

DÉDOLLARISATION DE L'ÉCONOMIE DE LA RD CONGO

UNE ÉQUATION À PLUSIEURS INCONNUES

Introduction

**Adelard-Diens
KASESHI MULENGE,**
Économiste et
Professeur à
l'Université Catholique
du Congo (UCC).
ade.kas@hotmail.fr

Rufus KASONGO,
Assistant scientifique
à l'UCC.
rukauniv@gmail.com

Au Congo démocratique, l'actualité de ces dernières semaines reste incontestablement marquée, dans la foulée de la nomination et de l'investiture du nouveau gouvernement, par la décision de la Banque centrale du Congo (BCC) d'imposer les paiements électroniques uniquement en franc congolais dans les commerces. Pour ce faire, les établissements de crédit et les sociétés financières sont contraints de configurer, d'ici le 31 juillet prochain, leurs *Terminaux de Paiement Électroniques (TPE)* afin de n'accepter que la monnaie locale dans les transactions courantes de biens et services. Cette décision est motivée entre autres par le fait qu'à ce jour, à en croire la BCC, il n'y aurait que 13% des TPE en service sur l'ensemble du territoire national qui seraient configurés pour accepter la monnaie nationale, ce qui érode l'une des fonctions principales de la monnaie, à savoir : un moyen de transaction ou d'échange.

Outre l'initiative sur le paramétrage des TPE, l'autorité de régulation du secteur bancaire congolais entend aussi mettre en œuvre un *switch monétique* susceptible de favoriser l'intégration de toutes les cartes bancaires en vue de faciliter les transactions interbancaires quelle que soit la banque qui a émis la carte. Toutes ces mesures se situent dans le prolongement de la politique du gouvernement congolais qui tient mordicus à lutter contre la dollarisation excessive de l'économie nationale et à encourager le processus d'inclusion financière.

En cherchant à augmenter la demande du franc congolais par les ménages et les opérateurs

économiques, et à l'inverse à réduire celle du dollar américain, les autorités visent clairement la dédollarisation de notre économie. Sur ce chemin précis, la RD Congo n'en est pas à son premier coup d'essai. Déjà à la fin de la décennie 1990, l'État Congolais avait tenté une dédollarisation coercitive qui, bon gré mal gré, n'a pas fait long feu.

Au début des années 2010, encouragé par des taux de croissance positifs et des taux d'inflation faibles, le gouvernement s'est essayé à l'exercice sans résultats probants escomptés malgré la bancarisation des agents et fonctionnaires de l'État, et le paiement de leurs salaires sur des comptes libellés en franc congolais. Pendant la première mandature de l'actuel président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo, le ministre des finances a initié des mesures encourageant la dédollarisation, à savoir : l'obligation de fixer et d'afficher les prix en monnaie nationale et le paiement de tous les impôts, taxes, redevances et droits dus à l'État uniquement en monnaie nationale.

Au-delà de tout emballement médiatique, il convient de se demander si cette énième tentative de dédollarisation sera couronnée de succès là où les précédentes ont échoué. Comment comprendre et expliquer ces échecs dans un pays atypique comme la RD Congo ? Quelles stratégies adopter pour relever les défis de la dédollarisation ?

Cet article se veut donc être une modeste contribution au débat qui agite tant la classe politique que les chercheurs en sciences sociales, en particulier les économistes de métier. Il s'agit de montrer que le problème de la dédollarisation de l'économie congolaise est une équation à plusieurs inconnues. Sa résolution devra s'inscrire dans un processus de long terme, voire de très long terme, étant donné que la complexité des termes de l'équation met en scène une imbrication des phénomènes non seulement économiques et financiers mais aussi politiques, institutionnels et culturels.

Dès lors, notre exposé s'organise autour de quatre axes majeurs. Le premier essaie de déblayer le champ conceptuel afin d'éviter tout malentendu sur les concepts de dollarisation et de dédollarisation. À ce niveau, nous montrons que la RD Congo n'est ni le premier ni le dernier pays à être confrontée à ce phénomène car, sous d'autres cieux, plusieurs pays en ont fait l'expérience. Le deuxième axe procède à un examen de la dollarisation dans notre pays afin d'en déceler les causes et conséquences ainsi que les mécanismes de transmission. Le troisième axe essaie de tirer les leçons des expériences de dédollarisation ici et ailleurs afin de maximiser les chances de réussite des initiatives en cours. Enfin, la conclusion indique qu'une fois les conditionnalités techniques remplies, le plus dur reste à faire pour les autorités monétaires et politiques : la dédollarisation de l'imaginaire collectif congolais. C'est à ce stade que seront discutées les fonctions sociales et politiques de la monnaie.

