les délais légaux. Ces impôts ne font pas l'objet de rôle. Rien n'empêche cependant de les traiter d'une manière analogue.

Le plan proposé pour l'organisation du recouvrement des impôts en question n'est pas conforme à celui dont on se sert actuellement dans les services existants. Ce dernier a été adopté il y a quinze ans et a besoin d'une révision eu égard aux méthodes modernes employées pour exécuter ce genre de travail. De plus les machines comptables sont tellement usées que la majorité d'entre elles ne peuvent plus fonctionner.

L'avertissement-extrait du rôle

Afin de simplifier les opérations de recouvrement, il est proposé de se servir d'un nouveau type d'avertissement-extrait du rôle. L'avertissement se présente sous forme d'un carnet contenant plusieurs formulaires qui porteront, par décalque, les mêmes informations. Ainsi, on évite d'écrire ces informations plusieurs fois ce qui diminue le travail nécessaire et élimine beaucoup d'erreurs. Le carnet est adapté au fonctionnement de quelques machines simples qui peuvent rendre les opérations et plus rapides et plus efficaces. Dans l'Annexe A se trouve une description détaillée de la composition de cet avertissement-extrait du rôle.

Impression par plaquettes métalliques

Afin de réduire le nombre de confusions des redevables et autres erreurs de nom, d'adresse, de numéro de rôle et de compte courant, il est proposé que toutes ces informations concernant les redevables soient estampées sur des plaquettes métalliques (matrices), d'après le Répertoire des redevables. Avec des pressoirs simples on pourra imprimer ces informations sur les déclarations (en les envoyant aux redevables), sur les avertissements-extraits du rôle, les comptes courants, les cartes de registres divers, etc.

Les plaquettes métalliques une fois confectionnées, on n'aura plus qu'à réviser les classeurs d'après les répertoires des redevables des années suivantes. La majorité des plaquettes anciennes resteront certainement sans changement pendant plusieurs années.

Comme il n'est guère motivé d'acheter une estampeuse de plaquettes métalliques pour chaque service, on pourra faire une installation centrale au Service des Impôts du Gouvernement central à Léopoldville. Ce travail peut aussi être fait par des agences privées à Léopoldville et probablement à Elisabethville.

Si l'on trouve des difficultés au début pour confectionner rapidement ces plaquettes métalliques, rien n'empêche de dactylographier ces informations concernant les redevables. Seulement on n'obtiendrait pas dès le début les avantages du système proposé.

Machines comptables

Pour inscrire sur les avertissements les montants des impôts et le total dû par le redevable ainsi que pour la tenue des comptes courants, un type de machine comptable très simple et peu coûteuse est proposé. Il s'agit d'une additionneuse munie d'un seul registre et d'un chariot "front-feed". Elle produit automatiquement et simultanément un journal des opérations. Son fonctionnement est facile à apprendre et en cas d'erreur celles-ci sont corrigées sans conséquences pour le travail entier.

Le plan de travail

Les opérations successives du travail de recouvrement sont décrites
... dans le plan graphique ci-joint et commentées en détail dans l'Annexe B.

Dans le plan les opérations sont divisées en quatre étapes ou sections. Les opérations sont les mêmes, quelle que soit la manière de paiement: directement au service des impôts, par chèque bancaire ou chèque postal.

En exécutant ce plan de travail il faudra tenir compte de plusieurs facteurs: la quantité de travail de chaque service, la formation et la mentalité des fonctionnaires, etc. Au Service des Impôts du Gouvernement central à Léopoldville et dans quelques services provinciaux des impôts, on a besoin de plusieurs fonctionnaires à cause du nombre élevé de redevables tandis que dans la majorité des services provinciaux un seul fonctionnaire peut facilement exécuter toutes les opérations nécessaires.

Quelles que soient les circonstances il est cependant indispensable au point de vue du contrôle de séparer le travail des quatre étapes de celui des paiements. Il ne faut jamais se fier à un seul fonctionnaire pour encaisser l'argent et tenir les comptes courants ainsi que classer les "restant à recouvrer".

