

## La libre détention et utilisation des monnaies étrangères en République Démocratique du Congo : dissection du fondement légal et de la pertinence sur le plan économique

Par *Jules Masuku Ayikaba\** et *Crispin Agadusameso Enagogo\*\**

**Abstract:** Using an interdisciplinary approach essentially based on legal and economic sciences, this study examines the relevance of the consecration in Congolese law of the free holding and use of foreign currency in the Democratic Republic of Congo. On the one hand, it highlights the mosaic of texts that govern this issue and, on the other hand, dissects the economic impact of such a consecration regarding the evolution of the Congolese economy in recent decades. Given the almost always vulnerable nature of the Congolese economy, it advocates the free holding and use of foreign exchange, adequately framed by capital account regulations and a floating exchange rate "managed" through interventions by the monetary authorities, in addition to credit control instruments. Such a framework could thus contribute to reducing the negative collateral effects observed in the Congolese foreign exchange market with respect to the free holding and use of currency in the Congo.

**Résumé :** Procédant par une approche interdisciplinaire essentiellement basée sur les sciences juridiques et économiques, la présente étude scrute la pertinence de la consécration en droit congolais de la libre détention et utilisation des devises en République Démocratique du Congo. D'une part, elle met en exergue la mosaïque des textes qui régissent cette question et, d'autre part, dissèque l'impact économique d'une telle consécration eu égard à l'évolution de l'économie congolaise des dernières décennies. Au demeurant, elle préconise en raison du caractère presque toujours vulnérable de l'économie congolaise une libre détention et utilisation des devises adéquatement encadrée par les régulations du compte de capital et un régime de change flottant « géré » à travers des interventions des autorités monétaires, en plus des instruments de contrôle de crédit. Un tel encadrement pourrait contribuer à la réduction des effets collatéraux négatifs que l'on observe au sein

\* (LL.M.), docteurant en droit et collaborateur scientifique à la Chaire Prof. Dr. I. Feichtner pour le droit international économique et de l'Union Européenne de la Faculté de droit de l'Université Julius-Maximilians Würzburg (Allemagne). Assistant à la Faculté de droit de l'Université de Kikwit (RDC). E-mail : julesmasuku@gmail.com.

\*\* Chef de travaux à la Faculté des sciences économiques de l'Université de Kikwit et doctorant en finance entrepreneuriale à l'Université du Québec à Trois-Rivières. E-mail : crispin.enagogo@uqtr.ca.

du marché congolais de change relativement à la libre détention et utilisation des devises au Congo.

\*\*\*

## A. Introduction

La monnaie et surtout la politique monétaire, c'est-à-dire « *le pouvoir de régler le volume de la demande globale par le biais du crédit et de la dépense publique* », demeurent l'une des prérogatives essentielles de la puissance étatique.<sup>1</sup> C'est sans doute dans ce sens que la Cour Permanente de Justice Internationale, ancêtre de l'actuelle Cour Internationale de Justice, jugea au début du vingtième siècle que le pouvoir de battre la monnaie constitue un privilège souverain de tout Etat.<sup>2</sup> La République Démocratique du Congo (ci-après RDC) jouit de sa souveraineté monétaire, du moins officiellement, depuis son accession à l'indépendance.<sup>3</sup> En vertu des articles 1 al. 6, 122 point 10, 176, 177 et 202 point 14 de la Constitution<sup>4</sup> de la RDC (ci-après Constitution), le Congo dispose du pouvoir souverain de battre sa propre monnaie, de définir et de mettre en œuvre sa politique monétaire à travers la Banque Centrale du Congo (ci-après BCC) ainsi que de réglementer et réguler souverainement le marché congolais de change.

En revanche, en raison notamment du caractère extraverti de l'économie congolaise caractérisée par une balance de paiement presque toujours déficitaire<sup>5</sup> et de la perte galopante en valeur de la monnaie congolaise, qui de toute façon n'inspire confiance quasiment à personne, l'on observe une détention et une utilisation outre mesure des monnaies étrangères en RDC, particulièrement du dollar américain (ci-après USD). Du point de vue de la quasi-totalité d'opérateurs économiques congolais, voire des citoyens lambdas, la détention d'une monnaie étrangère telle que l'USD semble plus avantageuse que celle de la monnaie domestique. Ils sont nombreux ceux qui préfèrent épargner, vendre et faire

<sup>1</sup> Dominique Carreau, Souveraineté et coopération monétaire internationale, Politique étrangère 1 (1971), p. 88 ; Ursil Lelo Di-Makungu et Junior-Jackson Bosakelia Lokwa, Cadre juridique de la réglementation de change à l'épreuve de l'intégration économique de la République Démocratique du Congo, Recht in Afrika 2 (2021), p. 160.

<sup>2</sup> Cour Permanente de Justice Internationale, Arrêt n° 14 (Affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France entre la République française et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes), Recueil des arrêts Série A 20/21 (1929), p. 44.

<sup>3</sup> Lelo Di-Makungu et Bosakelia Lokwa, note 1, pp. 160-161.

<sup>4</sup> Constitution de la RDC telle que modifiée et complétée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18 février 2006, 52ème Année Numéro Spécial, Kinshasa 2011.

<sup>5</sup> Cf. BCC, Rapport de la balance des paiements et de la position extérieure globale 2019, <https://www.bcc.cd/publications/autres-publications/rapport-de-la-balance-des-paiements-et-de-la-peg-rdc-2019> et [https://www.bcc.cd/system/files\\_force/publications/rapport\\_balance\\_des\\_paiements\\_et\\_du\\_peg\\_rdc\\_2019.pdf/?download=1](https://www.bcc.cd/system/files_force/publications/rapport_balance_des_paiements_et_du_peg_rdc_2019.pdf/?download=1) (consulté le 18 novembre 2022), p. 33.

louer leurs biens meubles et immeubles en USD<sup>6</sup>. Ce phénomène est qualifié en somme de *dollarisation*<sup>7</sup> de l'économie (congolaise), que nous considérons au sens large comme « *l'usage des monnaies étrangères comme instrument de paiements, non pas seulement dans les transactions internationales, mais aussi à l'intérieur des économies nationales* »<sup>8</sup>. Sur le plan économique et financier, la dollarisation est mesurée par la proportion des dépôts bancaires et des dettes des entreprises libellées en devises étrangères.<sup>9</sup>

La dollarisation en RDC résulte principalement de l'incertitude induite par l'instabilité politique et macroéconomique dès le début de la décennie 1990<sup>10</sup>. L'instabilité politique a occasionné des mouvements des populations qui, dans la plupart, ont trouvé dans les monnaies étrangères un moyen de conservation de la valeur de leurs actifs. Les épisodes de démonétisation et d'inflation vécus au cours des années 1990 ont affecté la confiance de la population vis-à-vis de la monnaie locale. Ainsi, les monnaies étrangères n'ont plus simplement servi d'instruments de réserve de valeurs, mais aussi d'intermédiaire d'échanges, se substituant *de facto* à la monnaie nationale. Alors que la proportion des dépôts en devise par rapport à la masse monétaire était inférieure à 5% durant les années 1980<sup>11</sup>, les milieux des années 1990 ont enregistré des proportions supérieures à celle de la monnaie locale pour se situer autour de 90% en 2020. L'on a pu observer certaines institutions publiques telles que des établissements publics d'enseignement supérieurs et universitaires fixer des frais d'études en devises [en USD], alors que l'unité monétaire de la RDC est le « *Franc congolais* ». Au surplus, nonobstant le paiement en monnaie domestique des agents publics de l'Etat par leur employeur qu'est l'Etat congolais, les enfants de ces agents sont paradoxalement et ce, à maintes reprises, contraints de payer les frais d'études en devises (en USD) auprès des universités et instituts supérieurs congolais. En outre, l'on constate que le juge congolais n'hésite pas à fixer des amendes et autres frais de justice en devises.

- 6 Les réserves internationales (réserves de change) de la BCC ont presque toujours été constituées à 80 % en USD, car la monnaie américaine a constitué la principale monnaie de facturation des exportations et importations de la RDC. Toutefois, avec la dépréciation continue du dollar face à l'euro, l'Institut d'Emission de la BCC a eu à convertir en euro, depuis le 04 avril 2008, 70 % de ses réserves internationales. Cf. <https://www.bcc.cd/operations-et-marches/reglementation> (consulté le 18 novembre 2022).
- 7 Crispin Malingumu Syoso, De-dollarisation de l'économie congolaise: atouts, contraintes et perspectives, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/81932/> (consulté le 18 novembre 2022); Lelo Di-Makungu et Bosakelia Lokwa, note 1, p. 161.
- 8 Sylviane Guillaumont Jeanneney, La politique économique en présence de substitutions de monnaies: Allocution présidentielle, Revue économique Vol. 45 3 (1994), pp. 349-368. Disponible sur <https://www.jstor.org/stable/3502332> (consulté le 18 novembre 2022).
- 9 Boniface Pino Yemba, User cost of foreign monetary assets under dollarization. Finance, Research Letters 49 (2022), pp.1-6. Cependant, dans les pays caractérisés par un faible niveau d'intermédiation financière et une forte théâtralisation, cette mesure peut être limitée.
- 10 Kola Lendele et Joseph Kimona Kimona-Mbinga, Nature et spécificité de la dollarisation de l'économie congolaise (RDC), Mondes en développement Vol. 33 2 (2005), pp. 41-62.
- 11 *Ibid.*, p. 46.

L'utilisation outrée et quasi-incontrôlée des devises en RDC entraîne indubitablement des conséquences fâcheuses sur l'économie congolaise.<sup>12</sup> Des spéculations non-encadrées et abusives en monnaies étrangères sur le marché congolais des changes apparaissent être à la base notamment d'un phénomène inflationniste galopant et de l'augmentation des prix des produits sur le marché. Ces pratiques mettent sans cesse en mal le pouvoir d'achat du congolais lambda qui vit déjà sous le seuil de pauvreté. S'il est vrai que la substitution des monnaies étrangères à la monnaie nationale dans les caisses semble être un phénomène global,<sup>13</sup> ses implications en RDC apparaissent tout de même inquiétantes, à considérer particulièrement la perte toujours galopante du pouvoir d'achat de la population congolaise en général.

