

L'ÉCONOMIE CONGOLAISE ET LA RÉFORME MONÉTAIRE DE JUIN 1998

par François Kabuya Kalala et Tshiunza Mbiye

Abstract

Dans cet article, il s'agit particulièrement d'établir un bilan du comportement de l'économie congolaise et d'évaluer la réforme monétaire de juin 1998, près de deux ans après le lancement du franc. En vue de mieux cerner les particularités de cette opération, nous allons d'abord passer en revue la typologie des réformes monétaires au Congo. Nous examinerons, ensuite, les objectifs assignés à la réforme monétaire de juin 1998 et la conformité éventuelle des politiques économiques suivies par le gouvernement en 1998-1999. Nous situerons, enfin, l'incidence de ces politiques tant sur la santé de la monnaie que sur celle de l'économie au cours de la période susmentionnée.

1. INTRODUCTION

Le 30 juin 1998, la République démocratique du Congo se dotait d'une nouvelle unité monétaire, le franc congolais, en remplacement du "nouveau zaïre" dont l'appellation –véritable rémanence du régime politique déchu le 17 mai 1997– n'incarnait pas moins une monnaie devenue l'ombre d'elle-même. Aujourd'hui, près de 22 mois après le lancement du franc congolais célébré bruyamment par la chanson "*Mwana Pwo*", la monnaie et l'économie congolaises sont loin d'afficher un état de santé satisfaisant si l'on en juge notamment par le regain de l'hyperinflation et de la dépréciation monétaire, l'aggravation de la situation des finances publiques, le recul encore plus prononcé de la production intérieure, l'assèchement des devises dans les circuits officiels et la pénurie des produits essentiels tels que les carburants. En somme, les dérapages accélérés du franc congolais sont en porte-à-faux avec la bonne et longue préparation technique qui faisait défaut dans les réformes monétaires précédentes.

Le Congo a vécu, en effet, à la cadence d'au moins deux réformes monétaires au cours de chaque décennie depuis les années 1960. L'assainissement monétaire est demeuré un important volet de nombreuses tentatives gouvernementales de stabiliser l'économie nationale. Mais ces réformes monétaires, aussitôt opérées, se sont soldées dans la plupart des cas par des échecs patents; ce qui soulève précisément la question générale de leur pertinence et de leur récurrence. Dans cet article, il s'agit particulièrement d'établir un bilan du comportement de l'économie congolaise, près de deux ans après le lancement du franc. En vue de mieux cerner les particularités de cette opération, nous allons d'abord passer en revue la typologie des réformes monétaires au Congo. Nous examinerons, ensuite, les objectifs assignés à la

réforme monétaire de juin 1998 et la conformité éventuelle des politiques économiques suivies par le gouvernement en 1998-1999. Nous situerons, enfin, l'incidence de ces politiques tant sur la santé de la monnaie que sur celle de l'économie au cours de la période susmentionnée.

2. TYPOLOGIE DES REFORMES MONETAIRES AU CONGO

Il n'existe pas de définition bien établie de la réforme monétaire, car cette dernière peut prendre des contours fort variés suivant les circonstances économiques et politiques d'un pays. Cependant, définissons de manière pragmatique la réforme monétaire comme un ensemble de mesures d'ajustement de l'économie axées principalement sur l'assainissement de la monnaie elle-même. Les opérations qui ont été qualifiées de "réforme monétaire" au Congo ont comporté un ou plusieurs de ces éléments:

- la modification de la parité externe de la monnaie nationale;
- l'émission d'une nouvelle unité monétaire;
- le retrait avec ou sans substitution, partiellement ou totalement, des signes monétaires existants;
- le gel temporaire ou définitif d'une partie considérable des moyens de paiement.

A peine sorti de l'ère coloniale, le Congo indépendant était contraint déjà de procéder, en 1961, à une légère dévaluation de sa monnaie. Mais la première réforme monétaire vraiment digne d'intérêt ici est celle intervenue en novembre 1963.

2.1. La réforme monétaire de novembre 1963

Il fut instauré à cette occasion un double taux de change consacrant la dévaluation du franc congolais hérité de l'époque coloniale: 150FC = 1dollar US à l'achat, et 180FC = 1dollar US à la vente. Le franc perdit 57% de sa valeur si l'on se réfère au cours acheteur de la devise américaine ou 64% par rapport au cours vendeur¹. L'écart de 20% entre les deux taux a constitué une taxe de cette même ampleur sur toute sortie de devises. *«Automatiquement opérée par la Banque Nationale, la perception de cette taxe évite toute évasion fiscale et procure à l'Etat sous forme de "bénéfice de change" des ressources pour financer ses budgets ordinaires. En 1964, cette taxe a fourni*

¹ Voir RYELANDT, B., *L'inflation en pays sous-développé. Origines, mécanismes de propagation et effets des pressions inflatoires au Congo, 1960-1969; interactions entre phénomènes monétaires et réels*, La Haye, Mouton, 1970, p.291.

à l'État 36% de ses recettes fiscales, 34% en 1965 et 25% en 1966»². Dès le départ, les finances publiques du jeune Etat congolais étaient placées dans un environnement peu favorable à cause notamment des charges de consommation et d'amortissement de la dette publique qui s'étaient considérablement alourdies au cours des années 1950 sous l'administration coloniale. «A partir de 1957, les problèmes financiers de l'État se firent aigus, car ses charges courantes ne firent que croître, tandis que ses recettes ordinaires plafonnaient ou même diminuaient... La conjonction de l'accroissement des charges courantes et de la stagnation du revenu imposable obligeait les pouvoirs publics à faire face à un déficit structurel des finances, même en l'absence d'accidents graves»³.

En sus de ce lourd héritage, la situation financière du pays s'est dégradée au cours des trois premières années de l'indépendance. D'une part, le pouvoir central –affaibli par les sécessions du Katanga et du Sud-Kasaï– n'était plus en mesure d'accéder aux recettes fiscales provenant de ces deux riches provinces minières, et sa désorganisation administrative l'empêchait davantage de mobiliser des recettes conséquentes dans la partie sous son contrôle. D'autre part, les multiples revendications corporatives et aspirations sociales, suscitées au lendemain de l'indépendance, ont donné lieu à de nombreuses promotions et augmentations salariales intempestives tant dans l'armée que dans la fonction publique. Inévitablement, il a fallu recourir au financement monétaire pour éponger les déficits publics, créant de ce fait les principales conditions permissives de l'inflation au Congo.

La réforme monétaire de novembre 1963 visait essentiellement à transférer les ressources des circuits spéculatifs non seulement à l'Etat par l'impôt mais aussi aux secteurs productifs –exportateurs, industriels, agriculteurs– par le biais des prix relatifs. Cette première dévaluation officielle, survenue après celle dite de fait ou “indirecte” de novembre 1961, n'avait réussi ni à corriger la nouvelle distribution des revenus d'après l'indépendance, ni à décourager l'orientation consummatrice de l'économie congolaise. En outre, la dévaluation susmentionnée avait été accompagnée de hausses généralisées des salaires. Très rapidement, les déficits budgétaires avaient refait surface, et leur couverture assurée par d'importantes avances de la Banque centrale. Les réserves de change avaient fortement fondu aggravant ainsi l'état d'approvisionnement du pays. La hausse subséquente des prix acheva de faire sauter l'édifice de stabilisation monétaire entrepris en novembre 1963. C'est dans ce contexte que s'est imposée une autre réforme monétaire: celle de juin 1967.