Principes de répartition du travail

Dans les cas où le travail des quatre étapes exige plusieurs fonctionnaires, il existe deux alternatives pour la répartition de ce travail. Chacune a des avantages mais aussi des désavantages.

I. Répartition horizontale, c'est-à-dire que le travail de chaque étape est fait par un ou plusieurs fonctionnaires qui ne se mêlent pas des autres étapes; travail en chaîne.

Avantages: Les fonctionnaires apprennent facilement un travail limité et deviennent des spécialistes qui peuvent travailler rapidement et sans trop d'erreurs.

Quand les fonctionnaires ne s'occupent que de leur étape de travail, il est plus facile d'établir des contrôles efficaces; les opérations des étapes différentes doivent correspondre.

Désavantages: Quand le fonctionnaire qui s'occupe d'une étape est absent (pour cause de maladie ou autre), son étape ne fonctionne plus et par conséquent le travail des étapes suivantes s'arrête; la chaîne est vulnérable.

II. Répartition verticale: Un fonctionnaire s'occupe de toutes les étapes consécutives. Si l'on a besoin de plusieurs fonctionnaires pour ce travail chacun s'occupe d'un certain nombre de redevables.

Avantages: En cas d'absence les autres fonctionnaires ne sont pas obligés de s'arrêter.

Les fonctionnaires ne s'ennuient pas autant s'ils ont un travail plus varié; ils doivent se sentir responsables d'un travail plus qualifié.

Désavantages: Il est très difficile d'établir des contrôles indépendants si l'on ne veut pas doubler le travail en contrôlant toutes les opérations d'un fonctionnaire.

Le travail de chaque fonctionnaire étant plus compliqué, on peut prévoir un nombre d'erreurs plus élevé.

Les machines ne sont pas aussi efficacement utilisées que que dans la répartition horizontale où le travail est spécialisé. Par conséquent on aura besoin de plus de machines dans certains cas.

Les avantages et désavantages mentionnés ne sont pas produits par le plan mais existent dans n'importe quel travail exécuté par plusieurs personnes; le plan proposé est neutre à cet égard. Au point de vue de la sécurité et du contrôle, la répartition horizontale est décidemment à recommander.

Remarques concernant le contrôle des registres

Il est extrêmement important de garder sous clé les répertoires des redevables, les classeurs de plaquettes métalliques et les classements

"restant à recouvrer". Le nombre de fonctionnaires autorisés à travailler avec ces registres doit être strictement défini. Les fonctionnaires autorisés doivent s'engager par écrit à prendre la responsabilité des registres qui leur sont confiés.

Léopoldville le 10 avril 1964

Tore Willes
Expert et membre du
groupe financier de l'ONUC

ANNEXE A

L'avertissement-extrait du rôle proposé est composé d'un carnet contenant cinq formulaires. Entre les formulaires se trouvent des papiers carbones. Ainsi tout ce qui est écrit sur un formulaire est copié sur les autres qui porteront donc des informations identiques concernant le redevable, ce qui élimine beaucoup d'erreurs et réduit le nombre des opérations nécessaires.

Les formulaires sont désignés par les lettres de A à E. Pour qu'on puisse plus facilement les distinguer ils doivent avoir des couleurs différentes.

Quelques exemplaires du carnet ont été faits à la main pour servir de modèle.

Formulaires:

A (blanc) - Ce formulaire servira d'enveloppe en étant plié autour du carnet qui est fermé par deux agrafes.

Il ne portera que le nom, l'adresse et les numéros de rôle et de compte courant du redevable.

B (vert) - Original de l'avertissement-extrait de rôle. Portera les informations du formulaire A, complétées par les montants d'impôts, de taxes, etc. et le total dû.

Servira de vérification en débitant le compte courant et entrera dans le classement "restant à recouvrer". Après paiement, ce formulaire sera retiré de ce classement et classé aux archives avec le formulaire C.

C (rose) - Copie de B. Servira de vérification de paiement au Service des Impôts. Sera employé pour créditer le compte courant et pour purifier le classement "restant à recouvrer".

D (jaune) - Copie de B. Servira de vérification de paiement à la banque ou au Service des C.C.P.

E (blanc) - Copie de B. Ce formulaire se ra conservé par le redevable et portera la quittance de paiement.