Ainsi, il paraît opportun de s'interroger sur la législation congolaise relative à la libre détention et utilisation des monnaies étrangères en RDC et de disséquer sous l'angle économique la pertinence d'un tel régime. Quel est le fondement juridique de la dollarisation en RDC? Quelle est la pertinence sur le plan économique? Comment rendre efficaces les mesures d'encadrement de la dollarisation dans ce pays? Telles sont les questions auxquelles la présente étude tente d'apporter des éléments de réponse. A travers cette réflexion, l'on vise, d'une part, à cerner les failles et, s'il échoue, à en explorer d'éventuelles pistes de solution, d'autre part. Cela étant, l'examen procède, d'un côté, à une analyse-critique du cadre juridique congolais relatif aux questions monétaires [souveraineté monétaire et libre détention et utilisation des devises en RDC] (C) et à l'appréciation de ce régime sur le plan économique, de l'autre côté (D). Ces deux parties principales de l'étude sont précédées d'un point liminaire abordant les concepts clés de cette réflexion que sont la monnaie et les monnaies étrangères (B).

## B. Les concepts de « monnaie et monnaies étrangères »

Les auteurs classiques retiennent une définition restrictive de la monnaie. Cette appréhension du phénomène monétaire se focalise essentiellement sur les transactions, et sous cet angle, la monnaie est vue quasi-exclusivement comme un simple moyen d'échange et une réserve de valeur.<sup>14</sup> Pour les économistes, la monnaie est tout ce qui est généralement accepté comme moyen de paiement de biens, de services et de remboursement de dettes; alors que l'approche purement juridique ne considère comme monnaie que ce qui est qualifié en tant que tel par la loi.<sup>15</sup> Toutefois, d'aucuns considèrent de nos jours la monnaie comme « *l'institution fondatrice qui donne forme aux rapports d'échange et sert de médiation* ».

12 Cf. Lelo Di-Makungu et Bosakelia Lokwa, note 1, p. 161.

13 Cf. Guillaumont Jeanneney, note 8, pp. 349 et ss.

14 Sébastien Adalid, Le rôle des banques centrales: une approche juridique au travers de l'Eurosystème, Les Annales de droit 9 (2015), p. 11.

15 Cf. Claus D. Zimmermann, A contemporary concept of monetary sovereignty, Oxford 2013, pp. 11-16.

*entre les individus* ».<sup>16</sup> Dans ses représentations les plus récentes, la monnaie est considérée autant comme un instrument de crédit qu'un instrument de paiement.<sup>17</sup>

S'il est vrai que la monétaire apparaît a priori comme une problématique exclusivement économique, il semble de plus en plus nécessaire d'appréhender le phénomène monétaire sous une approche interdisciplinaire mettant en scène notamment la dissection juridique et économique de cette question,<sup>18</sup> car la monnaie apparaît ne plus être simplement qu'un intermédiaire d'échange. Faisant un plaidoyer pour une appréhension interdisciplinaire et évolutive du phénomène monétaire, *FEICHTNER*<sup>19</sup> indique à juste titre que la monnaie et la politique monétaire sont aussi *politiques* et peuvent servir de véritable instrument à la réduction des inégalités sociales et à la protection de la biodiversité; d'où elles devraient être imaginées en harmonie avec les principes démocratiques. Il s'agit ici de repenser l'imaginaire monétaire afin que la monnaie puisse contribuer à la réalisation des objectifs du développement durable.

Le terme « monnaies étrangères » pourrait renfermer diverses acceptions. Toutefois, dans le cadre de cette étude, il est appréhendé par rapport à la monnaie nationale ou domestique. Il s'agit de toutes les monnaies, qui bien que n'étant pas légalement définies comme unité monétaire d'un Etat, sont détenues et/ou utilisées à l'intérieur de celui-ci et, pour des transactions vers le reste du monde. C'est ce qu'on appelle globalement « devises »<sup>20</sup> et, l'on sait que le paiement des transactions internationales nécessite des opérations de change. Par détention des devises, l'on vise non seulement le fait du droit de la propriété mais également toute détention précaire et ce, par l'entremise des banques ou via la thésaurisation. On y ajoute également le fait de détenir des titres libellés en monnaie étrangère ou d'avoir avec soi des devises en entrant dans un Etat ou en sortant de celui-ci. Dans le cadre de cette réflexion, l'utilisation des monnaies étrangères sous-entend le recours aux devises non seulement pour les transactions économiques courantes mais également pour l'évaluation des services publics et la fixation de tout autre droit dû à l'Etat.

### C. Cadre légal des questions monétaires en RDC

En vue de mieux cerner le cadre légal du principe de la libre détention et utilisation des devises sur les territoires congolais, il semble convenable d'aborder tout d'abord le fondement juridique du principe de la souveraineté monétaire de la RDC (I). Cet exercice liminaire permettra d'examiner les dispositions légales en rapport avec la libre détention et utilisation

16 Michel Aglietta et André Orlean, *La Monnaie entre violence et confiance*, Paris 2002, p. 98.

17 Adalid, note 14, p. 14.

18 *Ibid.*, p. 9.

19 Isabel Feichtner, *Geldpolitik und Demokratie. Kommentar zum PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, Kritische Justiz 1 (2021), pp. 70-72.

20 Dominique Torre, *Monnaie internationale et marché des changes dans un modèle de prospection*, Revue d'économie politique 111 (2001), p. 492.

des monnaies étrangères en RDC (II), d'une part, et d'aborder l'autorité régulatrice en la matière (III), d'autre part.

### *I. Fondement légal du principe de la souveraineté monétaire de la RDC*

Pendant que nombre d'Etats africains peinent à (re)conquérir leur souveraineté monétaire et continuent ainsi d'utiliser une monnaie d'origine coloniale – le Franc CFA<sup>21</sup>, qui est

- 21 Le Franc CFA est né le 26 décembre 1945 par un décret français du General De Gaulle [Décret n° 45-0136; publié au Journal Officiel français du 26 décembre 1945]. Initialement, l'abréviation « CFA » signifiait « Colonies françaises d'Afrique »; disons donc Franc des Colonies françaises d'Afrique [Franc CFA]. Le Franc CFA est la monnaie actuelle de 14 pays africains. Actuellement, cette monnaie fonctionne dans deux grandes zones africaines ainsi qu'aux îles de Comores. En Afrique de l'Ouest, la zone Franc réunit huit Etats au sein d'une communauté économique régionale qu'est l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). Dans l'UEMOA, cette monnaie est dénommée « Franc de la Communauté financière Africaine [Franc CFA] ». La zone franc UEMOA est régie par l'accord de coopération du 04 décembre 1973 entre la France et les Etats membres de l'Union monétaire ouest-africaine (modifiée au fil des ans) et la Convention de compte d'opérations du 04 décembre 1973 entre le ministre de l'économie et des finances de la France et le président du Conseil des ministres de l'Union monétaire ouest-africaine (modifiée au fil des ans). En Afrique centrale, cette monnaie est utilisée par six Etats dans le cadre de la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique centrale (CEMAC). Au sein de la CEMAC, elle est dénommée « Franc de la Coopération financière en Afrique centrale [Franc CFA] ». La zone franc CEMAC est régie par la Convention de coopération monétaire du 23 novembre 1972 entre les États membres de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) et la France (modifiée au fil des ans) et la Convention de compte d'opérations du 13 mars 1973 entre le ministre de l'économie et des finances de la France et le président du conseil de l'administration de la BEAC (modifiée au fil des ans). Il y a enfin le Franc de la République fédérale islamique des Comores. La zone Franc comorienne est régie par l'accord de coopération monétaire du 23 novembre 1979 entre la France et la République fédérale islamique des Comores (modifié au fil des ans) et la Convention de compte d'opérations du 23 novembre 1979 entre le ministre de l'économie et des finances de la France et le ministre des finances, de l'économie et du plan des Comores (modifié au fil des ans). La coopération monétaire entre la France et les trois zones Franc d'Afrique est régie essentiellement par quatre principes fondamentaux. Principe de la Convertibilité illimitée sur base duquel la France garantit prétendument la convertibilité illimitée du franc CFA. Le Principe de la fixité des parités. Initialement arrimé avec une parité fixe au Franc français, le Franc CFA est depuis le 01 janvier 1999 arrimé à l'Euro qui a remplacé le Franc Français (*cf.* Décision du Conseil du 23 novembre 1998 concernant les questions de change relatives au franc CFA et au franc comorien, 98/683/CE). En vertu de la parité fixe du Franc CFA à l'Euro, sa valeur en euro ne change pas. 1 FCFA = 0,0015 Euros (soit 1 EUR = 491,96775 FCFA). Le Principe de la centralisation des réserves de change. Selon ce principe et en contrepartie de la prétendue garantie de convertibilité illimitée assurée par le Trésor public français, chacune des zones Franc doit déposer sur le compte d'opérations (logé à la banque centrale de France) une part importante de ses réserves de change. Le Principe de la libre transférabilité en vertu duquel le transfert des fonds à l'intérieur de chacune de zone Franc est en principe libre. Il en est de même entre les zones Franc et la France. Ainsi, les entreprises françaises peuvent librement rapatrier vers la France les bénéfices et autres fonds réalisés dans les zones franc. Il importe de relever que les monnaies de trois zones franc (UEMOA, CEMAC et Comores) ne sont pas interchangeables. En revanche, les huit Etats membres de l'UMOA et la France ont signé en date du 21 décembre 2019 un accord modifiant les modalités de

à ce jour largement remise en question par la doctrine<sup>22</sup> abondante, et d'être privés du pouvoir de définir souverainement leur politique monétaire, la RDC jouit de sa souveraineté monétaire, du moins officiellement, depuis son accession à l'indépendance.<sup>23</sup> Le principe de la souveraineté monétaire de la RDC s'infère tout d'abord de l'article 1 al. 1 de la Constitution qui consacre la souveraineté de cet Etat dans ses frontières du 30 juin 1960 – date d'accèsion à l'indépendance. En vertu des articles 1 al. 6 et 170 de la Constitution, le « *Franc congolais* » constitue la seule unité monétaire de la RDC. Il a le pouvoir libératoire sur tout son territoire national. En tant qu'unité monétaire domestique, le *Franc congolais* existe officiellement depuis la date du 30 juin 1998.<sup>24</sup> La parité externe du *Franc congolais* est déterminée en fonction des forces du marché des changes, c'est-à-dire elle est flottante.<sup>25</sup> Les billets de banques et les pièces de monnaies [*Franc congolais*] émis par la BCC ont cours légal et pouvoir libératoire sur toute l'étendue du territoire congolais. Ils doivent être acceptés à leur valeur faciale en paiement de toute créance publique ou privée.<sup>26</sup> Il en ressort qu'en RDC aucun créancier ne peut en principe exiger de son débiteur le paiement d'une dette en une monnaie autre que le *Franc congolais*. Qui plus est, le refus d'acceptation des pièces de monnaie ou des billets de banque ayant cours légal, sans motif valable, est constitutif d'acte infractionnel.<sup>27</sup> Il en est de même pour le fait d'inciter une autre personne à refuser, sans motif valable, de recevoir des pièces de monnaie ou des billets de banque ayant cours légal.<sup>28</sup> Le motif valable peut consister entre autres en la présomption de la contrefaçon du billet ou de la pièce concernée. En outre, le Constituant a confié exclusivement au législateur (national) le pouvoir de définir par une loi les règles concernant la monnaie, son régime d'émission ainsi que son pouvoir libératoire (articles 122 point 10 et 202 point 14 Constitution). De même, il a désigné la BCC comme institut d'émission monétaire (art. 176 Constitution). Il a confié au législateur

leur coopération monétaire. Les changements annoncés dans l'Accord de 2019 semblent cependant ne pas remettre totalement en cause le système Franc CFA.