1. Dollarisation versus dé-dollarisation : de quoi parle-t-on ?

La dollarisation désigne l'adoption par un État du dollar américain pour assurer les transactions courantes des biens et services sur son territoire. Plus généralement, elle renvoie simplement à l'usage, par un pays, d'une monnaie étrangère comme moyen d'échange. Cela peut se traduire de facto par l'abandon de la monnaie nationale (dollarisation intégrale) ou par la cohabitation de deux ou plusieurs monnaies dans une économie nationale (dollarisation partielle). Par conséquent, la dollarisation peut être *de facto* ou informelle lorsqu'elle relève d'une substitution monétaire spontanée exercée par des agents économiques privés en dehors d'un cadre juridique légal. Tandis qu'elle est dite *de jure* quand une mesure de substitution monétaire fait l'objet d'une décision politique émanant des autorités gouvernementales. En revanche, la dé-dollarisation est un processus inverse qui consiste, pour un pays, à réduire ou à supprimer carrément l'usage de la devise étrangère dans les diverses transactions commerciales et financières à l'échelle nationale.

Comme le soulignent Kola Lendele et Joseph Kamanda Kimona-Mbinga¹, il existe généralement deux types de dollarisation : la substitution d'actifs financiers et la substitution monétaire. La première a lieu lorsque la dollarisation concerne la fonction d'instrument de réserve de valeur de la monnaie nationale. Dans ce cas de figure, les agents économiques résidents adoptent des comportements d'optimisation et de diversification du portefeuille pour tirer profit du rendement élevé et de faible risque des actifs libellés en monnaie étrangère. La seconde se produit dans le contexte d'hyperinflation dont les coûts d'opportunité élevés incitent les agents économiques à trouver refuge dans une monnaie parallèle qu'ils vont utiliser désormais comme numéraire ou comme instrument de paiement direct.

Les travaux de Bogetic² abondent dans le même sens lorsqu'ils montrent que le processus de dollarisation est généralement lancé par les agents économiques comme un moyen de diversifier leurs portefeuilles sous substitution de devises. Cela se généralise dans les économies émergentes en pleine hyperinflation où le public cherche à s'isoler du coût de la détention d'actifs en monnaie nationale. Cela s'est clairement vérifié dans les économies les plus fortement dollarisées de l'Amérique latine (Argentine, Bolivie, Uruguay) ou d'Asie (Vietnam).

Dans tous ces pays, l'accroissement de la dollarisation était facilité par l'instabilité économique due à des niveaux d'inflation élevés. Lesdits pays avaient atteint des niveaux hyper-inflationnistes avoisinant les 300% au cours des années 1990. C'est justement pendant la même période que

1 Kola LENDELE et Joseph KAMANDA KIMONA-MBINGA, « Nature et spécificité de la dollarisation de l'économie congolaise (RDC) », dans *Mondes en développement*, 2005/2 (n° 130), pp. 41 à 62.

2 Bogetic ZELJKO, « Official Dollarization : Current Experiences and Issues », *Cato Journal* 20(2) : 179-213, 2000.

la RD Congo a atteint des niveaux d'inflation envoisinant les 4 chiffres, soit environ 9764%, pour des raisons similaires. Dans ces conditions, la rationalité économique a poussé les agents à utiliser la devise étrangère comme monnaie de confiance.

Toutefois, la dollarisation ou la dédollarisation d'une économie ne va pas sans poser des problèmes. En effet, l'expérience de dollarisation officielle dans certains pays (Panama en 1904, Équateur en 2000, Salvador en 2001) a montré que la plupart de ces pays, après avoir adopté la dollarisation, ont dû rétropédaler pour se dédollariser en vue de renforcer la domination de la monnaie locale, même si les mécanismes d'un tel processus se sont révélés compliqués à mettre en œuvre et ont produit des résultats mitigés. En réalité, peu de pays ont été en mesure de réaliser la dédollarisation avec succès³.