² KIKASSA, M., “Les réformes monétaires au Zaïre de 1960 à 1979”, KABUYA, K. et KIKASSA, M. (éd.), *Stabilisation économique et financière au Zaïre. De dévaluations en cascade à la démonétisation*, Kinshasa, Cepas, 1980, p.34.

³ RYELANDT, B., *op. cit.*, p.137.

2.2. La réforme monétaire de juin 1967

Cette deuxième réforme s'est particulièrement caractérisée par:

- la création d'une nouvelle unité monétaire, le zaïre, s'échangeant contre 1.000 francs congolais, soit 2 dollars américains;
- la suppression du double taux de change instauré en 1963;
- l'assouplissement considérable des formalités d'importation et l'abandon du système de répartition administrative des quotas.

Cette opération de redressement monétaire fut préparée plus longuement que la précédente, soit pendant plus d'une année. Elle bénéficia de circonstances politiques et économiques infiniment plus favorables. Politiquement, le pays avait retrouvé son unité, le pouvoir de Mobutu était à son apogée, et l'administration publique relativement outillée pour appliquer un programme économique et financier. Sur le plan économique, la remontée des cours du cuivre –principale source des recettes fiscales et en devises– fut sans conteste l'atout majeur. Le Congo reçut aussi l'assurance du Fonds monétaire international d'accéder à un crédit "stand-by" de 27 millions de dollars américains, qui ne sera finalement pas utilisé. Une telle aide lui avait été cependant refusée en 1963.

Les mesures monétaires de 1967 visaient des objectifs similaires à ceux de la réforme de 1963: rétablir l'équilibre des finances publiques, faire disparaître les circuits spéculatifs et transférer les ressources à l'Etat et aux secteurs productifs, créant ainsi les conditions de relance des exportations et des investissements. La situation des finances publiques se redressa immédiatement après la réforme monétaire de 1967. Les avoirs extérieurs passèrent de 45,6 millions de dollars américains en juin 1967 à 170,4 millions de dollars en décembre 1968, grâce aux effets de la dévaluation sur le commerce extérieur et grâce aux cours mondiaux élevés du cuivre. Le stock monétaire passa de 84,6 millions de zaïres (soit l'équivalent de 169,2 millions de dollars) à 135,4 millions de zaïres (270,8 millions de dollars) dans les dix-huit mois qui suivirent la réforme: cette expansion des liquidités était imputable presque exclusivement à l'augmentation des avoirs extérieurs.

L'économie congolaise, ayant bénéficié des effets favorables de la réforme monétaire de 1967, en particulier au niveau du secteur agricole d'exportation et dans l'industrie minière, verra cependant sa croissance s'estomper dans les années 1970 à la suite notamment du retournement de la conjoncture internationale (chute des cours des produits d'exportation et hausse vertigineuse des prix du pétrole) et des retombées négatives sur l'investissement, des mesures économiques dites de "zaïrianisation" et de "radicalisation" édictées en 1973-1974. En outre, le laxisme croissant dans la gestion des finances publiques va nécessiter des mesures plus fréquentes de

redressement monétaire. Une longue série de dévaluations habilement camouflées sous le prétexte du rattachement du zaïre-monnaie au DTS (droits de tirage spéciaux) va ainsi s'installer à partir de mars 1976, comme le montre le tableau ci-après. C'est la période de "dévaluations en cascade"⁴.

**Modifications intervenues à la parité monétaire entre
le 1^{er} janvier 1968 et le 22 février 1980**

DATE	VARIATIONS
01.01.1968	1Z = = 2\$US = 100FB
21.12.1971	1Z = = 2\$US = 88,22FB
12.03.1976	1Z = 1DTS = 1,16\$US = 44,89FB
31.10.1978	1Z = 1DTS = 1,33\$US = 37,06FB
01.11.1978	1Z = 0,9DTS = 1,21\$US = 30,34FB
15.12.1978	1Z = - = 0,97\$US = 29,29FB
21.12.1978	1Z = - = 0,99\$US = 28,74FB
02.01.1979	1Z = 0,05DTS = 0,65\$US = 18,76FB
27.08.1979	1Z = 0,375DTS = 0,48\$US = 14,30FB
22.02.1980	1Z = 0,2625DTS = 0,34\$US = 10,19FB
	1Z

source: KIKASSA, M., *op. cit.*, p.30.

A l'époque, la République du Zaïre évoluait dans le contexte des taux de change fixes; ce qui comportait pour elle, en tant que pays membre du Fonds monétaire international, l'obligation non seulement de définir la parité officielle de sa monnaie mais surtout d'en préserver la valeur par des interventions ponctuelles sur le marché des changes. Le dollar américain a servi de référence initiale dans la fixation de la parité externe du zaïre-monnaie (1Z = 2 dollars US lors de la réforme monétaire de 1967). L'amenuisement progressif des réserves de change officielles ne permettait plus aux autorités monétaires de maintenir fixe le taux de change officiel. Dans l'entre-temps, le zaïre-monnaie subissait aussi des baisses induites par les dévaluations du dollar américain. Il sied de rappeler que le DTS –défini comme un "panier" de principales devises y compris le dollar américain– s'est imposé comme l'unité de compte au sein du FMI depuis la décision américaine du 15 août 1971 décrétant l'inconvertibilité du dollar par rapport à l'or monétaire. Aussi, le rattachement du zaïre-monnaie au DTS était-il perçu officiellement au Zaïre, à l'époque, comme une façon d'atténuer les soubressauts de la monnaie nationale au moment où les pays industrialisés

⁴ Lire à ce sujet KABUYA, K. et KIKASSA, M. (éd.), *Stabilisation économique et financière au Zaïre. De dévaluations en cascade à la démonétisation*, Kinshasa, Cepas, 1980, pp.31-44.

décidaient –à la suite des accords dits de Jamaïque en janvier 1976– de laisser flotter carrément leurs monnaies⁵.

2.3. La réforme monétaire du 12 mars 1976

Cette troisième réforme monétaire s'est opérée sous le couvert du rattachement du zaïre au DTS (1Z = 1DTS), qui valait à l'époque 1,17 dollar US. Par rapport à la parité antérieure de 1Z = 2 dollars US, cet alignement avait comporté une dévaluation de la monnaie nationale de l'ordre de 42%. L'opération s'était inscrite dans un processus de mise en place d'un programme de stabilisation appuyé par le FMI. Ce programme, comme celui qui lui succédera en 1977, n'a pas donné les résultats qu'on en attendait tant au niveau des finances publiques et de l'expansion des liquidités que des paiements extérieurs⁶.

2.4. La réforme monétaire de décembre 1979

La quatrième réforme monétaire est celle de décembre 1979. A cette occasion, il fut procédé à la démonétisation des billets de 5 zaïres et 10 zaïres et à leur remplacement par d'autres billets de mêmes valeurs faciales. En même temps, il fut question d'opérer une importante déflation des moyens de paiement sans pour autant affecter la valeur externe de la monnaie nationale. L'échange manuel pour les particuliers devait se limiter à 3.000 zaïres par personne âgée de 18 ans et plus, à 5.000 zaïres (dont 50% à verser en compte) pour les petites et moyennes entreprises, et à 20.000 zaïres (dont 50% à verser en compte bancaire) pour les autres entreprises de grande taille. Dans un premier temps, les avoirs en comptes à vue étaient disponibles à concurrence de 10% tandis que le reste serait progressivement libéré suivant les besoins de l'économie.

