NATIONS UNIES

CONSEIL DE SECURITE

Distr.
GENERALE

S/4482
7 septembre 1960
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

QUATRIEME RAPPORT DU SECRETAIRE GENERAL SUR LA MISE EN APPLICATION DES RESOLUTIONS DU CONSEIL DE SECURITE S/4387, DU 14 JUILLET 1960, S/4405, DU 22 JUILLET 1960, ET S/4426, DU 9 AOUT 1960

La question de l'aide financière internationale à la République du Congo présente un tel caractère d'urgence que j'ai jugé nécessaire d'en saisir le Conseil de sécurité dès maintenant, bien que les prévisions que je puis présenter actuellement soient approximatives et incertaines. Etant donné la situation qui régnait pendant les premières semaines de l'indépendance, il était inévitable que les Nations Unies concentrent sur l'aspect militaire de l'assistance les efforts entrepris au Congo en application des décisions du Conseil de sécurité. Cependant, les résultats de l'action déjà amorcée risquent d'être très vite compromis, voire réduits à néant, si l'on ne prend pas dès maintenant certaines mesures en vue de stabiliser la situation financière du Gouvernement congolais et de jeter les bases du développement futur de l'économie congolaise. Il faut fournir immédiatement une aide financière importante si l'on veut reconstituer une administration publique stable, ranimer l'activité industrielle et commerciale et donner du travail à une partie substantielle des milliers de Congolais qui ont perdu leur emploi du fait même des événements survenus depuis l'indépendance. L'accomplissement de ces fins influe directement et dans une large mesure sur le rétablissement de la paix et de la sécurité, et les responsabilités du Conseil de sécurité se trouvent de ce fait en jeu.

Même sur la base des prévisions très provisoires qu'il est actuellement possible d'établir, les sommes nécessaires peuvent paraître considérables, mais, il convient de le souligner, elles permettent tout juste d'atteindre les objectifs limités qui viennent d'être mentionnés. Cette assistance ne vise pas à créer en faveur du Congo un régime permanent d'aide financière extérieure; ce qu'on compte et entend ainsi obtenir, c'est que la République soit prochainement en mesure de prendre à sa charge aussi bien les dépenses courantes que le financement de son développement. Si la structure économique et administrative peuvent être maintenues intactes, le pays pourra reprendre sa marche en avant.

Etant donné que les ressources de trésorerie du Gouvernement congolais diminuent rapidement, que la perception des impôts a été très ralentie par suite de la débâcle des services administratifs et des luttes intestines, que les recettes en devises provenant des exportations sont immobilisées et que les réserves monétaires, qui représentaient le 30 juin l'équivalent de 75 millions de dollars, sont tombées le 15 août à 35 millions de dollars - dont une partie appartient au Ruanda-Urundi - le gouvernement se verra très prochainement dans l'incapacité de faire face à ses échéances mensuelles, à moins de recourir à de dangereux procédés inflationnistes, et l'activité économique devra pratiquement s'arrêter.

Toute évaluation des besoins de l'économie congolaise eu égard au volume probable des opérations au comptant faites au titre des comptes de l'Etat et de la balance des paiements est, par la force des choses, extrêmement hasardeuse. Elle doit reposer sur des calculs établis compte tenu du rythme de la reprise des activités gouvernementales et des affaires, lequel dépend lui-même dans une très large mesure du rétablissement de la sécurité et de la confiance publiques. En outre, il n'existe aucune base précise permettant de faire des hypothèses quant aux possibilités d'emprunt et aux arragnements que l'on pourrait prévoir pour le service de la dette. Les hypothèses fondamentales sont que la République demeurera une entité économique et que son régime fiscal permettra, dans un délai raisonnable, de retrouver le niveau des recettes possibles prévu dans le budget de 1960. Heureusement, l'infrastructure économique est pratiquement intacte.

Pour ce qui est de l'année 1960, il ressortait d'une évaluation faite en juin, avant l'indépendance, que le deuxième semestre se solderait par un déficit de 100 millions de dollars (s'ajoutant au déficit de 34 millions de dollars déjà encouru pendant le premier semestre). D'après une évaluation ultérieure, établie à la mi-août sur la demande de l'Organisation des Nations Unies et dans laquelle on tenait compte de l'aggravation de la situation économique tout en supposant néanmoins que le Gouvernement congolais rétablirait les services publics et entreprendrait des travaux publics visant à résorber le chômage à un rythme raisonnable, le déficit à prévoir pour le deuxième semestre se trouvait porté à environ 125 millions de dollars. Avec un volume de transactions internationales

correspondant à ce degré d'activité gouvernementale et au rythme probable de la reprise dans le secteur privé, la balance des paiements présentera, estime-t-on, un déficit de l'ordre de 100 millions de dollars. Si certaines dispositions peuvent être prises en ce qui concerne la dette perpétuelle, il se pourrait que ces déficits probables soient réduits d'environ 20 millions de dollars chacun.