ANNEXE B

Commentaires sur le plan graphique de travail ci-joint

1ère étape

Des plaquettes métalliques sont confectionnées d'après le Répertoire des redevables. Chaque plaquette porte le nom, l'adresse, les numéros de rôle et de compte courant d'un redevable.

Les informations des plaquettes sont imprimées sur le carnet d'avertissement-extrait du rôle de chaque redevable. Ces informations se trouvent donc sur chacun des cinq formulaires (A à E) du carnet.

2ème étape

Les montants des impôts et des taxes sont inscrits sur les formulaires B à E du carnet d'avertissement-extrait du rôle, d'après les notes de taxation produites par le Centre de vérification.

Ce travail doit être fait par une machine comptable très simple. La machine fait l'addition des montants en les écrivant et produit automatiquement et simultanément un journal-rôle auquel est joint l'original de la note de taxation. Le journal-rôle forme ainsi le rôle qui sera exécutoire (feuille de titre) par le Directeur-Chef de Service.

Une copie de la note de taxation est renvoyée au Centre de vérification pour être jointe à la déclaration du redevable.

En se servant d'une machine comptable du genre additionneuse simple on a l'avantage de pouvoir contrôler les additions des montants des notes de taxation produites par le Centre de vérification.

3ème étape

I. Les formulaires B (verts) des carnets d'avertissement-extrait du rôle sont détachés et rentrent dans le classement "restant à recouvrer (par ordre numérique).

II. Quand les formulaires C (roses) rentrent comme vérifications de paiement, les formulaires B sont retirés du classement "restant à recouvrer" et classés avec les formulaires C aux archives (voir Paiements).

4ème étape: Tenue des comptes courants des redevables.

Le tenue des comptes courants peut être faite par les mêmes machines comptables dont on se sert à la 2ème étape. On n'aura qu'à changer le programme de la machine en tournant un bouton. Automatiquement et simultanément, la machine produit un journal des opérations.

Le nom, l'adresse, etc. des redevables sont imprimés sur les cartes de compte courant à l'aide des plaquettes métalliques de la 1ère étape.

Droits constatés

Le montant total dû d'après les avertissements est repris au compte courant de chaque redevable; débit d'après le formulaire B (vert).

Apurements (paiements - annulations)

L'inscription aux comptes courants (crédit) se fait au vu des formulaires C (roses) qui rentrent après paiement (voir Paiements).

Le total journalier peut être repris sur une fiche spéciale pour donner la perception totale en fin de mois.

- -

La 4ème étape n'est pas nécessaire pour le fonctionnement du plan et peut donc être supprimée, au moins au début.

La tenue des comptes courants a pourtant les avantages suivants:

1. Contrôle du travail aux étapes 2 et 3. Le journal des droits constatés doit correspondre au journal-rôle. Les soldes des comptes courants doivent correspondre au classement "restant à recouvrer".

2. Toutes les taxes, impôts, etc. d'un redevable sont assemblés en un seul compte.

3. Le compte courant d'un redevable fournit des informations non seulement sur les impôts et les paiements de l'année en cours mais aussi des années précédentes.

Paiements

Après la 4ème étape de travail (ou bien la 3ème si la 4ème est supprimée) le carnet d'avertissement-extrait du rôle (formulaires A à D) est envoyé au redevable (expédition).