Par certains de ses aspects, la démonétisation de décembre 1979 a fait penser à "l'Opération Gutt" d'assainissement monétaire menée en Belgique, en 1944, au moment de la libération. La préparation de cette décision, commencée en novembre 1940, comporta deux volets importants –l'un monétaire et l'autre des finances publiques– et son exécution n'intervint qu'en octobre 1944. La masse monétaire excédentaire fut en partie résorbée par voie

⁵ Voir TSHIUNZA, M. et KABUYA, K., "L'expérience zaïroise en matière de taux de change", *Cahiers Economiques et Sociaux*, vol.16, n°1, mars 1978, pp.51-72.

⁶ Voir KIKASSA, M., "Les programmes de stabilisation de l'économie zaïroise de 1976 et 1977: objectifs et résultats", KABUYA, K. et KIKASSA, M. (éd.), *Stabilisation économique et financière au Zaïre. De dévaluations en cascade à la démonétisation*, Kinshasa, Cepas, 1980, pp.45-56.

d'emprunts publics et d'impôts exceptionnels levés par l'Etat sur les bénéfices illicites réalisés par certains opérateurs économiques pendant l'occupation. La démonétisation intervenue au Congo en 1979, loin de s'intégrer, comme "l'Opération Gutt", dans un vaste champ de mesures visant la stabilisation de l'économie, voulait cependant répondre à une situation ponctuelle: décourager la détention à des fins spéculatives des coupures à valeurs faciales élevées, et éponger une partie des liquidités. Menée précipitamment et appuyée par une infrastructure bancaire très clairsemée, l'opération d'échange de billets s'est révélée comme «un filet jeté sur les thésauriseurs malhonnêtes (mais)... doté de mailles curieusement sélectives, qui laissaient passer les gros poissons et retenaient les petits ayant-droit»⁷. En janvier 1980, soit un mois après la démonétisation et la décision de geler les liquidités, on assistait à une reprise fulgurante des émissions monétaires: témoignage assez éloquent de l'échec même de l'opération et de son incapacité à différer la dévaluation de 30% qui surviendra en février 1980.

2.5. La réforme monétaire de septembre 1983

La cinquième grande opération de redressement monétaire fut la réforme du régime des changes intervenue en septembre 1983. Elle a comporté trois points principaux: la modification du taux de change, l'adhésion au régime des taux flottants et la libéralisation de la réglementation des changes. Dans ce régime de flottement, le cours des monnaies était censé se déterminer "librement" sur le marché interbancaire des changes. La révision décidée de la parité de la monnaie nationale consacra une dévaluation de 77,5%, partant de la parité de 1 zaïre = 0,1575DTS en vigueur depuis le 22 juin 1981 à 1 zaïre = 0,03542DTS.

Jusqu'à la fin de l'année 1983, le zaïre ne s'était que très lentement déprécié par rapport au dollar américain. L'écart entre le taux du marché officiel et celui du marché parallèle s'était progressivement réduit grâce à une amélioration des apports en devises favorisée par une certaine libéralisation des échanges extérieurs. Les mesures de septembre 1983 s'étaient inscrites dans le cadre d'un programme d'ajustement économique et financier qui, en fin d'exercice, avait reçu le soutien du FMI. Deux autres programmes seront initiés en 1987 et 1988, et puis interrompus par la suite à cause de leur exécution non satisfaisante au regard des critères de performance édictés par le FMI.

⁷ Citation tirée de l'éditorial "Triste monde, malheur aux pauvres" de *Zaïre-Afrique*, n°141, janvier 1980, p.5. Reprise par KABUYA, K., KALONJI, N. et ITIMELONGO, T., "Les mesures de démonétisation du 25 décembre 1979 au Zaïre: impact et conséquences probables", KABUYA K. et KIKASSA, M. (éd.), *op. cit.*, pp.57-74.

2.6. La réforme monétaire d'octobre 1993

Le diagnostic de l'économie congolaise qui sous-tend généralement les réformes monétaires est invariable: dégradation prononcée de l'activité de production, détérioration des finances publiques, aggravation de l'inflation, précarité des réserves de change, accumulation des arriérés du service de la dette... Mais cette pénultième réforme monétaire procédait surtout d'un double constat –nouveau et plus alarmant– à savoir la profonde modification intervenue dans la structure de la masse monétaire à la suite d'un gonflement malsain des dépôts bancaires, et l'incapacité croissante des banques à répondre aux demandes de retraits des fonds exprimées par la clientèle. Au lieu de s'attaquer à ces problèmes tout à fait spécifiques, l'autorité monétaire avait assigné à la réforme monétaire de 1993 des objectifs à la fois multiples et contradictoires⁸:

- réduire fortement le niveau de l'inflation par la résorption partielle des liquidités;
- réajuster la parité externe par l'émission d'une nouvelle unité monétaire, le "nouveau zaïre" (NZ), au taux officiel de 1dollar US = 3NZ;
- comprimer les coûts d'impression des signes monétaires, faciliter la comptabilisation et le dénouement des transactions par la suppression de six zéros sur les billets existants et leur remplacement par d'autres dénominations (la parité interne retenue était de 1NZ = 3.000.000Z);
- créer un environnement économique favorable à la relance de l'activité économique.

Au plan de l'exécution de cette réforme monétaire, plusieurs erreurs techniques fatales furent commises, et des mesures d'encadrement totalement irrationnelles appliquées. En effet, l'absence de sous-multiples annoncés de l'unité monétaire avait permis aux vendeurs de ramener automatiquement à la hauteur de 1NZ –soit l'équivalent de 3.000.000 Z– tous les prix des articles valant moins de cette somme exprimés dans l'ancienne unité monétaire. Par ailleurs, le gouvernement avait fixé à quatre semaines la période d'échange des anciens billets contre les nouveaux signes monétaires sans pour autant approvisionner tout l'intérieur du pays en quantité suffisante de ces billets. Cette méprise est sans doute l'une des principales causes du fractionnement de l'espace monétaire national en deux: l'un usant de billets libellés "nouveaux zaïres", et l'autre rejetant ceux-ci au profit des zaïres démonétisés⁹. Aucun contrôle strict ne fut exercé sur l'expansion des liquidités: à la veille de

⁸ Voir à ce sujet KABUYA, K. et KALONJI, N., «Le "nouveau zaïre": atouts et embûches d'une réforme monétaire», *Notes de Conjoncture*, n°10, novembre 1993, pp.10-13.

⁹ Pour plus de détail, lire KABUYA, F.K. et MATATA, P., *L'espace monétaire kasaien. Crise de légitimité et de souveraineté monétaire en période d'hyperinflation: Congo 1993-1999*, Cedaf-L'Harmattan, à paraître très prochainement.

la réforme monétaire, la circulation fiduciaire hors banque totalisait 27% de la masse monétaire et au 26 novembre 1993, soit 35 jours plus tard, cette composante s'élevait à 70%. L'absence d'assainissement des finances publiques s'est avérée plus fatale pour le bon déroulement de cette réforme monétaire.