L'ampleur des difficultés de la dédollarisation est démontrée par la persistance de la dollarisation même lorsque la stabilité macroéconomique et la crédibilité des politiques gouvernementales ont été rétablies, c'est-à-dire lorsque les causes initiales de la dollarisation ont été éliminées. Kokenye Annamaria, Ley et Veyrume⁴, ont attribué cette nature prolongée au comportement des agents économiques qui restent réticents à revenir à l'utilisation de la monnaie locale qui a perdu leur confiance *in fine*.

La littérature sur la dédollarisation identifie quelques rares pays à avoir réussi à dédollariser leurs économies, en l'occurrence : la Bolivie, le Pérou, la Pologne, le Chili, l'Israël et l'Égypte. Ces pays sont considérés comme ayant dédollarisé avec succès dans la mesure où le ratio de dollarisation est passé de 60% ou 40% à moins de 20% sans coûts macroéconomiques majeurs. Ils ont eu l'avantage de mettre en œuvre des politiques visant à promouvoir une dédollarisation progressive et axée sur le marché, dans le cadre d'un vaste programme de stabilisation économique.

2. Examen de la Dollarisation en RD Congo

La dollarisation apparaît lorsque la monnaie nationale perd une ou plusieurs de ses fonctions au profit d'une devise. Pour certains auteurs, à l'exemple de Michel Aglietta, la dollarisation est comme la conséquence du « **péché originel** », c'est-à-dire, elle est la résultante d'une mauvaise gestion de l'économie par les autorités.

2.1. Analyse rétrospective de la dollarisation

L'engrenage de l'hyperinflation et la persistance des taux de croissance négatifs, notamment dans les années 90, ont constitué des ressorts substantiels dans la descente aux enfers de la monnaie congolaise, dont la

3 Arthur GALINDO et Leonardo LEIDERMAN, « Living with dollarization and the route to dedollarization », *Working Paper*, n° 526, 2005.

4 Annamaria KOKENYE et Ali., « Dedollarization », *Working Paper*/10/188, 2010.

baisse vertigineuse du pouvoir d'achat, tant au niveau interne qu'au niveau externe, constitue désormais une réalité incontournable dans le cadre de la dollarisation de l'économie. Celle-ci peut être attribuée, d'une part, au développement d'un système de corruption au sommet de l'État et, d'autre part, aux politiques dites de « zaïrianisation⁵ » et de « radicalisation⁶ » qui ont provoqué une grande récession. De plus, la baisse des prix du cuivre (1975) couplée à une augmentation drastique des prix du pétrole et à la mégestion administrative de la GECAMINES⁷, ont entraîné l'effondrement total de l'économie nationale. Somme toute, quatre faits majeurs permettent d'expliquer et de comprendre les déboires de l'histoire macroéconomique de notre pays.

2.1.1. La Dégradation des circuits financiers et la prédominance des échanges parallèles

La circulation de la masse monétaire en dehors des circuits officiels constitue une réalité flagrante dans la dynamique catastrophique dans laquelle l'économie congolaise se maintient. Nous constatons que les agents économiques adoptent un comportement suite aux pratiques et habitudes douteuses des programmes économiques mis en place par les autorités gouvernementales. Par comportement, nous décrivons les décisions des agents économiques face aux risques relatifs des fluctuations du niveau général des prix et dans le choix de la constitution de leurs portefeuilles.

2.1.2. Récession chronique (hyper-récession)

Après la chute de la Gécamines, les pillages des militaires et la mauvaise gestion de la chose publique, la situation économique de la RD Congo n'a plus jamais été la même. Tel un « **péché originel** », cette période a négativement marqué la conscience de la population congolaise. La décennie 90 fut caractérisée par une série continue de taux de croissance économique négatifs, plongeant ainsi l'économie en récession (voir Graphique 1). Le taux de croissance annuel moyen était d'environ -5% entre 1990 et 1999, avec un creux de -13,5 % en 1993.