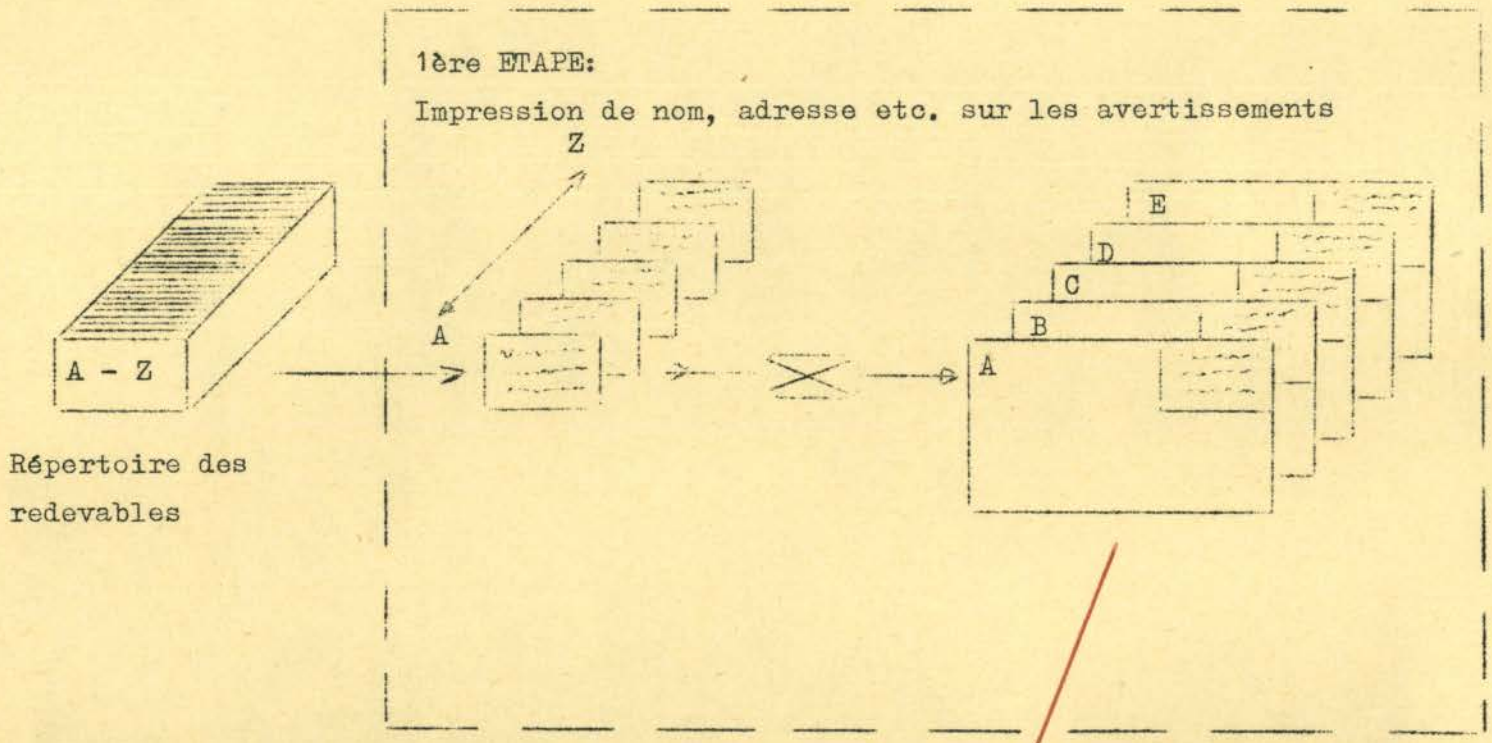
Le redevable peut payer le montant total dû soit directement au Service des Impôts, soit par banque ou par chèque postal. Dans les deux derniers cas, la banque ou le Service des CCP détacheront le formulaire D (jaune) qui leur servira de vérification.

Les formulaires A (enveloppe) et B (avertissement maintenant acquitté) sont rendus au redevable.