La fixation par le gouvernement du taux de change de 1dollar US = 3NZ le jour de la réforme monétaire et la projection annoncée de ce taux à 1dollar US = 15NZ à fin décembre 1993, laissaient clairement entrevoir aux yeux du public que la Banque centrale ne disposait pas de moyens nécessaires pour maintenir longtemps le premier taux. Une telle attitude ne pouvait que favoriser la spéculation et les anticipations à l'endroit du cours de la monnaie nationale. Bien plus, dans sa tentative d'encadrer la réforme monétaire, le gouvernement a pratiqué une véritable politique de répression des marchés des changes, de blocage des prix des produits pétroliers et des denrées de première nécessité et même intimidé les négociants en diamants d'exploitation artisanale. Ce dirigisme, qui cadre très peu avec l'option officielle de libéralisation des prix et des taux de change, prise depuis 1983, n'a fait que transmettre de mauvais signaux aux marchés. D'où l'emballlement des prix et l'envol des taux de change. Tout compte fait, la réforme monétaire d'octobre 1993 s'était opérée dans un contexte très peu propice: insuffisance de concertation technique, précipitation dans l'exécution, agitations et surenchères politiques autour de l'idée même de réforme monétaire, grave pénurie de devises et absence d'appui financier extérieur. La suppression des six zéros sur les anciennes dénominations et le changement des signes monétaires auront été les seules marques visibles de cette réforme tant décriée.

3. L'AVENEMENT DU FRANC CONGOLAIS

3.1. Nécessité d'un programme d'ajustement économique

Le changement des signes monétaires demeure, dans l'imagerie populaire congolaise, le trait le plus marquant d'une réforme monétaire. La monnaie –faut-il le rappeler– participe déjà elle-même de ce symbolisme que le pouvoir politique ne se prive d'ailleurs pas d'exploiter au maximum. Le régime de Mobutu n'avait-il pas cherché à exorciser le passé en débaptisant à deux reprises la monnaie? Dans la décision du gouvernement Kabila d'émettre une nouvelle monnaie appelée "franc congolais", on peut déceler une double motivation politique: celle de marquer l'avènement d'un nouveau pouvoir, et celle de se réclamer subtilement d'une monnaie, du même nom, qui s'était caractérisée par sa relative stabilité à l'époque coloniale. Sur ce dernier point, l'histoire a-t-elle une chance de se répéter?

La Banque Centrale du Congo, organe technique du gouvernement dans le domaine monétaire, n'y est pas allée par quatre chemins pour constater que «le changement politique intervenu dans le pays depuis le mois de mai 1997 ayant entraîné le changement du nom du pays devrait également impliquer le changement de l'unité monétaire dont le nom était associé à celui du pays. Il en est de même de la dénomination de l'Institut d'Émission reprise sur les billets de banque»¹⁰. Bien plus, au regard de la situation économique qui prévalait en 1997, il devenait encore plus urgent pour le gouvernement d'entreprendre des mesures correctives au travers d'un programme d'ajustement économique comportant deux volets: la stabilisation monétaire à court terme et la relance de l'économie à moyen terme.

En effet, «Les indicateurs macro-économiques des dix dernières années attestent que l'économie congolaise ploie sous l'effet des déséquilibres fondamentaux, en dépit de diverses mesures de redressement mises en œuvre»¹¹. La Banque centrale a estimé, à l'époque, que le PIB a reculé de 42,9% entre 1990 et 1994; cette tendance à la baisse ne s'est que très légèrement estompée en 1995-1996 avant de se poursuivre en 1997. Hormis un excédent de 57,1 millions de dollars en 1995 provenant d'un volume important de suspens non régularisés en fin d'année, les finances publiques se sont soldées par un déficit consolidé de 157,1 millions de dollars en 1994 et de 51,7 millions et 62,5 millions de dollars respectivement en 1996 et 1997. Ces déficits budgétaires ont été financés pour l'essentiel par la création monétaire. En 1994, soit une année après la réforme monétaire d'octobre 1993, l'expansion monétaire a été de 10.323,2% avant d'être ramenée à 308,8% en 1995 et à 471% en 1996. Par ailleurs, l'inflation est demeurée très vive: le niveau le plus élevé a été atteint en 1994 avec un taux annuel de 9.769% contre 370% et 753% en 1995 et 1996.

Dans le secteur monétaire, il a été épinglé d'une part la démonétisation progressive de l'économie, le rapport masse monétaire/PIB étant tombé à 4,3% en 1997 contre une moyenne de 10% au cours des années antérieures. D'autre part, les chèques subissaient une forte décote dans les transactions, consacrant ainsi la rupture de la parité entre la monnaie fiduciaire et la monnaie scripturale. Les banques elles-mêmes étaient en proie à une forte désintermédiation financière, tandis que l'on assistait à la montée en flèche de la "dollarisation", signe par trop évident de la perte de confiance généralisée envers la monnaie nationale. Dans ce contexte, une réforme monétaire s'imposait particulièrement pour:

¹⁰ BANQUE CENTRALE DU CONGO, *Informations générales sur la réforme monétaire*, Cellule Technique pour la Réforme Monétaire (CETEREM), juillet 1998, p.6.

¹¹ BANQUE CENTRALE DU CONGO, *op. cit.*, p.1.

- assainir l'environnement monétaire et financier caractérisé par la persistance de l'hyperinflation, la désarticulation du système des paiements et la multiplicité des taux de change;
- stabiliser la monnaie et unifier l'espace monétaire national;
- accroître le taux de liquidité en vue de financer l'économie;
- favoriser la relance des activités de production.

3.2. Contexte du lancement du franc congolais

Le lancement du franc congolais n'était que l'ultime étape de l'ensemble des mesures faisant partie d'un programme d'ajustement économique et d'assainissement monétaire. Plusieurs actions préalables ont été menées, entre mai 1997 et juin 1998, en vue de stabiliser la monnaie, de restaurer l'éventail fiduciaire et la convertibilité au pair de la monnaie scripturale en monnaie fiduciaire, d'unifier progressivement l'espace monétaire national et de réduire la disparité des taux de change entre les différentes places. L'harmonisation de l'éventail fiduciaire a été obtenue d'une part par le retrait des coupures de 500.000NZ et 1.000.000NZ qui n'étaient utilisées que dans la province du Katanga et, d'autre part, par la confirmation du pouvoir libératoire, sur toute l'étendue du pays, des coupures de 100.000NZ de couleur verte et orange. En vue de rétablir la convertibilité au pair de la monnaie scripturale, la Banque Centrale du Congo a procédé à la déflation au taux de 4,8 des dépôts bancaires excessifs et en leur transformation en dépôts à terme. Par ailleurs, la remonétisation des anciens zaïres fut autorisée dans "l'espace monétaire kasaïen" permettant ainsi aux opérateurs économiques des deux provinces concernées, aux banques et à l'Etat d'utiliser cette monnaie sur une base légale.

Exceptionnellement, les opérations financières de l'Etat ont connu, à la suite des changements politiques intervenus dans le pays en mai 1997, un revirement de tendances par l'application d'une politique budgétaire rigoureuse et un contrôle strict des émissions monétaires. *«Situées à 16.012,4 milliards de NZ au 31 mai, les émissions monétaires se sont élevées à 20.446 milliards à fin décembre 1997 et 30.910,2 milliards à fin juin 1998. Le taux d'inflation est descendu de 656,8% en 1996 à 13,7% en 1997 et 7,3% à fin juin 1998... Le taux de change du marché libre qui était de 180.000NZ pour 1dollar US vers mi-mai s'est situé à 130.000NZ au 30 juin 1998»*¹². Bien que satisfaisants, ces résultats demeuraient encore précaires en raison d'importants arriérés des paiements non réglés par le gouvernement, comme l'a reconnu la Banque centrale elle-même¹³. Cette hypothèque pèsera lourdement parmi

¹² YAV, K.Y., «La réforme monétaire, une année après le lancement du franc congolais: des résultats mitigés», *Notes de Conjoncture*, n°32, juillet 1999, p.17.