Même pendant les trois semaines qui se sont écoulées depuis que les prévisions de dépenses ont été établies au milieu d'août, la persistance des troubles au Congo et le faible niveau de l'activité économique qui en est résulté vont avoir influé sur le montant des estimations. Dès que la situation sera plus stable, j'ai l'intention de présenter au Conseil de sécurité des estimations revisées. D'ici là on sera peut-être mieux renseigné sur la forme du règlement financier dont le Congo et la Belgique conviendront vraisemblablement et au sujet duquel des négociations ont déjà été engagées sous les auspices et avec les bons offices de l'Organisation des Nations Unies. Dans l'intervalle, il serait prudent de prévoir qu'il faudra pour l'année civile 1961 une assistance d'un montant égal à celui que j'ai indiqué plus haut et que cette assistance temporaire pourra être ramenée progressivement à un niveau sensiblement inférieur en 1962, époque à laquelle on compte que ces capitaux internationaux auront permis de mettre en exploitation le potentiel économique considérable du Congo. Comme je l'ai dit plus haut, ce programme d'assistance ne vise pas à instituer un régime permanent d'aide financière extérieure, mais il s'agit plutôt d'un effort relativement à court terme visant à permettre au Congo de redevenir une source de puissance économique. Malgré les incertitudes, j'ai pensé qu'il y avait lieu de procéder à une certaine évaluation de l'ordre de grandeur ultime de l'assistance financière internationale requise. Une autre raison pressante de procéder dès maintenant à cette évaluation tient au temps que demandent les formalités législatives que doivent accomplir certains Etats Membres pour sanctionner l'ouverture de crédits à cet effet. Je propose donc dès à présent que le Conseil de sécurité fasse appel aux gouvernements des Etats Membres pour qu'ils versent d'urgence des contributions volontaires à un fonds des Nations Unies pour le Congo qui sera employé, sous le

/...

contrôle des Nations Unies, aux fins indiquées dans le présent rapport. L'aide financière immédiate requise des Etats Membres représente 100 millions de dollars, en monnaies convertibles. Faute de cette assistance et de cet appui, le Gouvernement congolais ne peut élaborer de programme en vue de couvrir les dépenses intérieures (notamment les travaux publics nécessaires pour diminuer le chômage), de rétablir les importations essentielles et de permettre des envois de fonds propres à encourager des techniciens étrangers à travailler dans le pays[1/].

Je cherche donc à créer, à l'Organisation des Nations Unies, un compte international auquel seraient versées les contributions de tous les pays désireux d'aider à ranimer la vie économique au Congo et à permettre que les services publics, notamment en ce qui concerne l'enseignement, la santé et la sécurité intérieure, soient assurés à un niveau possible et raisonnable. Le Conseil de sécurité ayant reconnu la responsabilité de la communauté internationale quant au rétablissement de la paix et de l'ordre au Congo, il semblerait logique que cette assistance financière soit canalisée par les soins de l'Organisation des Nations Unies.

Il faudra sans aucun doute formuler un ensemble minimum de règles et de dispositions si l'on veut que les fonds atteignent le niveau indiqué, mais il y a lieu d'espérer que le Conseil de sécurité autorisera la création du compte et invitera les Etats Membres à y verser des contributions sans attendre l'achèvement des formalités légales et administratives qui exigent l'intervention de l'Assemblée générale. En attendant que soit établi cet ensemble minimum de règles, les formes sous lesquelles devrait s'exercer le contrôle de l'utilisation du fonds pourraient être déterminées par le Secrétaire général.

1/ Les prévisions concernent les opérations budgétaires du Gouvernement congolais et ses transactions au titre de la balance des paiements; elles ne comprennent pas des dépenses telles que le coût de la Force des Nations Unies ou de l'assistance technique directe. Elles comprennent en revanche l'assistance opérationnelle de sources internationales, qui est imputée sur le budget.