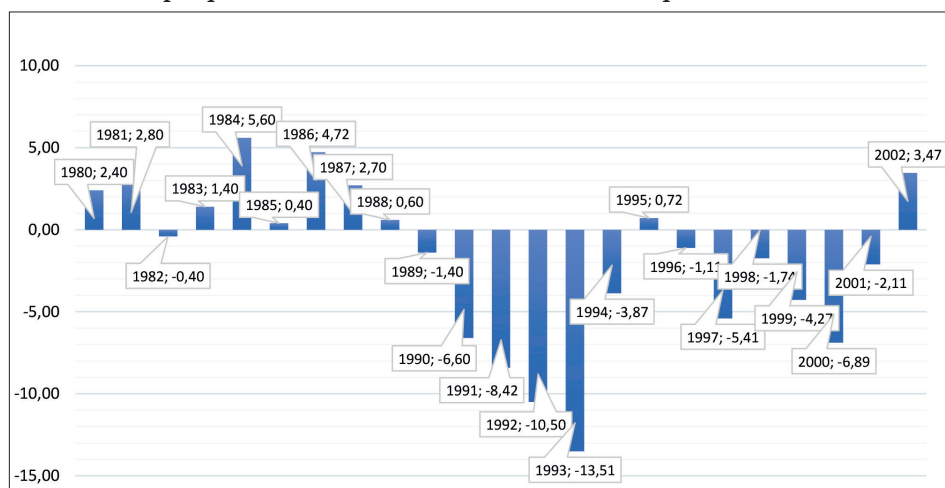
5 **La zaïrianisation** économique a consisté notamment en la nationalisation des activités économiques détenues par les étrangers, principalement les Groupes belges qui contrôlaient l'économie congolaise (alors zaïroise) depuis l'époque coloniale (Moreau, 2010). Autrement dit, cette campagne expropria des édifices, des industries légères et des holdings agricoles, dont de larges plantations. Malheureusement, l'incompétence et le manque de capitaux causa la perte de ces institutions.

6 Seulement treize mois plus tard vint un programme de radicalisation pour corriger les erreurs de la Zaïrianisation, qui a conduit à une plus grande concentration des intérêts et des propriétés dans les mains des mêmes gens bien placés. Il se dégage très clairement une appropriation des moyens de production par une classe sociale bien spécifique : les bourgeois ; et le début d'une inégalité entre les classes sociales en RD Congo.

7 La Générale des Carrières et des Mines (GECAMINES) est une société commerciale de droit privé détenue à 100 % par l'État de la République démocratique du Congo créée en 1906. Elle concentre ses activités autour de la prospection, la recherche et l'exploitation de réserves minières dans l'ancienne province du Katanga en RD Congo.

Cette récession chronique s'est alimentée des comportements cupides et dispendieux de la classe au pouvoir. Cette dernière, en effet, s'est mise à dépenser sans compter afin de conserver à tout prix leur standing de vie et ce, malgré l'absence des rentrées fiscales dans une économie paralysée et donc improductive. Même la dette extérieure et intérieure n'a pas suffi pour compenser ce gap. Étant incapable de rembourser ses dettes, l'État s'est résolu à réduire le salaire des fonctionnaires qui, du jour au lendemain, se sont retrouvés avec des salaires modiques, voire sans salaires du tout. C'est ainsi que la classe moyenne a fini par disparaître en RD Congo.

Graphique 1. Évolution de la croissance économique de 1980-2002



Source : Les auteurs, sur base des données de la BCC.

Il fallait attendre le début des années 2000 pour voir une amélioration et une stabilisation du cadre macroéconomique. En effet, les taux de croissance sont passés au vert à partir de 2002, avec un taux de 3,47% contre un taux négatif de 2,11% en 2001.