¹³ BANQUE CENTRALE DU CONGO, *op. cit.*, p.4.

d'autres dans le mauvais départ du franc congolais en dépit d'une longue et minutieuse préparation technique de cette opération.

Lors de sa mise en circulation le 30 juin 1998, le franc congolais s'est échangé au taux de 1FC = 100.000NZ à Kinshasa et partout où circulaient les billets dénommés "nouveaux zaïres". Par contre, il s'est échangé au taux de 1FC = 14.000.000Z dans les deux provinces du Kasaï où circulaient les anciens zaïres. Cette mise en circulation s'est étendue sur toute une année, durée jugée suffisante pour permettre aux populations de l'arrière-pays d'échanger aisément leur argent. S'agissant de la parité externe du franc congolais, les autorités monétaires ont déclaré –de par leur adhésion au principe des changes flexibles– que cette parité allait se déterminer en fonction des forces du marché prévalant à la veille du lancement de la nouvelle monnaie. Le 30 juin 1998, le taux de change officiel affiché était de 1dollar US = 1,3FC contre celui de 1dollar US = 1,48FC en vigueur sur le marché parallèle.

4. L'ECONOMIE CONGOLAISE EN 1998-1999

On ne saurait aborder la situation économique, financière et monétaire récente de la République démocratique du Congo sans la situer dans la mouvance des événements politiques intervenus depuis la fin du régime Mobutu. *«Après son arrivée au pouvoir en mai 1997, le nouveau gouvernement a pris des mesures pour arrêter l'hyperinflation et stabiliser la valeur de la monnaie nationale, mettre de l'ordre dans les finances publiques et rétablir la sécurité publique. Plus tard, le gouvernement a mis fin au désordre monétaire hérité de l'ancien régime par une réforme monétaire soigneusement préparée et bien exécutée... Malheureusement, ces progrès ont été interrompus par les conséquences économiques de la guerre et de l'occupation d'une partie du territoire national. De plus, plusieurs aspects de la politique économique du gouvernement ont contribué à aggraver la situation économique»*¹⁴.

Deux périodes distinctes se dessinent donc dans l'évolution récente de la situation économique du pays. La première période –qui s'étend du 17 mai 1997 à juillet 1998– s'est caractérisée par une relative stabilité du cadre macro-économique. Par contre, dès août 1998, avec l'éclatement d'une seconde guerre à l'Est du pays, commence la deuxième période au cours de laquelle les principaux indicateurs macro-économiques se sont notoirement dégradés. En prenant l'année 1998 comme point de référence, nous allons, ci-après, passer successivement en revue l'état de l'économie en 1999, les effets

¹⁴ FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, «Note sur la situation économique en République démocratique du Congo», *Le Potentiel*, 20 mars 2000.

de la guerre d'invasion sur l'activité de production, sur les finances publiques, sur l'expansion des liquidités et sur le rythme de l'inflation, et relever les conséquences de certaines mesures de politique économique sur l'initiative privée et la conduite générale des affaires.

4.1. La dérive de l'économie

La dégradation de l'activité économique intérieure observée en 1998 s'est davantage accentuée en 1999. En effet, la production nationale a baissé de 14% en 1999 contre un recul de 3,5% et 6,4% respectivement en 1998 et 1997. L'inflation qui avait fortement reculé (0,4% en 1997), s'est située à 126,4% en 1998 et 526% en 1999. D'après les chiffres¹⁵, les recettes publiques mobilisées en 1999 se sont élevées à 178 millions de dollar US contre 304 millions de dollar US en 1998. Exprimées en pourcentage du PIB, elles sont passées de 5,3% en 1998 à 3,5% en 1999. Au cours de la même période, la part des dépenses publiques dans le PIB est passée de 7,8% à 9,2%. Par conséquent, le déficit budgétaire en 1999 a atteint 5,7% du PIB, déficit financé essentiellement par la création monétaire.

Au plan extérieur, plusieurs paramètres de ce secteur ont accusé une tendance à la baisse: l'indice des cours des principales exportations a baissé de 9,4%; les exportations et les importations ont régressé respectivement de 29,8% et 55,2%. En dépit de ces évolutions, la balance commerciale provisoire s'est soldée par un excédent de 371,7 millions de dollars US pour les neuf premiers mois de l'année 1999. Cette évolution est due à la baisse plus accentuée des dépenses d'importation par rapport aux recettes d'exportation. Le taux de change du franc congolais s'est déprécié de 77,5%, et l'écart entre le cours parallèle et le cours officiel est passé de 33,3% à 233,3% entre fin décembre 1998 et fin octobre 1999¹⁶.

4.2. L'incidence de la guerre de l'Est du pays

Certes, l'activité économique de la RDC s'inscrit en retrait depuis quelques années. Mais le principal facteur de la dégradation constatée en 1999 réside dans la guerre qui a éclaté à l'Est du pays en août de la même année. En effet, cette guerre a accéléré le délabrement des infrastructures, endommagé l'outil de production, provoqué le déplacement de nombreux agriculteurs et occasionné la dévastation des champs et des domaines pastoraux. Le tableau ci-après donne une indication du comportement des principales productions en 1996-1999. Les baisses les plus remarquables concernent le diamant tant

¹⁵ FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *op. cit.*

¹⁶ GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Evolution économique et financière récente*, novembre 1999, p.4.

d'origine industrielle que d'exploitation artisanale, ainsi que les principaux produits agricoles d'exportation –café, huile de palme et bois– provenant d'une partie des provinces occupées du pays.

Evolution des principales productions

PRODUITS	UNITES	1996	1997	1998	1999
Cuivre	Tonnes	40.147	37.658	38.236	37.448
Cobalt	Tonnes	6.067	3.003	3.871	3.049
Diamant	Carats (1000)	22.240	21.977	26.083	20.116
<i>Miba</i>		6.803	6.419	6.831	4.788
<i>Artisanal</i>		15.437	15.558	19.252	15.328
Or brut	Kilos	1.252	394	151	207
Pétrole brut	Barils	10.706.907	10.145.705	9.444.255	8.650.429
Ciment	Tonnes	240.790	124.929	134.324	158.100
Eau potable	1000 m ³	209.972	213.472	208.686	177.001
Café	Tonnes	52.942	23.039	37.092	16.038
<i>Robusta</i>	Tonnes	44.486	18.897	29.721	15.857
<i>Arabica</i>	Tonnes	8.456	4.142	7.371	181
Caoutchouc		3.095	3.333	3.216	
Huile	m ³	19.473	17.141	17.494	6.113
<i>Palme</i>		18.612	16.781	16.883	5.664
<i>Palmistes</i>		861	360	611	449
Bois		184.282	134.399	149.160	
<i>Grumes</i>		121.551	97.830	105.248	43.506
<i>Sciés</i>		55.013	30.933	38.210	27.226
<i>Placages</i>		7.718	5.636	5.702	15.386
					894

source: BANQUE CENTRALE DU CONGO, *Condensé d'informations statistiques.*, Kinshasa, 4 février 2000, pp.2-3.