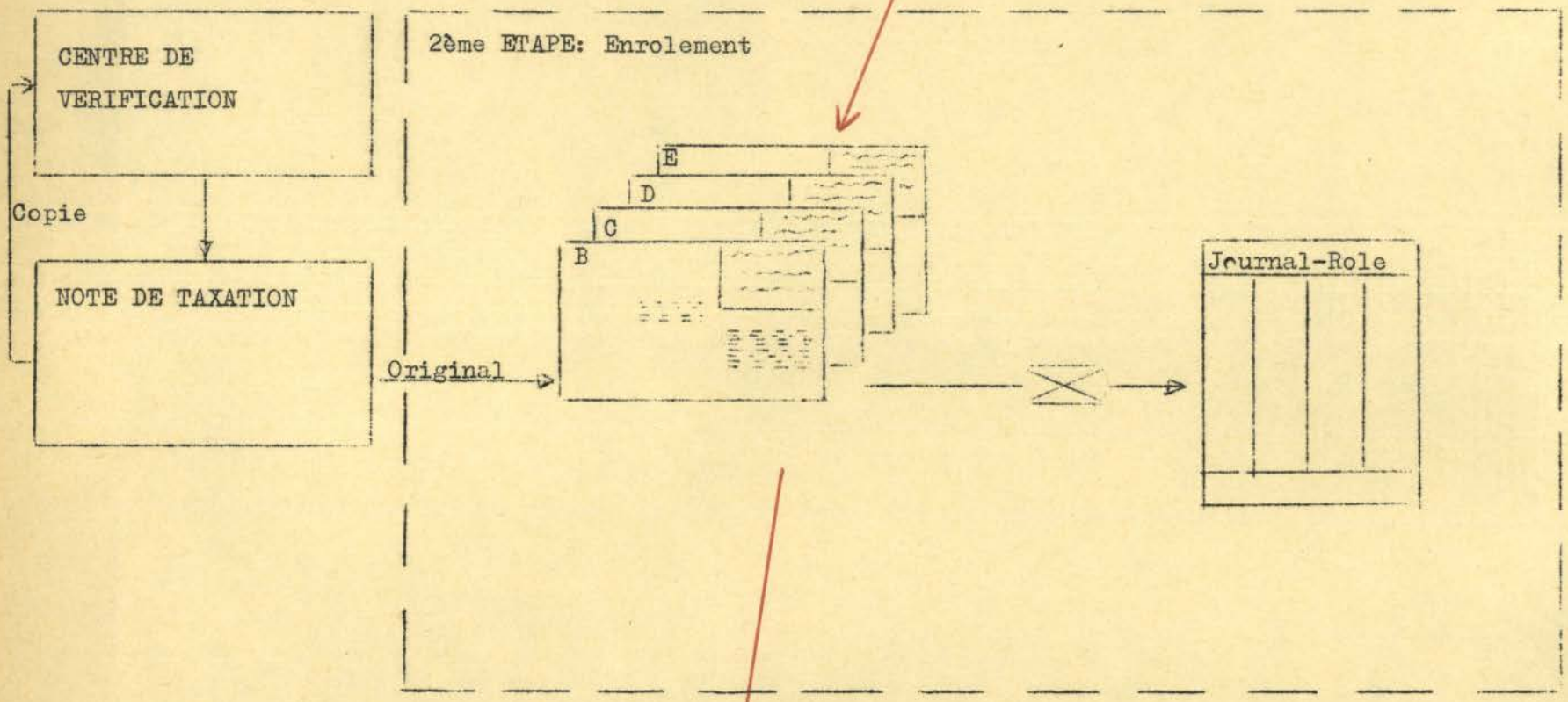
Le formulaire C (rose) est envoyé à la 4ème étape pour qu'on puisse créditer le compte courant du redevable. (voir 4ème étape). Ensuite le formulaire C est renvoyé à la 3ème étape pour l'apurement du classement "restant à recouvrer". (voir 3ème étape).

Dans le cas où l'on ne se sert pas de la 4ème étape (comptes courants) le formulaire C est envoyé directement à la 3ème étape.