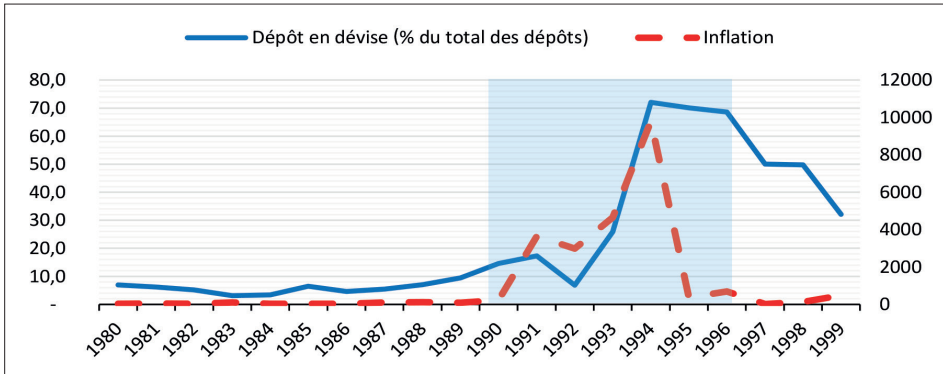
Cette reprise de l'activité économique serait attribuable à la reprise des relations avec les Institutions Financières Internationales, qui ont aidé le pays à mettre en place des programmes économiques suivis par les services du FMI et de la Banque Mondiale. Ces politiques vont s'appuyer sur la combinaison de quatre instruments, à savoir : une politique monétaire restrictive, une politique budgétaire austère, les appuis à la balance de paiement (pour préserver la stabilité du taux de change) et une politique de libéralisation partielle ou totale des secteurs économiques. Ces instruments vont permettre en partie de relancer la croissance, de réduire la volatilité de l'inflation, de lisser les fluctuations du taux de change et de réorganiser l'économie sur des bases rationnelles et saines.

2.1.3. L'inflation (hyperinflation)

Toute chose restant égale, ce qui est rare devient cher ! La baisse du niveau de production, suite aux effets de la Zaïrianisation et des pillages, a causé une hausse des prix. En effet, afin de maintenir le même niveau de vie de la classe dirigeante du pays, la Banque Centrale a eu recours à la planche à billet (financement monétaire de l'État), ce qui entraîna une hausse démesurée des prix (l'hyperinflation) sur fond d'une forte dépréciation de la monnaie nationale.

Dans ce contexte, **le taux de dollarisation**, qui variait dans l'intervalle de 1,0% et 6,5% entre 1970 et 1988, s'est fortement accru pour atteindre jusqu'à au moins 30% au début de la décennie 1990.

Graphique 2. Évolution de l'inflation et de la dollarisation



Source : Les auteurs, sur base des données du WDI, WEO INS et BCC.

En 1994, la croissance monétaire a été de 6.968,9 % avant d'être ramenée à 357,6 % en 1995. Le taux de dollarisation avait fortement augmenté pour atteindre 72,0% en 1994 avant de baisser légèrement à 70,1% en 1995 (voir graphique 2), grâce à la mise en place d'une politique de désinflation appuyée par le FMI.

Ce programme de désinflation fondé sur l'assainissement budgétaire et la restriction du crédit, lancé par le Gouvernement en début de l'année 1995, a subi de fortes pressions politiques et a été abandonné au cours du second semestre de la même année⁸.

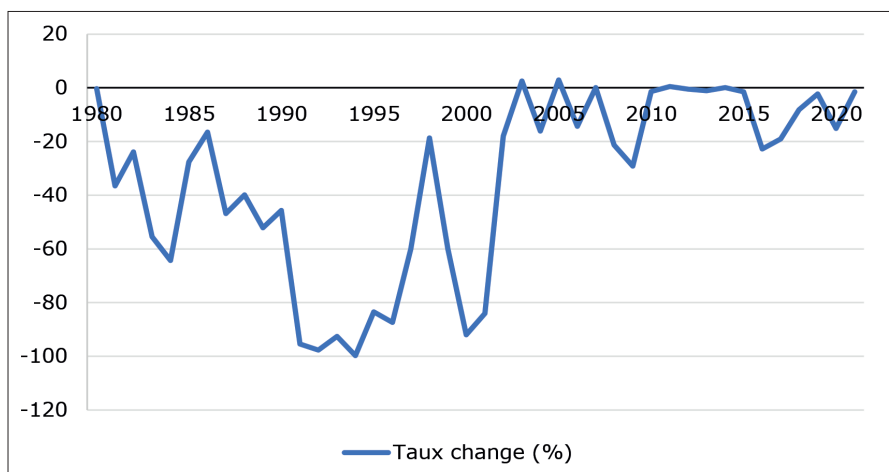
Par ailleurs, il y a lieu de relever qu'en dépit du fait que l'hyperinflation, qui était à la base du déclenchement de la dollarisation, ait été cassée depuis 2002, la dollarisation est restée persistante, laissant paraître la présence d'un effet d'hystérèse de ce phénomène sur l'économie congolaise.