Dans l'ensemble, les baisses les plus prononcées ont concerné le secteur des biens: industries extractives (-26,3%), industries manufacturières (-33,6%), bâtiments et travaux publics (-22%) et agriculture (-9,6%). Les seules branches à avoir bénéficié des effets de la guerre sont celles des chaussures (+243,5%) et des tissus de coton (+88,6%). Le mauvais comportement du secteur des biens s'est répercuté sur celui des services: commerce de gros et de détail (-10,6%), transports et communications (-14,5%), services marchands et non marchands (-17,8%) et droits et taxes à l'importation (-44,8%)¹⁷.

¹⁷ GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, *op. cit.*, p.4.

Dans quelle mesure le budget des voies et moyens de l'Etat a-t-il permis à celui-ci de faire face à la guerre et de maintenir un certain effort de reconstruction? On ne saurait mieux répondre à cette question sans scruter les postes pertinents du budget de l'Etat tel qu'exécuté en 1999. On note, dans le tableau suivant, une nette amélioration en 1999 du taux d'exécution des recettes par rapport aux prévisions (157,4%). Mais cette performance – imputable à la modicité des prévisions initiales – ne reflète qu'imparfaitement la perte pour les finances de l'Etat des recettes fiscales mobilisables dans la partie du pays actuellement sous occupation. Quant aux dépenses publiques engagées en 1999, elles ont représenté 190% des prévisions budgétaires. Des dépassements remarquables se constatent au niveau des postes suivants: dette publique extérieure (1.753%), frais financiers (1.570,4%), frais de fonctionnement (462,5%) et subventions et transferts (259,5%). Ces dépassements des crédits sont inexplicables d'une part parce que les services publics sont quasiment à l'arrêt faute de fournitures de bureau, et que les fonctionnaires de l'Etat – en dépit de la non prise en compte de ceux situés en territoires occupés – connaissent de nombreux mois d'arriérés de salaires. D'autre part, aucun service de la dette extérieure, lequel était évalué à 8.755,9 millions de dollars US à fin 1998, n'a été effectué en 1999, contrairement à l'année 1998 où 2 millions de dollars US ont été payés au FMI¹⁸. Visiblement, l'explosion des dépenses courantes s'est faite au détriment des dépenses en capital dont le montant en 1999 est non seulement insignifiant par rapport à celui de 1998, mais surtout qu'il ne représente qu'un très faible taux d'exécution de 21,6%.

Exécution du budget de l'Etat
(en millions de nouveaux zaïres)

	1997	1998			1999		
	Réalisation au 31/12/97	Prévisions budgét.	Réalisat. 31/12/98	Taux d'exéc (en %)	Prévisions budgét.	Réalisat. 31/12/99	Taux d'exéc (en%)
RECETTES	40.363.817	88.510.300	60.434.467	68,3	1.587.949	2.500.099	157,4
Contribut.	13.325.650	22.224.063	24.712.766	111,2	511.949	766.016	149,6
Douanes	14.369.815	30.520.109	26.896.161	88,1	481.083	703.694	146,3
Gécamines	-	6.384.300	-	-	129.297	23.889	18,46
Miba	-	876.869	130.452	14,9	76.724	91.527	119,3
Pétrol. Prod.	6.511.215	7.184.208	2.209.300	30,8	78.778	68.733	87,2
Pétrol. Dist.	375.780	4.420.000	-	-	230.493	1.570	0,7

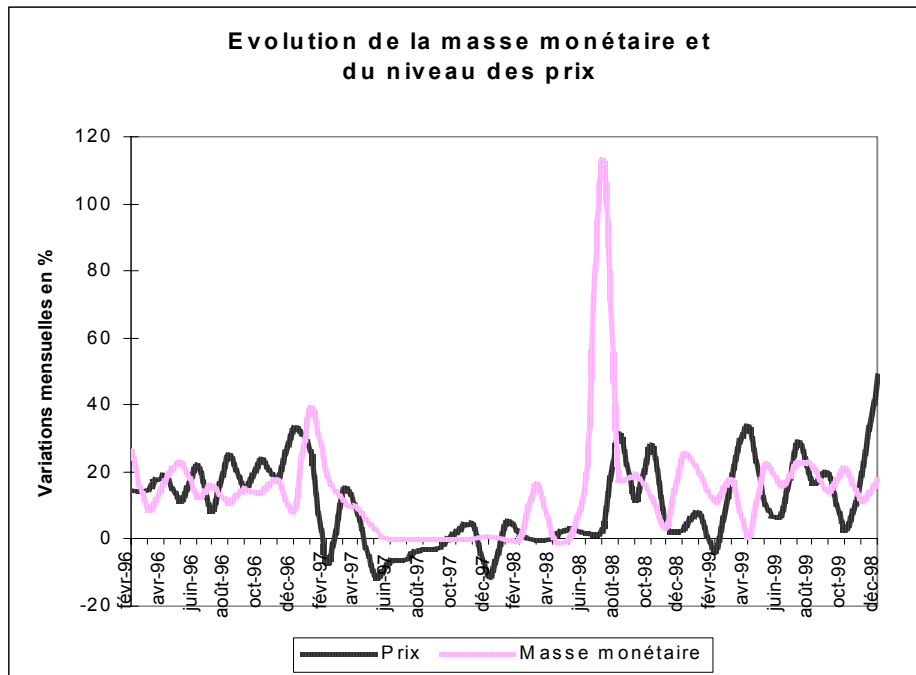
¹⁸ L'encours de la dette extérieure de la République Démocratique du Congo se chiffrait à 13.353,1 millions de US\$ au 31 décembre 1998 contre 12.838,2 millions de US\$ en 1997, soit une progression de 4% attribuable essentiellement à de nouvelles échéances.

DGRAD	2.968.030	15.291.658	4.650.484	30,4	79.625	123.644	155,3
Autres	2.813.327	1.609.093	1.835.304	114,1	-	721.026	
DEPENSES	46.655.419	88.510.300	88.809.276	100,3	2.896.197	5.505.569	190,1
Rémunérat.	13.868.785	46.063.350	52.788.585	114,6	1.481.264	1.957.793	132,2
Dette publ.	2.905.213	8.086.000	2.775.691	34,3	209.655	671.901	320,5
- extérieure	551.584	182.000	-		16.875	295.812	1.753,0
- intérieure	2.273.483	4.160.000	-		111.832	-	
- frais fin.	80.146	3.744.000	2.775.691	74,1	23.948	376.089	1.570,4
Subventions	2.053.921	6.468.800	3.865.379	59,8	53.839	139.715	259,5
Frais fonct.	23.641.432	15.972.838	28.534.488	178,6	400.543	1.852.515	462,5
Dép. capital	3.865.765	11.919.312	845.133	7,1	750.896	162.216	21,6
Autres	320.303	-	-		-	1.414	
A régularis.	-	-	-		-	720.015	
SOLDE	-6.291.602	-	-28.374.809		-1.308.248	-3.005.470	

Source: BANQUE CENTRALE DU CONGO, *Condensé d'informations statistiques*, n°05/2000, 4 février 2000.