PLAN DE TRAVAIL DE RECOUVREMENT



A+B+C+D+E

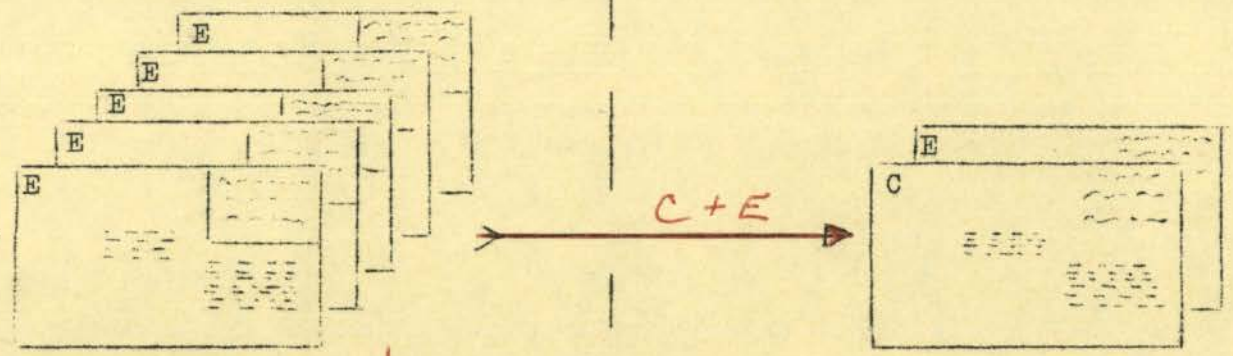

CENTRE DE
VERIFICATION
Copie
NOTE DE TAXATION
2ème ETAPE: Enrolement
Original
E
D
C
B
Journal-Role