22 *Alexandra Esmel*, La réforme du Franc CFA, <https://www.afronomicslaw.org/category/analysis/colloque-sur-la-reforme-du-franc-cfa-en-afrique-de-louest-la-reforme-du-franc-cfa> (consulté le 18 novembre 2022); *Demba Moussa Dembele*, La Lutte Pour la Souveraineté Monétaire en Afrique de L'ouest, <https://www.afronomicslaw.org/category/analysis/colloque-sur-la-reforme-du-franc-cfa-en-afrique-de-louest-la-lutte-pour-la> (consulté le 18 novembre 2022); *Lionel Zevounou*, Tout change pour que rien de change \_ lecture juridique des réformes en cours en Afrique de l'Ouest sur le Franc CFA, <https://www.afronomicslaw.org/category/analysis/colloque-sur-la-reforme-du-franc-cfa-en-afrique-de-louest-tout-change-pour-que> (consulté le 18 novembre 2022); *Fanny Pigeaud et Sylla Ndongo Samba*, L'arme invisible de la Françafrique. Une histoire du franc CFA, Paris 2018.

23 *Lelo Di-Makungu et Bosakelia Lokwa*, note 1, pp. 160-161.

24 Art. 6 du Décret-Loi n° 080 du 17 juin 1998 instituant une nouvelle unité monétaire en RDC, Journal Officiel de la RDC, Numéro spécial (1998), pp. 7-11.

25 *Ibid.*, art 3 al. 2.

26 Art. 61 de la Loi n° 18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la BCC, Journal Officiel de la RDC, 59e année, Numéro spécial (2018) (ci-après Loi n° 18/027).

27 *Ibid.*, articles 97 et 99.

28 *Ibid.*, art. 98.

la tâche de fixer par une loi organique son organisation ainsi que son fonctionnement (art. 177 Constitution).

En somme, en vertu de sa souveraineté monétaire, l'Etat congolais dispose du pouvoir exclusif de réglementer la circulation monétaire, de revoir la valeur de sa monnaie et d'en prescrire ou proscrire l'usage. Cependant, en dépit du fait que la RDC jouit de la souveraineté monétaire et que le *Franc congolais* est son unique unité monétaire, c'est à longueur des journées que des devises y sont gardées et utilisées. D'où l'intérêt d'appréhender la législation congolaise régissant de telles pratiques; d'autant plus que certains auteurs<sup>29</sup> estiment « *qu'aucun pays ne peut se développer en utilisant des monnaies étrangères dont il n'a ni le contrôle de l'émission ni la maîtrise de sa politique* ».

## *II. Libre détention et utilisation des devises en RDC*

Sous ce point, l'on envisage d'une part le fondement légal du principe de la libre détention et utilisation des monnaies étrangères sur les territoires congolais (1) et, d'autre part, les tempéraments à ce principe (2). S'il est vrai que des textes juridiques à portée générale pourraient comporter quelques dispositions relatives à la problématique de la libre détention et utilisation des devises, il importe toutefois de relever qu'il existe à ce jour en RDC deux textes, qui traitent spécifiquement cette question. Il s'agit du *Décret-loi n° 004/2001*<sup>30</sup> et de la *Réglementation du change*<sup>31</sup>. A ces deux instruments juridiques particuliers, il faudrait ajouter l'*Ordonnance-loi n° 67/272*<sup>32</sup>, la *Loi n° 04/016*<sup>33</sup>, le *Code minier*<sup>34</sup> ainsi que l'*Instruction n° 15 bis*<sup>35</sup>.

29 Noel K. Tshiani, *La bataille pour une monnaie nationale crédible*, Bruxelles 2013, p. 1.

30 Décret-loi n° 004/2001 du 31 janvier 2001 relatif au régime des opérations en monnaies nationale et étrangères en RDC. Cf. <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20economique/Monnaie/DL.004.2001.31.01.2001.htm#:~:text=Art.,la%20Banque%20Centrale%20du%20Congo.> (consulté le 18 novembre 2022).

31 Réglementation du change en RDC, Journal Officiel de la RDC, 55<sup>e</sup> Année Numéro spécial (2014).

32 Ordonnance-loi n° 67/272 du 23 juin 1967 relative au pouvoir réglementaire de la Banque Centrale en matière de change telle que modifiée et complétée à ce jour (1967).

33 Loi n° 04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, Journal Officiel de la RDC, 45<sup>e</sup> Année Numéro spécial (2004).

34 Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier telle que modifiée et complétée par la Loi n° 18/001 du 09 mars 2018, Journal Officiel de la RDC, 59<sup>e</sup> Année Numéro spécial (2018).

35 Instruction n° 15 bis : dérogations aux dispositions légales interdisant tout paiement en espèces ou par titre au porteur d'une somme égale ou supérieure à 10.000 USD (modification n° 3) du 20 mai 2020, <https://coopecbagira.com/wp-content/uploads/2021/04/Instructions-BCC-n%C2%B015-bis-r-elative-aux-paiments-en-espences.pdf> (consulté le 18 novembre 2022).

## 1. Principe

En vertu de l'article 2 de la Réglementation du change, toute personne jouit du droit de détenir librement, à titre de propriétaire ou précaire, des monnaies étrangères sur le territoire congolais. En droit positif congolais, les parties contractantes peuvent évaluer et payer leurs obligations en monnaies étrangères (art. 6 al. 1 Réglementation du change et articles 1 et 2 Décret-loi n° 004/2001). Il s'infère de cette disposition légale que les transactions en RDC peuvent s'exprimer et se dérouler aussi bien en monnaies nationale qu'étrangères. Il en est de même de l'évaluation et de la rémunération des prestations de service. Ce droit est reconnu non seulement aux acteurs privés, mais également aux acteurs publics telle que la BCC. En effet, la BCC jouit du droit de libeller en importe quelle monnaie des titres négociables, lorsqu'elle intervient sur les marchés financiers. De même, elle peut effectuer des opérations sur des monnaies étrangères.<sup>36</sup> En outre, les dons et libéralités en espèces accordés par les autorités et administrations publiques (congolaises) en faveur des résidents, non-résidents ou autres institutions se trouvant à l'étranger peuvent être effectués en devises (art. 7 al. 2 Réglementation du change). Les banques agréées par la BCC peuvent également ouvrir des comptes en devises au profit des résidents et des non-résidents (art. 95 al. 1 Réglementation du change). Il en est de même de l'ouverture d'un compte ou un groupe de comptes en monnaies étrangères au profit du titulaire qui exporte les produits des mines, dans le but de lui permettre de gérer les recettes et les dépenses en devises du projet minier qu'il exploite conformément à la législation minière (art. 268 Code minier). Ce titulaire bénéficie en outre de la liberté de garder en devises toutes les recettes des ventes à l'exportation des produits de l'exploitation minière, sans être obligé de les convertir en *Franc congolais* (art. 268 Code minier).

## 2. Atténuations

L'on envisage principalement les limites légales au principe de la libre détention et utilisation des monnaies étrangères en RDC et à l'entrée ou à la sortie de celle-ci, y compris toute opération d'importation ou d'exportation des monnaies étrangères.

Conformément à l'article 2 de la Réglementation du change, le montant en monnaies étrangères à détenir en espèces à l'entrée ou à la sortie du territoire congolais ne peut être égal ou supérieur à 10.000 USD ou son équivalent en d'autres monnaies étrangères. Les sommes excédant ce plafond à l'entrée comme à la sortie du territoire congolais doivent faire l'objet d'un transfert bancaire (*cf.* également article 5 et 6 Loi n° 04/016).

Comme renseigné plus haut, les parties à un contrat sont libres d'évaluer et de rémunérer leurs transactions en devises. Cependant, les transactions libellées en monnaies étrangères ne peuvent être exécutées que dans une des monnaies ou unités de compte cotées par la BCC (art. 3 Réglementation du change). Bien plus, tout paiement en monnaies étrangères

36 Art. 12 points 3 et 9 de la Loi n° 18/027.

sur le territoire national, équivalent ou supérieur à 10.000 USD doit être effectué par voie bancaire, excepté dans des localités dépourvues de banque (art. 5 al. 1 Réglementation du change et art. 2 Instruction n° 15 bis). Elles sont nombreuses en RDC des localités dépourvues des banques, particulièrement dans des provinces.

En outre, la loi indique une liste des opérations dont les prestations sont à fixer et à payer exclusivement en unité monétaire nationale, lorsque celles-ci sont notamment conclues entre résidents (art 6 al. 2 Réglementation du change et art. 3 Décret-loi n° 004/2001). Il s'agit entre autres des loyers des baux d'immeubles à usage d'habitation, des crédits à court terme octroyés aux ménages par les établissements de crédit, des frais scolaires et académiques ainsi que des frais ayant trait aux soins de santé, à la consommation d'eau et d'électricité à usage domestique. Il en est de même de la fixation et du paiement des impôts, des taxes, des redevances et de tout autre droit dû à l'Etat et/ou aux entités étatiques (articles 3 et 4 Réglementation du change).