8 Jean-Claude NACHEGA, « Fiscal Dominance and inflation in DRC », Working Paper/05/221, 2005.

2.1.4. Dépréciation (Hyper-Dépréciation) et Prolifération du marché de change parallèle

La baisse du niveau des exportations en RD Congo a entraîné une réduction des entrées en devise ; ce qui a causé un accroissement du niveau de l'inflation et une plus grande dépréciation monétaire. Ce cycle infernal a prévalu durant toute la décennie 1990. En effet, on a assisté en 1993 à une hausse spectaculaire des taux de change : le taux de change officiel était de 105 000 de nouveau zaïre⁹ pour 1 dollar et celui du circuit parallèle était pratiquement le triple, soit 306 000 de nouveau zaïre pour 1 dollar. Cette forte baisse de la valeur de la monnaie était essentiellement due à la réforme monétaire de Birindwa (1993). Celle-ci supprimait l'usage du zaïre en introduisant une nouvelle unité monétaire : « **le nouveau zaïre** » qui n'a pas connu le succès attendu. D'ailleurs, dans certaines provinces, elle a connu un rejet complet de la part de la population qui ne faisait aucunement confiance en sa valeur intrinsèque. Cette réforme a généré une hyperinflation de près de 10 000% en 1994. La monnaie nouveau zaïre fut alors retirée en 1995 ; ce qui stabilisa le taux de change.

Graphique 3. Variation du taux de change de 1980 à 2023



Source : Les auteurs, sur base des données de l'INS et de la BCC.

2.2. Dynamique actuelle de la dollarisation

Auparavant, le dollar était utilisé comme intermédiaire des échanges dans les transactions immobilières, dans le trafic des matières premières et dans les opérations des véhicules, puis par après, son utilisation s'est généralisée dans la quasi-totalité des transactions financières suite à la

⁹ Monnaie adoptée par le Zaïre (RD Congo) en octobre 1993 après la réforme monétaire du Gouvernement de Faustin Birindwa.

persistance de l'inflation et de la dépréciation de la monnaie nationale. Ce phénomène peut être mesuré au regard de certains indicateurs, tel que repris dans le tableau ci-dessous :

Tableau 1. Structure des dépôts et des crédits bancaires de 2001 à 2023

Année	Dépôts en devises (% total des dépôts)	Dépôts en devises (% de M2)	Crédits en devises (en % total des crédits)	Taux d'inflation	Taux de croissance
2001	71,5	35	85,92	135,1	-2,11
2002	81,3	36,5	86,33	15,8	3,47
2003	84,4	40	86,75	4,4	5,58
2004	85,4	44	87,17	9,2	6,74
2005	86,5	46,2	87,59	21,3	6,14
2006	87,5	48,8	87,64	18,2	5,32
2007	83,1	51,4	90,86	9,96	6,26
2008	87,3	57,9	88,40	27,6	6,23
2009	91,5	66	82,60	53,4	2,86
2010	84,9	62,2	89,70	9,8	7,08
2011	89,7	65,9	94,80	15,4	6,86
2012	86,7	68,4	94,50	2,72	7,16
2013	85,8	67,8	94,7	1,07	8,5
2014	85,2	68,9	88,8	1,26	9,5
2015	82,7	67,6	87,9	1,6	6,9
2016	84,3	69,1	90,2	23,6	2,4
2017	89,1	73,4	92,6	46,8	3,7
2018	89,3	75,1	90,5	7,7	5,8
2019	89,6	77,1	94,6	3,9	4,40
2020	90,2	79,5	94,8	20,7	1,7
2021	87,9	75,2	95,9	4,8	5,7
2022	90,9	86	94,8	11,55	8,6
2023	90,0	82 ;99	96,3	33,89	6,6

Sources : Calculées par les auteurs sur base des bulletins des condensés statistiques et rapports annuels de la BCC.