Grâce à un meilleur encadrement des dépenses publiques et à un contrôle strict des émissions monétaires, le nouveau pouvoir a pu maintenir le taux d'inflation en deçà de 10% entre avril 1997 et juillet 1998. Cependant, on a assisté à partir d'août 1998 à un rebond de l'inflation avec des taux mensuels désormais dans le voisinage de 20%. *«Pourtant, il semble que la relance de l'inflation ait été amorcée bien avant la guerre par des facteurs liés pour la plupart d'entre eux au dérapage de la réforme monétaire ... (qui) s'est accompagnée d'une expansion significative de la masse monétaire due principalement à la légalisation d'un certain nombre de signes monétaires (anciens zaires et certaines coupures de nouveaux zaires) et à la forte poussée de dépenses publiques... »*¹⁹. C'est ce qu'atteste, sur la figure ci-après, la forte pointe dans l'évolution de la masse monétaire en juillet 1998. Du fait de la guerre intervenue dès le mois d'août, on se serait attendu, pour le reste de l'année 1998 et même en 1999, à une expansion des liquidités encore plus soutenue qu'avant avril 1997 que ne le laisse entrevoir le même graphique. Le paradoxe de cette expansion monétaire modérée résiderait dans les difficultés croissantes pour l'Etat congolais de financer l'impression en grande quantité des billets de banque, et dans la couverture des dépenses liées à la guerre probablement par le gel de certaines autres catégories de dépenses publiques.

¹⁹ LA CHRONIQUE DE L'IREC, «L'évolution des prix en 1998 et au cours des cinq premiers mois de l'année 1999», *Notes de Conjoncture*, n°32, juillet 1999, p.4.



4.3. Une politique économique à contresens

Les faits démontrent que l'économie congolaise est prompte à réagir favorablement à une gestion saine et à des incitations plus adéquates pourvu qu'il y ait de la cohérence et de la constance dans les mesures appliquées. Par contre, des réglementations excessives semblent contrarier sa capacité à réagir convenablement aux signaux qui lui sont adressés. Le gouvernement Kabila, tenté par le dirigisme et fort du contexte de guerre, a pris bon nombre de mesures économiques, en 1998-1999, qui ont littéralement placé «*l'économie congolaise dans un corset réglementaire*»²⁰. Sous le prétexte –très discutable– de protéger la population contre la hausse des prix et de drainer les ressources en devises vers les secteurs productifs, il a pris des mesures pour contrôler divers secteurs de l'économie, comme l'indique la chronologie des événements ci-après:

- le 8 janvier 1999, le décret-loi 177 interdisait de libeller et d'effectuer les opérations en monnaies étrangères sur le territoire national; le décret 178 créait une bourse de matières précieuses devant centraliser toutes les transactions en devises de l'or et du diamant; le décret 179 promulgué le

²⁰ Expression reprise d'un titre à la une des *Notes de Conjoncture*, n°32, juillet 1999.

même jour ordonnait aux exploitants artisanaux de diamant de vendre leurs produits en monnaie nationale, et aux comptoirs d'achat de céder leurs devises aux banques au taux officiel;

- le 26 mars 1999, le gouvernement décidait de suspendre la délivrance des agréments des bureaux de change par la Banque Centrale du Congo, de rétablir des licences d'importation et d'exportation, de rapatrier les devises au taux officiel fixé par la Banque Centrale du Congo, taux qui restera figé à 4,5FC pour 1dollar US d'avril 1999 au 25 janvier 2000;

- le 17 septembre 1999, le gouvernement durcissait les mesures antérieures en interdisant carrément la détention des devises et en ordonnant la fermeture des bureaux de change.

Selon les autorités politiques et monétaires, ces mesures visaient essentiellement à améliorer l'offre de devises dans les circuits officiels, à combattre la dollarisation de l'économie, à stimuler la production et les exportations et accroître les recettes de l'État. Nonobstant cela, la Banque Centrale a enregistré plusieurs réactions de désarroi émanant des milieux des affaires (banques, compagnies aériennes, boutiques hors taxes) et même des ambassades et des institutions internationales dont les ressources sont généralement mobilisées en devises. Interpellée, la Banque Centrale a dû apporter des précisions concernant les opérations autorisées sur les comptes en devises des résidents et des non résidents. Ces comptes pouvaient, dans certains cas, être mouvementés entre eux notamment pour le paiement des impôts et taxes et pour l'achat des titres de voyage. La prohibition de la détention des devises et l'application d'un taux de change officiel peu réaliste n'ont pas permis d'améliorer l'offre de devises dans les banques et d'influer favorablement sur des activités génératrices de ces ressources, comme l'indiquent l'évolution des transactions en devises du système bancaire et celle des ventes à l'exportation du diamant d'exploitation artisanale. En effet, la moyenne des transactions en devises du système bancaire est tombé de 25,1 millions de dollars entre janvier et avril 1999 à 23,5 millions de dollars entre septembre et décembre. Au cours de la même période, les ventes à l'exportation du diamant d'origine artisanale sont passées à une moyenne mensuelle de 18,9 millions de dollars à 10,4 millions de dollars.

**Transactions en devises du système bancaire et exportations
du diamant d'origine artisanale en 1999**

(en millions de dollars)

	TRANSACTIONS DU SYSTEME BANCAIRE	VENTES A L'EXPORTATION DU DIAMANT ARTISANAL
Moyenne entre janvier et avril	25,1	18,9

Septembre	19,9	12,2
Octobre	30,1	5,7
Novembre	19,0	13,2
décembre	25,0	-
Moyenne entre septembre et décembre	23,5	10,4

Source: LOLO,M., «Synthèse économique en chiffres: les répercussions du contrôle des prix et du taux de change sur une économie en guerre », *Notes de Conjoncture*, n°33, mars 2000, p.3.

Reconnaissant l'échec de sa politique en matière d'attraction et d'utilisation des devises étrangères, le gouvernement vient de promulguer, en date du 9 mars 2000, le décret-loi 030 portant création des zones de libre circulation monétaire localisées principalement dans les aéroports. Un texte de la Banque Centrale du Congo précise à cet effet que «*Les opérations d'achat et vente sur le territoire national des produits d'exportation, quel que soit le mode de production utilisé, peuvent s'effectuer soit en devises soit en monnaie nationale pour autant qu'elles s'effectuent dans les zones de libre circulation monétaires telles que définies par le gouvernement. Par une convention particulière, le gouvernement peut autoriser l'installation des comptoirs d'achat et de vente des produits miniers, matières précieuses et autres métaux dans les zones de libre circulation monétaire*»²¹. De l'avis des observateurs, ces mesures auront pour incidence de limiter la fraude à l'exportation du diamant, mais peut-être pas de drainer ces recettes vers le système bancaire, tant que le taux de change officiel restera figé alors que celui du marché parallèle évoluera librement.

Tout au long de son existence, le gouvernement en place a pris l'habitude d'administrer les prix des produits pétroliers du fait de leurs liens en amont avec le comportement du dollar sur les marchés de change, et en aval avec les tarifs des transports en commun et les prix des produits vivriers venant de l'arrière-pays. Cette politique de maintien des prix des carburants à des niveaux inférieurs à l'équilibre du marché s'est poursuivie d'abord sous la forme de subventions versées aux sociétés pétrolières. Faute de moyens pour continuer dans ce sens, le gouvernement s'est résolu ensuite à geler le taux de change officiel pendant de longs mois provoquant ainsi des crises épisodiques

²¹ BANQUE CENTRALE DU CONGO, *Règlement n°3 portant dispositions de change en vigueur en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, 14 mars, 2000.

de change²². Loin de protéger la population contre la hausse des prix dans les secteurs des carburants et des transports, cette politique de refus de la vérité des prix a conduit à de graves pénuries, de longues files d'attente dans les stations d'essence, des augmentations déguisées des tarifs de transport, des spectacles insoutenables des centaines de gens se déplaçant à pieds pour atteindre le centre-ville, etc.