Par ailleurs, en vue de l'exportation et importation des billets de banque libellés en monnaies étrangères, les banques agréées par la BCC sont tenues d'obtenir de celle-ci une autorisation écrite préalable (articles 100, 101 et 102 Réglementation du change). La sollicitation de cette autorisation vaut *mutatis mutandis* pour tout intermédiaire non bancaire agréé par la BCC, qui entend effectuer de telles activités (art. 105 Réglementation du change). En revanche, toute personne morale de droit congolais ou toute messagerie financière, désireuse de faire des opérations d'achat et de vente des devises son activité économique, est tenue d'obtenir préalablement l'agrément de la BCC (articles 106 et 107 Réglementation du change). C'est sans doute en raison de cette forte implication de la BCC dans les activités des banques commerciales que *NSAMBANA*<sup>37</sup> indique que la « *BCC est, dans le secteur bancaire, l'œil et l'oreille de l'Etat [...]* ».

### III. Autorité régulatrice

#### 1. Contexte et cadre légal

Il sied de noter à titre informatif qu'après la chute en date du 16 mai 1997 du régime du Président Mobutu, le nouveau Chef de l'Etat (Laurent Désiré Kabila) prit un texte constitutionnel<sup>38</sup> qui définissait l'organisation et l'exercice du pouvoir en RDC.<sup>39</sup> C'est

37 *Juslain Nsambana Bonkako*, Le contrôle bancaire au regard des enjeux actuels des activités des banques privées en RDC – Entre la protection des clients, l'encouragement et la promotion des banques et la sécurité de l'Etat, KAS African Law Study Library 3 (2016), p. 194.

38 Décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en RDC. Il fut modifié notamment par le Décret-loi constitutionnel n° 074 du 25 mai 1998 portant révision des dispositions du chapitre 11 du Décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en RDC, Journal officiel de la RDC, Numéro spécial (1998).

39 *Jean-Louis Esambo Kangashe*, Traité de droit constitutionnel congolais, Paris 2017, pp. 37-38.

sur fondement de cette « Constitution » que la Loi<sup>40</sup> n° 005-2002 qui va régir la BCC<sup>41</sup> fut adoptée. KABUNGU renseigne qu'avant l'adoption de cette loi, la BCC était régie par l'ordonnance-loi n° 93-002<sup>42</sup> et le décret-loi n° 187<sup>43</sup>. Il souligne que « *dans un contexte de rupture entre la gestion économique chaotique du pays dans la décennie 1990 et l'ambition de revenir aux grands équilibres macroéconomiques à court terme, la Loi n° 005-2002 visait le recentrage des missions de la BCC en mettant en exergue les principes devant favoriser la réinsertion de la RDC dans les communautés économiques régionales et la reprise de la coopération internationale* ».<sup>44</sup>

En dépit du fait que la RDC dispose d'une nouvelle Constitution depuis le 18 janvier 2006, aucune modification ne fut apportée à la Loi n° 005-2002 en vue notamment de son adaptation à cette Constitution. Pourtant, le Constituant de 2006 a levé de nouvelles options concernant particulièrement la gestion et/ou le fonctionnement de la BCC. En vue d'assurer une réalisation efficace de ses missions, le Constituant a reconnu à la BCC l'indépendance

40 Loi n° 005-2002 du 07 mai 2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la BCC. Cette loi a abrogé l'ordonnance-loi n° 93-002 du 28 septembre 1993 relative à la constitution et à l'organisation de la *Banque du Zaïre* (ancienne dénomination de la BCC à l'époque où le pays s'appelait Zaïre). Contrairement à l'ordonnance-loi n° 93-002, la Loi n° 005-2002 a explicitement reconnu l'indépendance à la BCC. Kabungu rapporte à propos que « *L'autonomie dont jouissait désormais la BCC se focalisait essentiellement sur la conception et la conduite de la politique monétaire dont l'objectif principal est d'obtenir et de maintenir la stabilité du niveau général des prix intérieurs* ». Il renseigne également que « *la Loi n° 005-2002 a consacré l'absence des Membres du Gouvernement au sein du Conseil de la Banque Centrale. Dans ses rapports avec le Gouvernement, il a été désormais interdit à la BCC d'accorder des avances au Trésor* ». De son point de vue, « *entre les textes légaux de 1993 et ceux de 2002, il s'observe une amélioration du score relatif à l'indépendance (légale) de la BCC. Depuis 2002, la gouvernance de la BCC lui a permis d'intégrer « l'hémisphère de l'indépendance »* ». Cependant, tout en reconnaissant des changements notables enregistrés notamment en ce qui concerne l'octroi des crédits à l'Etat et l'indépendance dans l'utilisation des instruments, il s'est observé d'une part, une recrudescence des pressions envers l'Autorité monétaire afin d'accorder des avances (de fait) au Gouvernement et, d'autre part, des velléités des politiques allant dans le sens d'orienter certains instruments ». Cf. Bobo B. Kabungu, Gouvernance monétaire et mesure d'indépendance des banques centrales: Revue théorique et idiosyncrasie congolaise, International Journal of Innovation and Applied Studies Vol. 27 1 (2019), pp. 288 et 290.

41 La BCC fut créée en 1951. A l'époque, on parlait de la Banque Centrale du Congo Belge et du Ruanda-Urundi. Cf. Kabungu, note 40, p. 279.

42 Ordonnance-loi n° 93-002 du 28 septembre 1993 relative à la constitution et à l'organisation de la Banque du Zaïre. Employant quelques critères économiques, Kabungu quantifie sous cette loi la dépendance de la BCC vis-à-vis du Gouvernement à plus de 73,68 %. A en croire ses estimations, la BCC (Banque du Zaïre à l'époque) n'était pas du tout indépendante. S'agissant de l'indépendance, il voit une amélioration considérable apportée par la Loi n° 005-2002 qui, selon lui, a réduit la dépendance de la BCC vis-à-vis du Gouvernement à 42,11 %. Cf. Kabungu, note 40, pp. 287 et 289.

43 Décret-loi n°187 du 21 janvier 1999 portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo.

44 Cf. Kabungu, note 40, p. 288.

et l'autonomie de gestion (art. 176 al. 2 Constitution).<sup>45</sup> De même, en vertu de l'article 176 al. 1 de la Constitution, la BCC est le seul institut d'émission monétaire de la RDC. A ce titre, sa mission consiste notamment en la sauvegarde et la stabilité monétaire, la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire, le contrôle de l'ensemble de l'activité bancaire. La BCC est donc l'autorité monétaire du *Franc congolais*.

Le Constituant de 2006 n'a explicitement levé aucune option concernant le modèle économique du pays. Toutefois, aux termes des articles 34, 35 et 46 al 2 de la Constitution, « *la propriété privée est sacrée. L'Etat garantit le droit à la propriété individuelle ou collective [...]. Il encourage et veille à la sécurité des investissements privés, nationaux et étrangers. Il garantit le droit à l'initiative privée tant aux nationaux qu'aux étrangers [...]. Les droits de propriété intellectuelle sont garantis et protégés [...]* ». L'on pourrait à l'aune de ces dispositions constitutionnelles conclure que le Constituant de 2006 a opté pour le libéralisme économique. A considérer le contexte de l'élaboration de cette Constitution,<sup>46</sup> marqué par une influence considérable des bailleurs de fonds et autres institutions internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) sur les autorités étatiques d'alors, un tel choix n'est pas du tout étonnant. Concrètement, il s'agit de l'économie sociale de marché, d'autant plus que la RDC se définit comme un Etat social (art. 1 Constitution). En revanche, le choix du libéralisme économique est déjà présent en RDC [Zaïre à l'époque] depuis la fin de la décennie 1980 avec les programmes d'ajustement structurel du FMI<sup>47</sup> issus entre autres du consensus de Washington<sup>48</sup>. Or, l'on

45 La Loi n° 005-2002 avait déjà consacré l'indépendance de la BCC (art. 3 al. 2). La nouvelle loi sur la BCC n'a fait que consolider cette indépendance et renforcer son autonomie. Cf. Kabungu, note 40, pp. 279 et ss.

46 Cf. notamment Esambo Kangashe, note 39, pp. 62-65.

47 A ce sujet, Kengo Wa Dondo rapporte de façon aussi éloquente que « *cloué sous le poids de la dette, fortement dépendant de ses bailleurs, englué dans des réformes politiques et sociales ambitieuses et disposant d'un outil de production plutôt en pleine obsolescence, le Zaïre, comme beaucoup d'autres pays africains de l'époque, ne pouvait donc échapper à l'emprise de la Banque mondiale et du FMI, désormais « gendarmes » de l'économie mondiale* ». Cf. Léon Kengo Wa Dondo, La passion de l'Etat. Mémoires, Paris 2019, pp. 143-144.