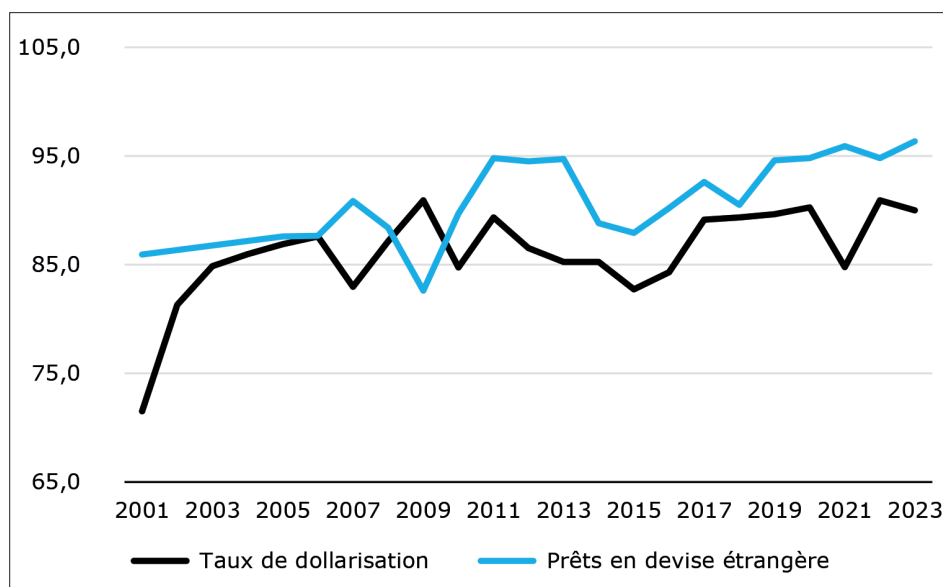
Il en ressort que la dollarisation a atteint des niveaux inexorables contrairement à la décennie 90, où certains de ces indicateurs se sont maintenus en dessous de 40%. En effet, après 2001, on constate que les dépôts bancaires en devises se situent à plus de 80% du total des dépôts bancaires et au-delà de 60% par rapport à la masse monétaire.

Les crédits bancaires en devises pour leur part ont atteint plus de **96% du crédit total** et près de 40% de la masse monétaire. Bien que ces chiffres traduisent un degré élevé de dollarisation, ceux-ci ne prennent pas

en compte les billets étrangers en circulation dans les circuits informels, ce qui conduit à une sous-estimation de ce phénomène.

Le circuit financier de l'économie informelle, soit dit en passant, demeure l'une des inconnues qui rend complexe la mise en place d'un processus de dédollarisation.

Graphique 4. Évolution du taux de dollarisation et des Prêts en devise



Source : les auteurs, élaboré sur base du tableau 1

3. Expériences de dédollarisation de l'économie congolaise

Depuis le début de la dollarisation de l'économie congolaise, deux tentatives majeures de dédollarisation ont été lancées, mais dont les résultats ne se sont pas avérés concluants. La première remonte à 1999, avec une stratégie à caractère coercitif tandis que la seconde, lancée en 2012, a adopté une approche plutôt incitative.

3.1. Tentative de dédollarisation de 1999 : Interdiction officielle des transactions en monnaies étrangères

Cette tentative faisait suite à la réforme monétaire de juin 1998 qui avait abouti au remplacement de la monnaie « Zaïre » par le « Franc Congolais ». La réforme initiée par le Président Laurent-Désiré Kabila après le renversement du régime du Président Mobutu, le 17 mai 1997, dans un contexte économique difficile, devait contribuer à la relance et à la

redynamisation de l'activité économique. En dépit de la volonté exprimée par le nouveau régime, la réforme monétaire n'a pas produit les effets escomptés.

En effet, lancée le 30 juin 1998, la nouvelle monnaie, le Franc Congolais, avait perdu plus de 400% de sa valeur face au dollar américain fin avril 1999 ; l'inflation avait augmenté à 133,3% en 1998 contre 20% en 1997. C'est dans ce contexte que le « Décret-loi n° 177, du 8 janvier 1999, relatif au régime des opérations en monnaie nationale » a été signé pour lutter contre la spéculation sur les marchés des changes et protéger la monnaie nationale contre les devises étrangères. Cette Loi interdisait explicitement les transactions en devises étrangères sur toute l'étendue du territoire national.