La vacuité et la nocivité de l'interventionnisme actuel du gouvernement sont sans doute mieux résumées dans ce long extrait que nous empruntons sur "les interdits et commandements de l'économie": *«On ne peut pas figer un taux de change quand la Banque centrale ne dispose pas de réserve de change pour défendre ce taux. On ne peut pas contraindre les détenteurs des devises à les céder aux banques au taux officiel alors que le marché parallèle offre quatre fois plus. On ne peut pas chercher à stabiliser le marché des changes quand de l'autre côté les déficits budgétaires croissants sont financés par les émissions monétaires sans contrepartie... On ne peut bloquer longtemps les prix de certains produits dits stratégiques comme le carburant si on ne dispose pas de ressources pour les subventionner. On ne peut pas enfin fixer les prix plafonds de certains biens de première nécessité si on n'est pas à mesure de disposer des stocks régulateurs. L'économie a ses interdits et ses commandements qu'il faut respecter, sinon on s'expose aux effets de boomerang»²³.*

5. LA STABILITE MONETAIRE: A QUELLES CONDITIONS?

La stabilité monétaire est l'objectif clé qui a été assigné à la réforme monétaire de juin 1998. Qu'entend-on précisément par stabilité monétaire? Deux interprétations sont possibles. La stabilité d'une monnaie évoque, en premier lieu, la stabilité de sa valeur, c'est-à-dire le maintien de son pouvoir d'achat au fil du temps en termes des biens et services ainsi que des autres monnaies. Ainsi définie, la stabilité du franc congolais n'a pas été réalisée, au regard de l'aggravation de l'inflation intérieure et de la dégradation du cours de cette monnaie depuis son lancement. En effet, situé à 1,48FC pour 1dollar US au marché libre le 30 juin 1998, le taux de change s'est élevé à 8,50FC pour 1dollar US une année après, soit un taux de dépréciation de 80,3%. De mi-septembre à fin décembre 1999, le taux parallèle est passé de 12FC à 27FC pour 1dollar US, soit une dépréciation de 55,6% de la monnaie nationale par rapport au billet vert.

²² Voir LOLO, M., «Réglementations, crises de change et incertitude», *Notes de Conjoncture*, n°32, juillet 1999, pp.2-3.

²³ TSHIUNZA, M., «De l'économie des interdits et de commandement aux interdits et commandements de l'économie», *Notes de Conjoncture*, n°33, mars 2000, p.1.

Souhaiter que la monnaie soit stable ne signifie en aucune façon, comme nous le rappelle Hans Tietmeyer²⁴, que les prix relatifs ne doivent pas se modifier. Ignorant cela, les pouvoirs publics ont souvent cherché, au Congo, à contenir en vain certains prix en figeant le taux de change. Or administrer le taux de change n'a servi, ni à la stabilité du franc sur le marché parallèle ni à celle des prix de certains biens de première nécessité. Au contraire, l'augmentation libre du prix d'une marchandise, comme le carburant, est une indication non seulement de la rareté relative de ce produit par rapport aux autres, mais aussi un appel à une utilisation judicieuse des ressources. Dans cette optique, la stabilité monétaire n'exprime donc pas la constance des prix unitaires, mais elle signifie que la moyenne des prix qui existent par millions dans une économie reste stable. Comment y parvenir sinon qu'en faisant de la stabilité du niveau général des prix la mission essentielle et priorité de la Banque Centrale puisque celle-ci est à même d'actionner les leviers de l'expansion et de la contraction de la masse monétaire. Les pressions inflationnistes, la pénurie de réserves de change et la détérioration du cours de la monnaie sont les manifestations les plus récurrentes de la rupture des équilibres fondamentaux au Congo. Bien souvent, l'on a constaté que c'est la mauvaise gestion des finances publiques qui est à l'origine de ces difficultés à cause du financement monétaire des déficits de l'Etat.

La République démocratique du Congo est le prototype d'une petite économie ouverte en proie à de fréquents déséquilibres internes et externes qu'elle a souvent cherché à résorber, hélas en désespoir de cause, par des ajustements monétaires non suivis d'un strict contrôle des liquidités. Hormis la réforme monétaire de 1967 qui avait bénéficié d'une conjoncture économique favorable, toutes les autres réformes ont péché, comme nous l'avons relevé plus haut, par excès de liquidités dans leurs sillages. Bien plus, les autorités congolaises ont donné l'impression de louvoyer entre le régime des changes flottants et le régime des changes fixes sans se préoccuper des implications de chacun de ces régimes sur l'efficacité des politiques macro-économiques. L'histoire renseigne, en effet, que *«pendant l'époque coloniale la liberté des changes n'existait que dans le sens colonie-métropole alors que le contrôle était de stricte application vers le Congo Belge. A l'approche de l'indépendance, un contrôle des changes fut instauré afin de limiter la fuite des capitaux vers l'extérieur. C'est sur ce régime du contrôle que le pays a vécu jusqu'à la réforme monétaire de septembre 1983, qui instaura un régime de liberté des changes, sauf pour les capitaux et les revenus locatifs»*²⁵. Cette

²⁴ Voir TIETMEYER, H., *Economie sociale de marché et stabilité monétaire*, Economica, Paris, 1999.

²⁵ Voir LOLO, M. et TSHIUNZA, M., «Le stop and go en matière de réglementation des changes», *Notes de Conjoncture*, n°33, mars 2000, pp.8-12.

tendance fut renforcée en 1996. Avec le regain de dirigisme en 1999, on va assister à la consécration du retour au régime de contrôle strict des changes doublé d'un blocage du taux officiel de change. Ce blocage a occasionné un important manque à gagner à l'Etat et entamé les recettes d'exportation officielles notamment celles provenant du diamant qui sont passées de 345,8 millions de dollars en 1998 à 192 millions de dollars en 1999. En fin de compte, l'échec des mesures gouvernementales prises en 1999 va exiger des aménagements de la réglementation des changes en vigueur dans le sens d'un assouplissement. C'est l'objectif visé par le Règlement n°3 du 14 mars 2000, édicté par la Banque Centrale du Congo. N'est-ce pas déjà là une reconnaissance indirecte de la contradiction où s'était installé le gouvernement. Car, le maintien d'un système de parité plus ou moins fixe ou administré, comme c'est le cas depuis le lancement du franc congolais, ne peut être viable dans un contexte de pénurie de réserves de change et de laxisme monétaire sans qu'il ne soit imposé encore plus des restrictions sur les opérations en devises des agents économiques.

Comme l'indique un document officiel, *«la plupart des mesures qui ont été prises en matière de change ont été dictées par l'état de guerre. Cependant, le gouvernement et la Banque Centrale sont conscients que seuls le rétablissement de l'équilibre budgétaire et un meilleur contrôle des émissions monétaires peuvent garantir la stabilité durable des prix intérieurs et du taux de change»*²⁶. On ne peut donc qu'espérer que le gouvernement ne tarde pas à s'engager effectivement sur la voie de la bonne gouvernance impliquant notamment l'orthodoxie budgétaire et une meilleure affectation des ressources. Dans la même veine, on doit surtout souhaiter que les contradictions actuelles en matière de politique économique soient vite corrigées afin de ne pas entraver indûment le bon fonctionnement des marchés et inhiber l'esprit d'entrepreneuriat. Le gouvernement congolais devrait opter pour une politique économique susceptible de favoriser un climat de confiance et le respect des droits de propriété.

Kinshasa, avril 2000

²⁶ GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, *op. cit.*, p.8.