48 Introduit pour la première fois par Williamson (John Williamson, The Washington consensus. Washington, DC, 1990), le consensus de Washington regroupe un ensemble des mesures économiques prises par les institutions de Bretton Woods (le FMI et la Banque Mondiale) en connivence avec les technocrates du gouvernement américain, en vue de la restructuration des économies des Pays en voie de développement (PVD), principalement ceux de l'Amérique Latine, en proie à une crise profonde de l'endettement jumelée à l'hyperinflation. Le consensus de Washington qui a reçu plusieurs critiques quant à son inefficacité contre la pauvreté (cf. Michael Spence, Some Thoughts on the Washington Consensus and Subsequent Global Development Experience, Journal of Economic Perspectives Vol. 35 3 (2021), pp. 67-82), rappelle dix mesures économiques suivantes: - la discipline budgétaire, visant à réduire le déficit budgétaire en vue de financer les dépenses du gouvernement sans recours au seigneurage; - la réorientation des dépenses vers celles plus productives, plutôt que celles de fonctionnement ou de souveraineté; - La réforme fiscale, visant la réduction des distorsions, l'élargissement de l'assiette fiscale en vue d'optimiser les recettes publiques; - La libéralisation financière, visant principalement l'autorégulation du taux

sait que la consécration de l'indépendance<sup>49</sup> des banques centrales fait partie des réformes substantielles que le FMI « impose » aux Etats qui entendent bénéficier de ses prestations. C'est sans doute dans ce sens que le Constituant de 2006 opta pour l'indépendance totale de la BCC. En matière de gestion des banques centrales, l'on rapporte que « *deux modèles se sont historiquement opposés : la banque centrale sous tutelle – placée sous l'autorité directe de l'Etat – et la banque centrale indépendante – qui ne reçoit aucune instruction du gouvernement. A partir des années 1980, il y a eu un mouvement très net en faveur du second modèle* ».<sup>50</sup> Pendant que certains<sup>51</sup> perçoivent l'indépendance des banques centrales « *comme une solution pertinente et une arme d'une grande efficacité dans une stratégie de contrôle de l'inflation* »; d'autres voix se sont en revanche montrées très critiques vis-à-vis de l'idée du renforcement de l'indépendance de la BCC. Selon cette opinion, « *une autonomie renforcée de l'Autorité monétaire du pays risque de causer préjudice à l'atteinte d'autres objectifs gouvernementaux, à l'exemple du soutien à la production et de la promotion de l'emploi* ».<sup>52</sup> Dans la même veine, certains estiment que cette « *indépendance constitue un biais à la coordination des politiques économiques, du fait que les acteurs politiques seraient poussés à réaliser d'importants déficits budgétaires en laissant à la seule Banque Centrale le soin ou la charge de contrer les pressions inflationnistes inhérentes à cette situation* ».<sup>53</sup> L'indépendance des Banques centrales est parfois perçue carrément comme s'affichant à contre-courant des principes de démocratie<sup>54</sup> représentative.<sup>55</sup>

Au-delà de ce qui précède, il demeure que la Loi n° 005-2002 devait être adaptée aux orientations fixées par la Constitution de 2006 concernant le fonctionnement de la BCC. Sa modification était devenue plus qu'opportune. C'est ainsi qu'une nouvelle Loi a été

d'intérêt, cette mesure peut avoir un effet pervers sur la croissance, pouvant impacter la solvabilité des entreprises productives, une prudence dans son application est conseillée par Williamson; - Le taux de change, appelé à être harmonisé sur l'ensemble du territoire et fixé de manière compétitive; - La libéralisation des échanges, visant la promotion du libre-échange; - L'élimination des barrières à l'investissement direct étranger, tendant ainsi à favoriser un environnement concurrentiel, la transparence et la saine gestion des entreprises et la réduction des finances publiques dans les entreprises moins performantes; - La réglementation des marchés, visant à réduire les barrières à l'entrée et à la sortie dans le but d'assurer la concurrence, l'innovation et la compétitivité; - et la garantie des droits des propriétés qui vise le renforcement de la sécurité juridique de la propriété privée.

49 A propos du débat sur l'indépendance des banques centrales, cf. notamment *Kabungu*, note 40, p. 279.

50 Cf. *Kabungu*, note 40, pp. 282-283.

51 Cf. *Hubert Kempf et Marc Lanteri*, La gouvernance des banques centrales dans les pays émergents et en développement: le cas de l'Afrique subsaharienne, Bulletin de la Banque de France 71 (2008).

52 Cf. *Kabungu*, note 40, p. 280.

53 Ibid.

54 Cf. *Kempf et Lanteri*, note 51, p. 84.

55 Ibid., p. 284.

adoptée sur fondement de l'article 177 de la Constitution afin de définir l'organisation et le fonctionnement de la BCC. Il s'agit de la *Loi*<sup>56</sup> n° 18/027.<sup>57</sup> A en croire son exposé des motifs, la Loi n° 18/027 « constitue une réponse aux exigences d'ordre juridique et structurel dans le but, non seulement de se conformer à la Constitution, mais aussi de réorganiser la gouvernance de la BCC et de prendre en compte la mission de stabilité financière ».<sup>58</sup>

Cette nouvelle Loi se fonde principalement sur deux principes directeurs que sont « *l'indépendance de la BCC* » et « *la responsabilité et la transparence financière pour mieux ressortir son obligation de rendre compte de ses missions* » (articles 4 et 81 à 86 Loi n° 18/027).<sup>59</sup> En revanche, sur le plan structurel et ce, en contrepartie de l'indépendance reconnue à la BCC, elle a intégré les meilleures pratiques internationales de gouvernance des banques centrales dont l'évidence a été rendue indispensable dans la résolution de la crise financière internationale de 2008. Il s'agit notamment de la transparence<sup>60</sup> dans le fonctionnement de la BCC, la collégialité dans la prise des décisions, l'élargissement de la composition du Conseil à 13 membres, l'indépendance et la compétence des administrateurs, la mise en place du comité d'audit au sein du Conseil, la gestion des conflits d'intérêts, la vérification ainsi que de la certification indépendantes des comptes sociaux.<sup>61</sup> De surcroît, la Loi n° 18/027 a apporté d'autres innovations telles que la consécration du principe de l'insaisissabilité des biens de la BCC et des comptes des banques commerciales détenus dans ses livres (articles 7 al. 2 Loi n° 18/027), la possibilité pour le Parlement congolais d'auditionner le Gouverneur de la BCC dans le cadre de la transparence et la définition de la responsabilité<sup>62</sup> de cette institution. A ces innovations, il convient d'ajouter l'affirmation du rôle de la BCC comme prêteur en dernier ressort dans le but de lui permettre d'agir efficacement en cas d'illiquidité et d'insolvabilité d'un établissement de

56 Loi n° 18/027 18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la BCC, Journal Officiel de la RDC, 59e Année Numéro spécial (2018).

57 La Loi n° 18/027 a ainsi abrogé la Loi n° 005/2002.

58 Cf. Kabungu, note 40, p. 280.

59 Ibid., p. 292.

60 Kabungu souligne que « *l'obligation de transparence voudrait que la Banque centrale communique sur son action en temps réel et sans ambiguïté ainsi que sur le sousbasement de toutes ses décisions. Cela implique que le public est informé avec clarté, accessibilité et sans délai des objectifs de son action, de son cadre juridique, institutionnel et économique, des décisions y afférentes et de leur justification, des données et informations relatives aux politiques monétaire et financière, ainsi que des clauses qui rendent les organes financiers comptables de leurs actes* ». Kabungu, note 40, p. 282.

61 Cf. Exposé des motifs de la Loi n° 18/027.

62 Selon Kabungu, « *la responsabilité voudrait que la Banque centrale rende compte de son action au pouvoir législatif [...]* ». Il considère que « *cette obligation est à placer dans une logique de « pouvoirs et contre-pouvoirs », le Parlement constituant le cadre idéal où la banque centrale indépendante rend compte de son action, notamment pour des besoins d'évaluation à l'aune des objectifs préédéfinis* ». Kabungu, note 40, p. 282.

crédit présentant un risque systémique, la légalisation de la collaboration de la BCC avec les banques centrales étrangères et les institutions internationales (art. 13 Loi n° 18/027), la possibilité reconnue au ministre des Finances de recourir à un audit externe indépendant pour des questions spécifiques concernant le fonctionnement de la BCC etc.

## 2. Missions et réalités sur terrain

Suivant une lecture combinée des articles 176 point 2 de la Constitution et 9 al. 1 de la Loi n° 18/027, la mission principale de la BCC est d'assurer la sauvegarde et la stabilité monétaire ainsi que du niveau général des prix. Elle peut toutefois soutenir la politique économique générale du Gouvernement (art. 9 al. 2 Loi n° 18/027). En outre, elle a d'autres missions telles que la responsabilité exclusive de la définition et de la mise en œuvre de la politique monétaire dont elle détermine en toute indépendance les objectifs monétaires intermédiaires, les instruments et les modalités d'exécution; la réglementation et le contrôle de l'ensemble de l'activité bancaire sur l'ensemble du territoire congolais; émettre des billets de banque et des pièces de monnaie ayant cours légal; définir et mettre en œuvre la politique de change et élaborer la réglementation de change, réglementer les marchés monétaires et promouvoir les marchés des capitaux (articles 10, 17, 23, 24, 25, 63 et 69 Loi n° 18/027). Bien plus, toute opération de change doit s'effectuer auprès de la BCC ou des banques commerciales, des bureaux de change et autres intermédiaires qu'elle a agréés (art. 4 Décret-loi n° 004/2001). En exécutant ses missions, la BCC agit soit par voie d'instructions, qui ont une portée générale et sont obligatoires, ou par voie d'ordres et des décisions, qui ne sont obligatoires que pour leurs destinataires (art. 11 Loi n° 18/027).

A en croire toutes ces missions attribuées à la BCC en matière monétaire, l'on serait tenté de conclure que la détention et l'utilisation des devises en RDC est adéquatement encadrée et que toute opération y relative se passerait en harmonie avec les dispositions légales en la matière. Pourtant, la pratique présente diverses réalités en contradiction avec les dispositions légales et réglementaires. En effet, certaines pratiques illégales d'utilisation des devises en RDC se sont quasiment «normalisées» au fil des ans, c'est-à-dire quand bien même elles se passeraient au vu et au su de tous [particulièrement du Parquet<sup>63</sup> dont la mission principale est pourtant de veiller au respect des lois], ne semblent préoccuper aucune autorité publique à telle enseigne qu'on a l'impression qu'elles sont devenues «normales» (conformes à la loi). Il s'agit notamment de la fixation en devises des coûts d'accès à certains services publics tels que l'éducation universitaire. Alors qu'une telle pratique est explicitement interdite par la loi, ils sont nombreux des universités et instituts supérieurs publics qui, pendant plusieurs années, ont eu à fixer des frais d'études en USD au grand dam particulièrement des étudiants issus des familles pauvres. Et le comble, c'est que, leurs

63 Articles 66 à 68 de la Loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire (ci-après Loi organique n° 13/011-B), <https://leganet.cd/Legislation/Droit%20Judiciaire/LOI.13.011.11.04.2013.htm> (consulté le 18 novembre 2022).

parents, censés payer ces frais, sont parfois agents de l'Etat congolais – «propriétaires de ces universités» – qui rémunère pourtant en monnaie nationale. Il s'agit là d'une situation que l'on pourrait qualifier « d'escroquerie d'Etat ». Car, une fois rémunérés en monnaie domestique, ces parents sont obligés d'acheter les USD afin de payer les frais d'études pour leurs enfants. Le coût d'achat des devises entraîne inéluctablement d'énormes dépenses supplémentaires. Ce cas d'école semble illustrer parfaitement, comment une utilisation des devises non-conforme aux valeurs d'un Etat de droit peut contribuer à l'injustice et aux inégalités sociales. Vraisemblablement, la jurisprudence congolaise n'offre à ce jour aucune décision de justice abordant cette question. L'absence de jurisprudence sur une question aussi importante de justice sociale semble toutefois se justifier par le fait que le citoyen congolais lambda, qui est souvent victime de ce genre de pratiques illégales et injustes, ne fait guère recours à la justice congolaise. Cela serait dû entre autres à sa méfiance vis-à-vis de cette justice (à cause d'innombrables décisions iniques rendues par celle-ci), au manque des moyens conséquents pour soutenir les coûts financiers d'un procès et parfois à l'ignorance de ses droits. A la liste des pratiques *contra legem*, mais quasi-normalisées, il faudrait ajouter la fixation en devises des amandes et autres frais de justice<sup>64</sup>, la rémunération en USD des animateurs de certaines institutions tels que les parlementaires et les membres du gouvernement, ou l'indexation et le règlement en devises des transactions commerciales courantes à l'instar des garanties et loyers locatifs de certains biens (immeubles et terrain en l'occurrence).