A + B + C + D + E

3ème ETAPE

I: RESTANT A RECOUVRER

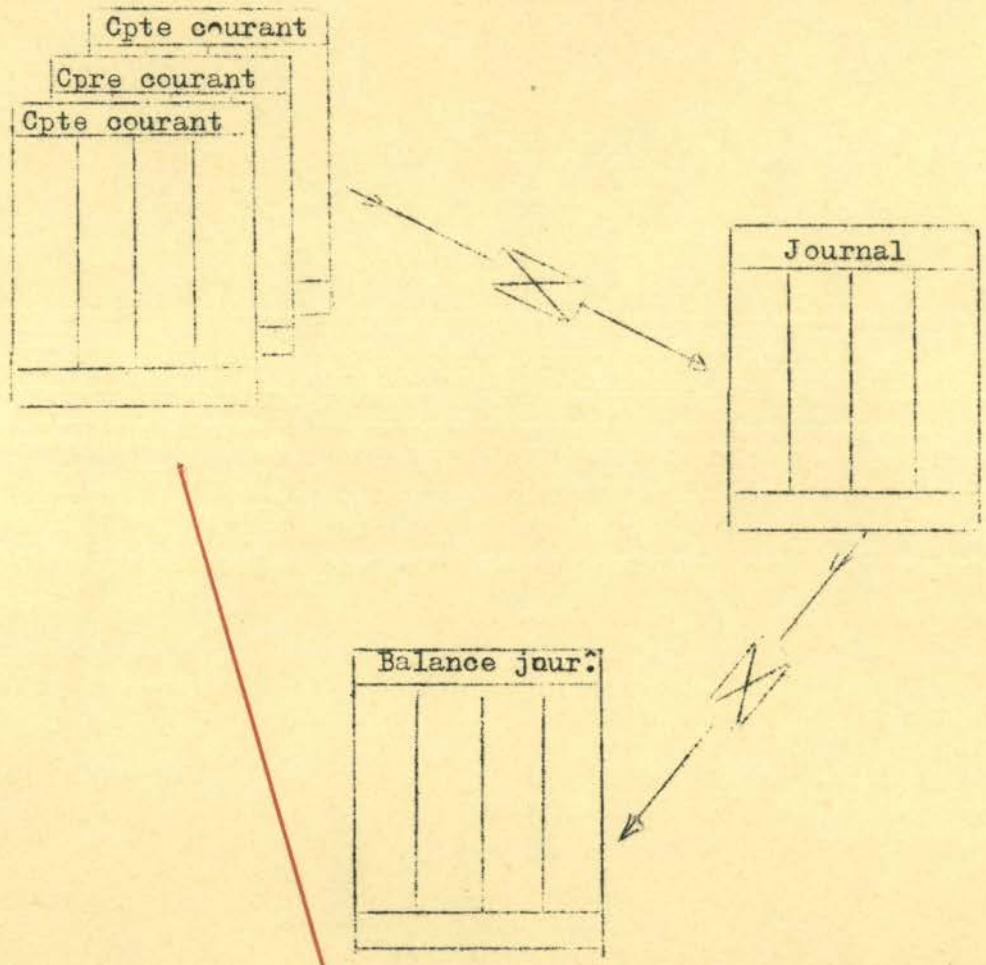
II: ARCHIVES



A+B+C+D

C

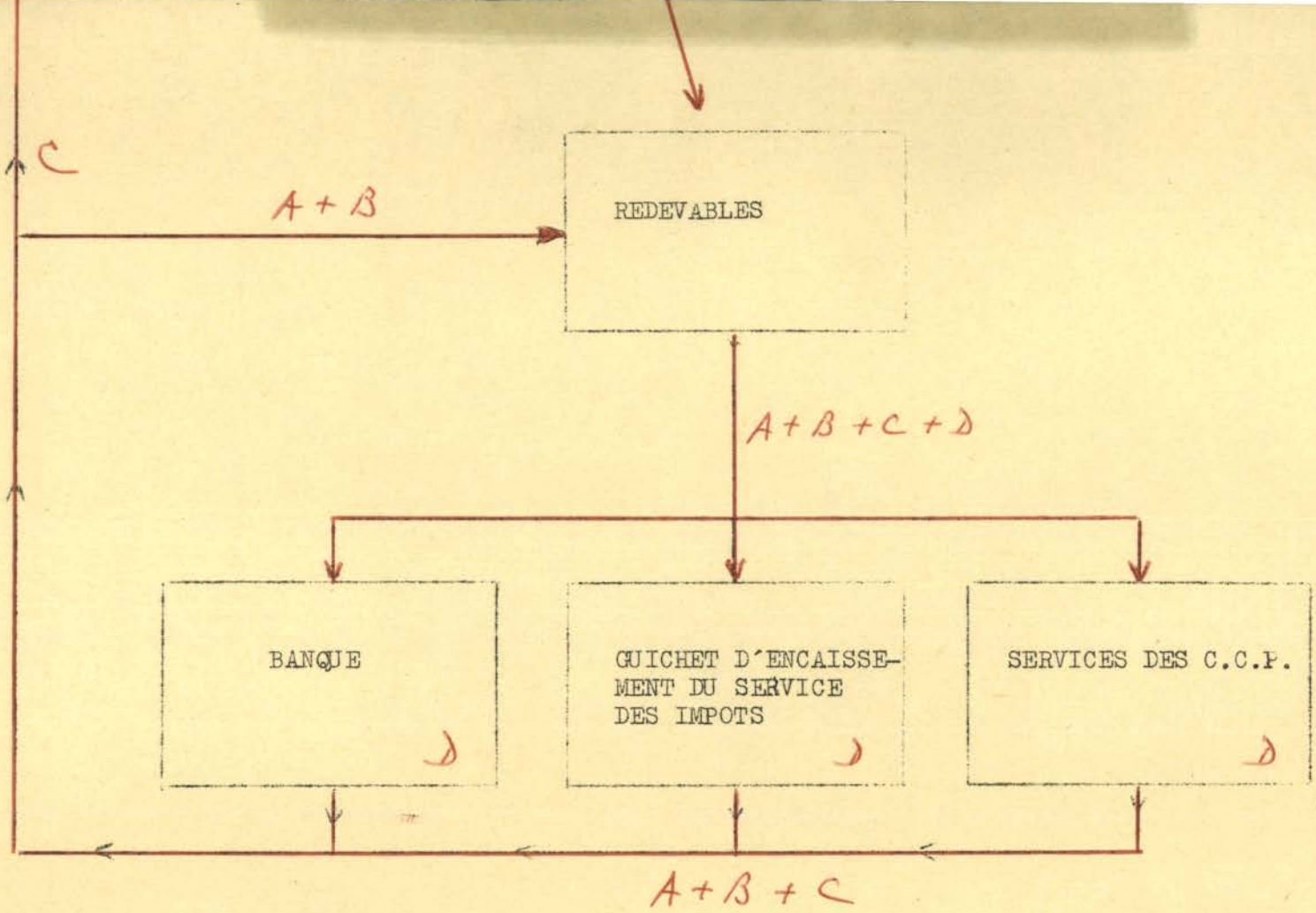
4ème ETAPE: Tenue des comptes courants des redevables.



C

C

A+B+C+D


C
A + B
REDEVABLES
A + B + C + D
BANQUE
D
GUICHET D'ENCAISSEMENT DU SERVICE DES IMPOTS
D
SERVICES DES C.C.P.
D
A + B + C