En décidant, dans l'accomplissement de sa tâche d'organe à qui incombe principalement le maintien de la paix et de la sécurité, d'envoyer la Force des Nations Unies dans la République du Congo, le Conseil de sécurité n'a fait que prendre la première mesure nécessaire pour stabiliser le pays et sauvegarder la paix en Afrique. Les efforts très considérables qu'un grand nombre d'Etats Membres ont déployés, avec l'aide de l'Organisation, pour prévenir une désintégration accrue du pays et toutes les graves conséquences qui en résulteraient, seraient sans effet si des mesures parallèles et successives n'étaient pas prises pour reconstituer la vie nationale. Les membres du Conseil de sécurité ont déjà pris note des contributions de l'ONU en matière d'assistance technique, ainsi que du cadre général établi, en consultation avec le gouvernement, pour les aspects civils de l'assistance de l'ONU. J'ai abordé plus haut la question de savoir comment faire face, à titre provisoire, aux besoins financiers impérieux du pays auxquels il faut parer si l'on veut que l'Organisation mène à bien cette entreprise capitale en faveur de la paix.

Toutefois, ni les opérations militaires et civiles, ni l'aide financière en faveur de laquelle je suggère au Conseil d'adresser un urgent appel, n'atteindraient leur objectif si les Etats Membres et l'Organisation ne pouvaient compter sur la pleine coopération de tous les milieux conscients de leurs responsabilités dans la République du Congo elle-même. Comme on le sait, la population et le pays ont été déchirés par des luttes intestines gravitant autour de problèmes constitutionnels mais allant plus loin et plus profondes, et liées également à des divergences et des revendications tribales. Il faut rapidement mettre un terme à ces conflits, qui jusqu'à maintenant ont complètement entravé tous les efforts faits pour rétablir des conditions de vie normales, si l'on veut éviter que la désintégration se poursuive malgré tous les efforts faits de l'extérieur pour parvenir à une stabilisation. Et il faut y mettre un terme par des moyens pacifiques. J'estime donc nécessaire, en vue d'atteindre le même objectif ultime que celui auquel tendrait la création du Fonds, que le Conseil, maintenant, demande instamment aux parties intéressées, à l'intérieur du Congo, de rechercher par des moyens pacifiques une solution à leurs problèmes internes, en ayant présent à l'esprit que de telles solutions devraient viser à maintenir et à consolider l'unité et l'intégrité du pays.

/...

Les conflits internes, qui sont devenus de plus en plus graves au cours des dernières semaines et même des derniers jours, ont revêtu un aspect particulièrement sérieux du fait que les parties ont compté recevoir et ont obtenu de l'extérieur une certaine assistance contraire à l'esprit des résolutions du Conseil de sécurité et tendant à réintroduire des éléments du genre même de ceux que le Conseil de sécurité souhaitait éliminer lorsqu'il a demandé le retrait immédiat des troupes belges. Les conflits ont en outre entraîné des pertes considérables de vies humaines et ont continué de mettre en danger des vies humaines, sous des formes qui ont été parfois d'une grande brutalité, contraire aux principes établis et soutenus par l'Organisation des Nations Unies.

En raison de ce double aspect de l'aggravation des conflits internes, j'estime essentiel, dans le cadre de l'effort élargi et intensifié en faveur duquel j'adresse un appel dans le présent rapport, que le Conseil de sécurité, réaffirmant sa demande antérieure, prie tous les Etats de s'abstenir de toute action qui pourrait tendre à empêcher le rétablissement de l'ordre public ou à aggraver les divergences, et qu'il éclaircisse, en termes appropriés, le mandat de la Force de l'ONU. En ce qui concerne le premier point, il convient d'insister tout particulièrement sur l'intérêt que tous ont à contribuer à une solution pacifique des conflits, visant à surmonter les menaces actuelles à l'unité et à l'intégrité du pays sans que la vie civile soit soumise à de nouvelles dislocations et à de nouvelles menaces. En ce qui concerne le second point, il convient maintenant d'insister sur la protection de la vie de la population civile dans l'esprit de la Déclaration des droits de l'homme et de la Convention relative au génocide. Cela peut obliger à désarmer temporairement des unités militaires qui, en raison des circonstances actuelles, sont un obstacle au rétablissement de l'ordre public dans l'intérêt de la population et de la stabilité de la nation.

Pour terminer, je tiens à souligner que mes propositions sont en conformité de l'esprit et de la lettre des décisions antérieures que le Conseil de sécurité a prises en ce qui concerne le Congo. Mes suggestions s'inscrivent dans le cadre d'une opération soigneusement mise au point et équilibrée et elles reflètent l'adaptation de cette opération à l'expérience et aux faits actuels. L'opération, bien entendu, demeure entièrement impartiale, guidée exclusivement par l'intérêt que la population congolaise porte à la paix et à la stabilité au sein d'une nation unie, dont l'intégrité est protégée contre tous et est également sauvegardée par l'élimination de la menace de guerre qu'une désintégration continue accentuerait.