Ces quelques exemples illustrent à juste titre la « quasi-normalité » du recours illégal aux devises dans les transactions courantes en RDC. Ce phénomène a exacerbé la pauvreté de la population, notamment à cause des charges financières occasionnées par l'acquisition de ces devises, alors que son revenu est libellé en *Franc congolais*. Il contribue ainsi à l'élargissement des inégalités sociales. La protection que devrait assurer le Parquet en tant que maître de l'action publique contre toutes les violations des lois,<sup>65</sup> contribuerait

64 A titre illustratif, le *Tribunal de Grande Instance de Kinshasa/Gombe* (ci-après TGI/Gombe) a récemment condamné l'un des prévenus, dans une affaire de détournement de fonds publics, corruption et blanchiment des capitaux, au paiement d'une amende de 20.000.000 USD, alors que l'unité monétaire du pays est le *Franc congolais*. Toujours dans le même jugement, le TGI/Gombe a paradoxalement prononcé l'amende d'un autre prévenu en monnaie nationale. Particulièrement en matière de blanchiment des capitaux, s'il est vrai que la loi en la matière (Loi n° 04/016) dispose à son article 34: « *Seront punis [...] d'une amende dont le maximum est égal à six fois le montant de la somme blanchie, ceux qui auront commis un fait de blanchiment* », le législateur ne dit cependant que l'amende est à prononcer en une unité monétaire étrangère au cas où la somme blanchie en serait évaluée. Pourtant, c'est l'approche que le juge congolais semble avoir suivie dans cette affaire. Il aurait peut-être été légitime que le juge, après avoir évalué en USD la somme blanchie par l'entremise d'un expert, puisse condamner le prévenu de payer à titre d'amende en *Franc congolais* l'équivalent de la Somme de 20.000.000 USD. Et non pas de ne se contenter juste à prononcer l'amende en une unité monétaire étrangère, d'autant plus que l'Etat congolais dispose de sa propre monnaie et que tout droit dû à l'Etat doit en principe être payé en celle-ci (articles 3 et 4 Réglementation du change).

65 Cf. art. 67 Loi organique n° 13/011-B.

significativement à la protection des droits des citoyens. L'on constate contre toute attente que le Parquet paraît en être moins – pour ne pas dire jamais – intéressé. On assiste dès lors à une sorte d'impuissance du droit.

La dollarisation outre mesure de l'économie congolaise – caractérisée par un phénomène inflationniste toujours galopant et la dépréciation du *Franc congolais* – constitue incontestablement un frein à la réalisation de la mission constitutionnelle de sauvegarde et de stabilité monétaire et du niveau général des prix confiée à la BCC. La perte sans cesse grandissante du pouvoir d'achat des Congolais contredit le droit au développement que l'Etat congolais – à travers la BCC eu égard à ses missions – est tenu de garantir (art. 58 al. 2 Constitution). Dès lors, il s'avère impérieux de disséquer, également sous une perspective économique, la pertinence de la consécration en droit congolais du principe de la libre détention et utilisation des devises en RDC, dans le but notamment d'en relever les failles et, s'il échec, d'explorer les possibles pistes de solution.

#### **D. Dissection économique de la libre détention et utilisation des devises en RDC**

La libre détention et utilisation des devises a suscité un grand intérêt des économistes, principalement à cause des impacts de la dollarisation sur l'efficacité des politiques conjoncturelles. Nous essayons dans cette section de présenter quelques arguments qui justifieraient la « normalité » de la dollarisation et ses inconvénients avant de jeter un regard sur l'évolution de certaines variables macroéconomiques en contexte congolais. En complément de la réflexion menée sur le plan juridique dans les sections précédentes, cette double perspective devrait éclairer certaines suggestions en faveur de la réduction des méfaits de la dollarisation sur l'économie et le social des Congolais.

##### *I. Pertinence*

Pour certains économistes<sup>66</sup>, les tendances néolibérales et l'émergence du consensus de Washington constituent un point de départ vers la dollarisation des pays en voie de développement (ci-après PVD), en proie à l'hyperinflation. La libéralisation des échanges et l'élimination des barrières aux investissements directs étrangers (ci-après IDE) justifient le recours à une monnaie étrangère, *a fortiori* l'USD, pour faciliter la circulation des capitaux et le remboursement de la dette. Ainsi, la libre détention des devises devrait favoriser l'intégration économique au sein du marché financier international et pourrait contribuer à la mise en place des politiques macroéconomiques de stabilisation (politique monétaire et discipline budgétaire)<sup>67</sup>. Dans cette perspective, les arguments plaidant en faveur de la détention des devises estiment que la dédollarisation aurait un impact négatif sur les IDE et serait susceptible de favoriser la fuite des capitaux et détériorer la balance des

66 *Marco Missaglia*, Understanding Dollarisation: A Keynesian/Kaleckian Perspective, *Review of Political Economy* Vol. 33 4 (2021), pp. 656-686.

67 *Ibid.*

piements d'un État, pour une économie engagée dans la mondialisation et ayant opté pour le libéralisme économique. Cette posture peu encourageante de la situation de la balance extérieure peut s'accompagner d'une dépréciation de la monnaie nationale due à la rareté des devises et au surfinancement de l'économie par la monnaie nationale.

En revanche, les devises étant utilisées comme réserve de valeur, les épisodes inflationnistes quasi-permanents dans les PVD renforcent la thèse justifiant la dollarisation de ces économies. Le caractère restreint des marchés financiers dans certains PVD<sup>68</sup> d'Afrique en particulier offre peu d'alternatives de protection contre l'inflation, faisant de la détention des devises un bouclier contre la dévalorisation du portefeuille des épargnants.<sup>69</sup> Cet effet de la dollarisation est perçu positivement par certains auteurs<sup>70</sup> qui considèrent que les coûts de la dollarisation interviennent dans un horizon de court terme, alors que ses avantages économiques se produisent à long terme. Dans cette veine, *MISSAGLIA*<sup>71</sup> propose un résumé en trois axes des avantages de la dollarisation.

- Elle peut constituer un facteur de réduction de l'inflation et d'encouragement de l'épargne, notamment parce qu'elle peut capter une frange importante de la masse monétaire exprimée en monnaie locale.
- Elle peut aussi réduire les risques associés à la volatilité du taux de change et stimuler les flux d'entrée des capitaux.
- Elle peut enfin agir favorablement sur le taux d'intérêt, réduisant le poids du service de la dette de l'Etat.

Ainsi, la dollarisation aurait une incidence encourageante sur les coûts de transactions, la confiance des investisseurs et le renforcement du système banquier, notamment à cause de la réduction du risque d'insolvabilité et l'évolution des dépôts. Bien que justifiée par le besoin de protection de la richesse des agents économiques, la dollarisation est perçue tel un facteur de récession économique et d'exacerbation [pérennisation] de la pauvreté. Nous parcourons, dans les lignes qui suivent, les résultats empiriques de certains travaux récents qui ont analysé les conséquences de la dollarisation sur certains paramètres de la performance économique.

68 En RDC par exemple, l'on note l'absence d'un marché boursier susceptible de favoriser les transactions des actifs financiers, la quasi-absence d'un système garantissant un investissement libre au fonds de pension ou à d'autres instruments financiers. Il y a par conséquent une faible circulation des titres financiers, obligeant des acteurs privés, principalement les sociétés minières et de télécommunication, de se faire coter à l'étranger, en vue de trouver des solutions à leurs problèmes de financement. Si une telle situation apparaît bénéfique pour l'attrait des capitaux étrangers, elle réduit *a contrario* les possibilités d'épargne et d'investissements des agents domestiques, réduisant leurs possibilités de protection contre l'inflation et renforçant la dollarisation et la surliquidité des banques.

69 Cf. *Uduakobong Edy-Ewoh*, The Prospect of Dollarization in Nigeria: An Empirical Review, International Journal of Business and Economics Research Vol. 8 4 (2019), pp. 220-231.

70 *Louis-Phillipe Rochon et Mario Seccareccia*, Dollarization: Lessons from Europe for the Americas, Routledge 22 (2003).

71 *Missaglia*, note 66.

## II. Possibles Failles

La littérature présente plusieurs effets contrastés de la dollarisation sur les économies des PVD. En effet, la dollarisation réduit la souveraineté des États et le train des investissements à long terme. D'après *PAREDES*<sup>72</sup>, la réduction du pouvoir public sur la monnaie entraîne une certaine passivité dans l'intégration monétaire pour le pays dollarisé. L'économie locale est alors exposée aux chocs externes, avec moins de marges de manœuvre des autorités monétaires. Les investissements peuvent donc être affectés lorsque la dollarisation est accompagnée d'une grande mobilité des capitaux ou être à l'origine des contraintes monétaires. Ces contraintes traduisent le fait que certains biens ne peuvent être échangés à cause de la rareté de la monnaie locale. Cette situation crée une distorsion entre l'offre et la demande des biens et services, à cause de la défaillance de l'instrument d'intermédiation. En RDC où le taux de dollarisation (mesurée par le volume de dépôts bancaires en devises) est situé autour de 90 % en moyenne annuel (figure 1), l'économie demeure vulnérable face aux chocs extérieurs, telle que la baisse des cours des matières premières, principaux produits d'exportation du pays, qui peut engendrer une sortie des capitaux, suivie des épisodes de désinvestissements.

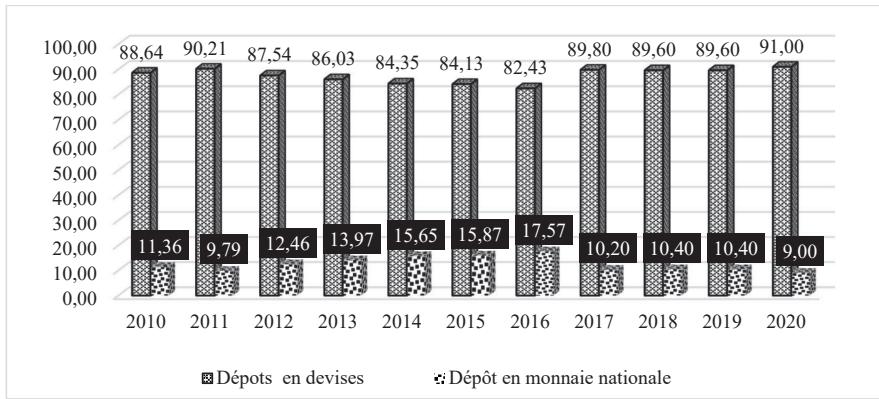


Figure 1: Évolution des dépôts en devises et en monnaies nationales<sup>73</sup>

L'amenuisement du pouvoir décisionnel des autorités monétaires affecte l'efficacité des politiques conjoncturelles. En effet, l'un des effets contrastés de la dollarisation est qu'elle renforce l'incertitude sur les retombées des politiques de change, des mesures de contrôle de crédit et la manipulation des instruments fiscaux. En RDC par exemple, l'on assiste à

72 Gonzalo J Paredes, Ecuador: why exit dollarization?, CEPAL Review 121 (2017), pp. 139-156.

73 BCC, Rapport annuel 2020, <https://www.bcc.cd/publications/rapports-annuels> et [https://www.bcc.cd/system/files\\_force/publications/livre\\_rapport\\_annuel\\_2020\\_bcc\\_pdf\\_1.pdf?download=1](https://www.bcc.cd/system/files_force/publications/livre_rapport_annuel_2020_bcc_pdf_1.pdf?download=1) (consulté le 18 novembre 2022), p. 49.

une sorte de substitution (*de facto*) du *Franc congolais* par l'USD. Dans ce contexte, les politiques de contrôle de la masse monétaire s'avèrent moins efficentes. Dans son rapport annuel pour l'année 2020, la BCC note que la croissance des dépôts en devises occupe une place de choix dans la progression de la masse monétaire.

Cette croissance a été de 58 % en 2020 par rapport à 2019<sup>74</sup> et représente 86,8 % de l'évolution de la masse monétaire. La figure 2 renseigne sur l'évolution du crédit aux décaissements des banques commerciales, témoignant la forte dollarisation de l'économie à travers la préférence des décaissements en devises. Cette forte demande des devises réduit les capacités d'offre monétaire domestique, pouvant se traduire par un rétrécissement de la base monétaire<sup>75</sup>

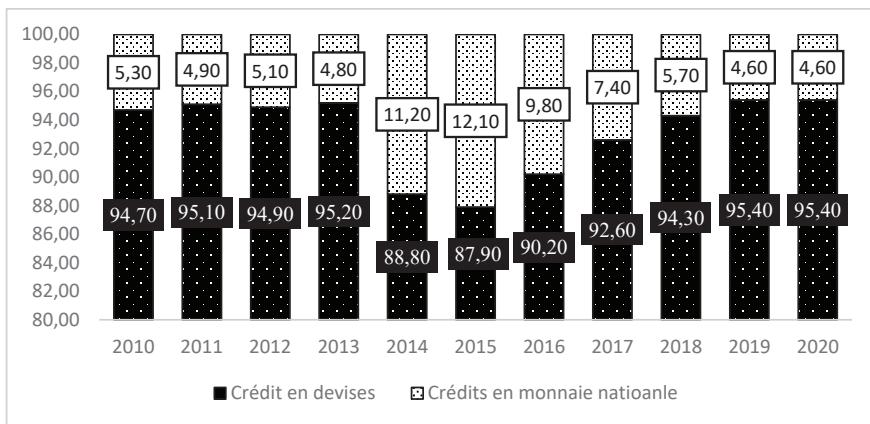


Figure 2: Évolution du crédit à décaissements en devises et en monnaie locale<sup>76</sup>

L'inélasticité de l'offre monétaire par rapport à la demande peut être à l'origine des instabilités du système financier et des tensions inflationnistes dans le pays, car une frange importante de la demande monétaire implicitement adressée à une institution d'émission étrangère ne pourrait être satisfaite localement. Ceci peut expliquer la dépréciation quasi-constante du *Franc congolais*. La figure 3 montre que la dépréciation du *Franc congolais* poursuit une trajectoire à la hausse, associable aux taux de dollarisation de l'économie. La demande des devises pour la constitution des dépôts et pour la protection de la richesse des épargnants joue en défaveur du *Franc congolais*. Les données de la BCC couvrant la période de 2000 à 2020 révèlent une corrélation de l'ordre de 62 % (avec une probabilité d'erreur bilatérale de 0,003) entre les dépôts en devises et la dépréciation du franc congolais.

74 Ibid., p. 44.

75 Laurent Le Maux, Dollarisation officielle: analyse critique et alternative, L'Actualité économique Vol. 79 3 (2003), pp. 367-391.

76 BCC, note 73, p. 48.

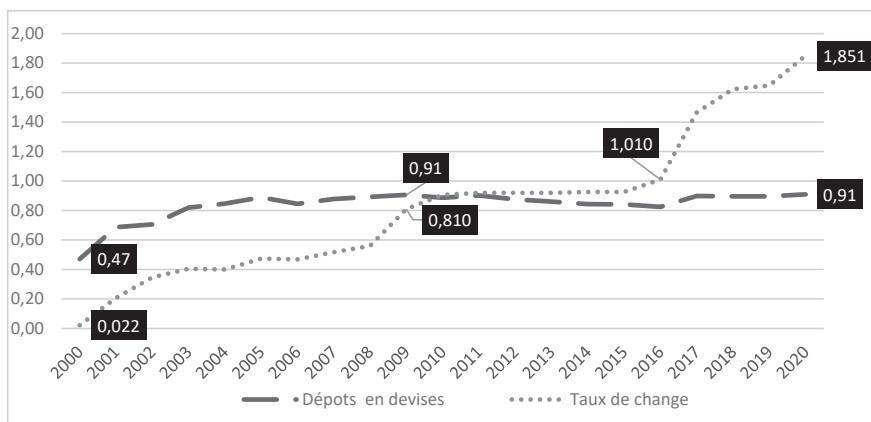


Figure 3: Évolution de la proportion des dépôts en devises et du taux de change (en millier de CDF pour 1 USD)<sup>77</sup>

Par ailleurs, certaines voix estiment que la politique de change peut servir d'instrument de stabilisation du compte de capital et de la relance des activités exportatrices du pays.<sup>78</sup> Dans les économies dollarisées et ayant adopté un taux de change flottant, les effets attendus peuvent être pervers autant sur la balance des paiements que sur la politique budgétaire et monétaire. En effet, dans un contexte de forte dollarisation, les réserves de change tendent à décliner, à cause notamment de la demande des devises par la population. Cette déclinaison entraîne la dépréciation de la balance des paiements, dont la qualité est fortement dépendante du taux de change<sup>79</sup>. En outre, le déficit de réserve de change contraint l'offre monétaire et affecte la base monétaire, à travers les contraintes liées aux crédits. Deux solutions peuvent être utilisées par les autorités monétaires et budgétaires: le financement monétaire de l'économie ou le recours à l'endettement (généralement par émission des titres publics tels que les bons du trésor). La première solution a cependant des effets pervers sur l'inflation, le taux d'intérêt et la dépréciation de la monnaie, alors que la seconde surévalue les services de la dette<sup>80</sup>. C'est ainsi que la dollarisation est supposée être à l'origine de l'instabilité constante de l'économie et de l'endettement qui affecte l'équilibre budgétaire<sup>81</sup>. La

77 Cf. BCC, Rapports annuels et Notes de conjoncture de 2000 à 2020, <https://www.bcc.cd/publications/rapports-annuels> et [https://www.bcc.cd/bcc/publications-redirect/notes\\_de\\_conjoncture](https://www.bcc.cd/bcc/publications-redirect/notes_de_conjoncture) (consulté le 18 novembre 2022).

78 Martin Guzman et al., Real exchange rate policies for economic development, World Development 110 (2018), pp. 51–62.

79 Christian Pinshi, Dollarization and Foreign Exchange Reserve: Debate on the Effectiveness of Monetary Policy in Democratic Republic of Congo, Journal of Applied Economic Sciences (JAES) Vol. 16 72 (2021), pp. 222-227.

80 Le Maux, note 75, pp. 367-391.

81 Missaglia, note 66.

figure 4 permet d'examiner cette situation dans le contexte de l'économie congolaise. En 2017, la hausse du taux d'inflation (54,7 %) s'est accompagnée d'une inflexion positive de la dollarisation et d'une baisse des taux d'intérêt. Pour cette année, le gouvernement avait bénéficié des avances de la BCC équivalant à 1,36 % du PIB. Ce financement de l'économie a eu certainement des effets pervers sur l'inflation et la dollarisation.

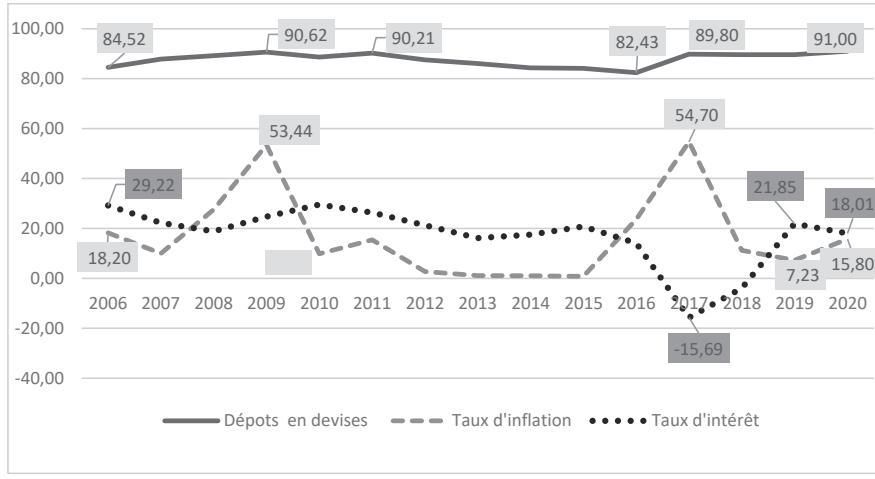


Figure 4: Évolutions du taux des dépôts bancaires en devises, de l'inflation et d'intérêt<sup>82</sup>

En somme, la dollarisation est à l'origine de l'inefficacité des politiques monétaires en RDC qui se caractérisent par la dépréciation du *Franc congolais*, la volatilité des prix et la réduction des réserves de change.<sup>83</sup> Ce phénomène ruine les effets de la croissance du PIB, amenuisant le revenu réel de la population.<sup>84</sup> Comment alors y remédier?

### III. Tentatives de solution

Sous une perspective économique, la dollarisation ne peut pas s'expliquer uniquement par la quasi-permanence de l'inflation, mais aussi par une volonté d'encourager des investissements étrangers. A ce titre, son encadrement est nécessaire pour l'épanouissement de l'économie. Le niveau d'intégration et de l'utilisation des devises (particulièrement l'USD) en RDC complexifie la dédollarisation. Il est en effet moins facile de convaincre les agents économiques de se dessaisir de leurs devises, quand celles-ci représentent une réserve sûre de valeur, un moyen de protection de la richesse. Cela peut supposer alors le recours à des

82 BCC, note 73, p. 49.

83 Pinshi, note 79.

84 D'après le rapport annuel 2020 de la BCC (p.3), le revenu réel de la population maintient une tendance baissière depuis 2011.

mesures draconniennes sous forme de lois.<sup>85</sup> De telles mesures pourraient toutefois s'avérer inefficaces dans un contexte de libéralisme économique, car elles peuvent entraîner une perte de confiance des agents économiques vis-à-vis de la monnaie nationale. Au surplus, elles peuvent présenter des coûts économiques induits par le seigneurage et la réduction de la confiance envers la monnaie nationale.

En matière des politiques économiques, certains auteurs<sup>86</sup> préconisent la politique de change comme instrument de stabilisation et de relance économique. Selon cette opinion, la dépréciation de la monnaie nationale encourage généralement la détention des devises, et donc la réduction des dépôts libellés en monnaies étrangères, alors que l'appréciation provoque un effet contraire: une forte demande de la monnaie nationale et une baisse de la circulation hors-bancaire des devises, ce qui encouragerait les investissements. De ce point de vue, la stabilité soutenue du taux de change renforce la confiance envers la monnaie nationale, réduit l'incertitude et la volatilité des flux de trésoreries des entreprises, stimule les investissements et la croissance. Dans une étude qui mobilise les données provenant de 45 pays en développement entre 1985 et 2015, un groupe de chercheurs<sup>87</sup> indique que dans un contexte de régime de change flottant et d'ouverture du secteur financier, la volatilité du taux de change est nuisible à l'économie, car elle provoque la dépendance à une monnaie étrangère, provoquant un cycle d'instabilité et de décroissance.

Il demeure toutefois la question de la stabilisation à long terme du taux de change, en vue de réduire la dollarisation. En effet, d'après GUZMAN et ses collègues<sup>88</sup>, la politique de change devrait s'accompagner d'autres politiques telles que la régulation du compte de capital (ci-après RCC) et l'intervention sur le marché de change. La régulation du compte de capital pourrait servir d'instrument de politique macroéconomique, de stabilité financière et de développement. En tant qu'instrument de politique économique, la RCC servirait de politique contracyclique, permettant d'absorber les effets d'une politique monétaire expansionniste. Elle permettrait ainsi de résorber les pressions de fluctuations du taux de change et d'éviter le déficit de la balance des paiements. En revanche, en tant qu'instrument de stabilité financière, la RCC fait partie des mesures macroprudentielles, qui consistent à réglementer les mouvements des capitaux des résidents et des non-résidents selon les monnaies utilisées. Elle est aussi considérée comme un instrument de développement en ce sens qu'elle impacte le niveau et la stabilité du taux de change, en régulant les flux des capitaux entrant et sortant du pays.

<sup>85</sup> *Le Maux*, note 75.

<sup>86</sup> Guzman *et al.*, note 78.

<sup>87</sup> Achouak Barguellil *et al.*, Exchange Rate Volatility and Economic Growth, Journal of Economic Integration Vol. 33 2 (2018), pp.1302-1336.

<sup>88</sup> Guzman *et al.*, note 78.

L'intervention sur le marché de change consiste à opter pour un régime de change intermédiaire, qui consiste à « gérer » un système de change flottant.<sup>89</sup> Les expériences conduites dans 50 pays émergents par une étude du FMI<sup>90</sup> montrent que le régime de « flottement géré » (ce qui le rend intermédiaire) est associé à un niveau faible des risques et de crises bancaires et financières. Cela pourrait sans doute le rendre soutenable comparativement au régime de flottement pur ou de change fixe. La gestion du flottement du taux de change peut avoir un effet bénéfique sur le contrôle du risque de change dans les institutions financières, les exportations, la balance des opérations courantes et le compte de capital. Elle préserve les réserves de change en situation d'une déroute de la politique monétaire. Cette stabilisation pourrait indubitablement produire des effets escomptés en rapport avec la dédollarisation de l'économie.

En RDC, la BCC recourt au contrôle de crédit pour juguler la dollarisation, par la détermination de quatre coefficients distincts: celui appliqué sur les dépôts à vue en devises, sur les dépôts à terme en devises, sur les dépôts à vue en monnaie nationale et le coefficient des dépôts à terme en monnaie nationale.<sup>91</sup> Si la politique axée sur le crédit vise le contrôle de la création monétaire qui, tel que présenté plus haut, se fait principalement en devises et est susceptible d'accentuer les pressions inflationnistes, nous estimons qu'il faille associer à ces mesures des mécanismes de « gestion » du flottement de taux change et la régulation des capitaux, qui pourraient stabiliser le *Franc congolais* et encourager ainsi les investissements.

## E. Conclusion

Le droit congolais consacre le principe de la libre détention et utilisation des devises sur l'ensemble du territoire de la RDC ainsi qu'à l'entrée comme à la sortie de celui-ci. Ce principe est toutefois assorti de quelques atténuations notamment en matière des loyers des baux d'immeubles à usage d'habitation, des crédits à court terme octroyés aux ménages par les établissements de crédit, des frais scolaires et académiques ainsi que des frais ayant trait aux soins de santé, à la consommation d'eau et d'électricité à usage domestique. Il en est de même de la fixation et du paiement des impôts, des taxes, des redevances et de tout autre droit dû à l'Etat et/ou aux entités étatiques. Tous les frais relatifs à ces cas exceptionnels sont à évaluer et à payer en monnaie nationale (en *Franc congolais*).

Dans le but de garantir une application scrupuleuse de toutes les dispositions légales relatives à la libre détention et utilisation des devises en RDC, le Constituant congolais a institué la BCC comme l'autorité régulatrice du marché congolais des changes. A en

89 Ethan Ilzetzki *et al.*, Exchange arrangements entering the 21st century: Which anchor will hold? National Bureau of Economic Research, Working Paper 23134 (2017).

90 Atish. R Ghosh *et al.*, Exchange Rate Management and Crisis Susceptibility: A Reassessment, IMF Economic Review Vol. 63 1 (2015), pp. 238-276.

91 BCC, Rapport sur la politique monétaire en 2020, <https://www.bcc.cd/publications/rapports-politique-monetaire> (consulté le 18 novembre 2022), p. 3.

croire toutes les prérogatives dont la BCC dispose en matière monétaire, on serait tenté de conclure que la détention et l'utilisation des monnaies étrangères en territoires congolais est adéquatement encadrée et que toute opération y relative se passerait en harmonie avec les dispositions légales en la matière. Cependant, la pratique offre diverses réalités en contradiction avec les lois de la République. L'on assiste à une dollarisation outrée mesure de l'économie congolaise. Cette dollarisation – caractérisée par un phénomène inflationniste toujours galopant et la dépréciation de la monnaie domestique – représente incontestablement un frein à la réalisation de la mission constitutionnelle de sauvegarde et de stabilité monétaire et du niveau général des prix confiée à la BCC. Elle contredit ainsi le droit au développement que l'Etat congolais – à travers la BCC eu égard à ses missions constitutionnelles – est tenu de garantir (art. 58 al. 2 Constitution). Face à cette situation, le droit – les lois de la République régissant les questions monétaires – se montre visiblement impuissant, car les autorités publiques, censées veiller sur son application, n'y accordent manifestement que très peu d'intérêts. Entre-temps, cette dollarisation outrée de l'économie nationale exacerbé la pauvreté de la population, notamment à cause des charges financières occasionnées par l'acquisition des devises, alors que son revenu est libellé en *Franc congolais*. Elle contribue ainsi à la perpétuation et à l'extension des inégalités sociales au sein de la société congolaise.

S'il est vrai que la consécration du principe de la libre détention et utilisation des devises n'est pas absolument un mal en soi, il s'avère cependant impérieux de l'accompagner des mécanismes d'encadrement idoines afin d'endiguer tout versement dans les abus. La pratique congolaise en cette matière laisse constater que ce genre de mécanismes fait défaut à ce jour. Dès lors, la présente étude préconise en raison du caractère presque toujours vulnérable de l'économie congolaise une libre détention et utilisation des devises adéquatement encadrée par des régulations du compte de capital et un régime de change flottant « géré » à travers des interventions des autorités monétaires, en plus du recours aux instruments de contrôle de crédit. Un tel encadrement pourrait à n'en point douter contribuer à la réduction des dérapages que l'on observe sur le marché congolais de change et leurs conséquences sur l'économie nationale.