L'application de cette loi a produit des effets contrastés : d'une part, au lieu de freiner les spéculations sur le marché de change, elle les a accentuées en creusant l'écart entre les taux de change sur le marché parallèle (dominé par le marché noir) et celui renseigné sur le marché officiel, par la Banque Centrale du Congo (plus ou moins contrôlé). D'autre part, les devises détenues par les banques commerciales se sont dirigées vers le marché parallèle, en quête d'une rentabilité élevée, asséchant ainsi la liquidité bancaire en devises¹⁰. La rareté des devises liée à ces mesures avait des conséquences économiques énormes, car elle avait entraîné le départ de nombreux opérateurs économiques (fuite des IDE), la fermeture d'entreprises et le ralentissement des activités commerciales.

3.2. Tentative de dédollarisation de 2012 : Mesures incitatives pour encourager l'utilisation du Franc Congolais et améliorer l'efficacité de la politique monétaire¹¹

Après une tentative ratée entre 1999 et 2000, et à la suite de la stabilité du cadre macroéconomique observée depuis 2002, caractérisée notamment par le dynamisme de l'activité économique et par le recouvrement de la valeur tant interne qu'externe de la monnaie nationale, le Gouvernement et la Banque Centrale avaient décidé, en 2012, de procéder par une deuxième tentative de dédollarisation de l'économie nationale.

Au regard des leçons tirées de la première expérience, basée sur des mesures coercitives, il a été décidé de procéder par des mesures plutôt incitatives. Pour assurer une conduite ordonnée de ce processus, il a été

10 Le déplacement des devises du système bancaire vers le marché parallèle avait pour conséquence de réduire sensiblement le niveau des dépôts en devises en 1999 et 2000, reflétant ainsi la baisse de la dollarisation des dépôts durant cette période.

11 L'officialisation la dollarisation instaurée en 2001 était lourde de conséquences. Outre la cristallisation et l'aggravation de la dollarisation de l'économie, qui est remontée en flèche à partir de 2002 (voir graphique 11), cette mesure avait occasionné l'éviction de la politique monétaire, dont le canal du taux d'intérêt était devenu inopérant, entraînant, entre autres, la réduction du revenu de seigneurage pour la Banque Centrale.

institué, le 07 septembre 2012, un cadre de réflexion et d'analyse dénommé « Projet Dédollarisation ». Ce projet, piloté par la Banque Centrale du Congo, réunissait les représentants de la Présidence de la République, du Gouvernement, de la Banque Centrale du Congo, de la Fédération des Entreprises du Congo et de l'Association Congolaise des Banques.

Lors de sa constitution, l'équipe du Projet était chargée notamment de (i) dresser un diagnostic global des caractéristiques de la dollarisation de l'économie congolaise, (ii) étudier les stratégies juridiques, financières, économiques et sociales appropriées pour aboutir à la dédollarisation de l'économie congolaise, en se fondant sur des outils qui en garantissent la faisabilité, (iii) proposer des actions à entreprendre et des mesures à mettre en œuvre par le Gouvernement et la Banque Centrale du Congo et (iv) évaluer, suivant une périodicité arrêtée, les performances réalisées dans la dédollarisation de l'économie congolaise. Pour atteindre ces objectifs, une matrice de mesures incitatives d'ordre fiscal, budgétaire, monétaire, de change et de stabilité financière a été élaborée afin de permettre à la monnaie nationale de retrouver progressivement toutes ses fonctions et de rétablir pleinement le rôle du taux directeur de la Banque Centrale dans l'orientation des taux sur le marché monétaire.

En dépit de la volonté des autorités de dédollariser l'économie congolaise, jusqu'à ce jour, c'est-à-dire, dix ans après le lancement du Projet, les mesures de dédollarisation arrêtées n'ont pas produit les effets escomptés. L'inefficacité de ce processus était liée à plusieurs facteurs, dont les plus pertinents à nos yeux sont :

- (i). l'insuffisance de la connaissance des vrais déterminants de la dollarisation de l'économie congolaise, les mesures adoptées étant basées sur des suppositions non vérifiées empiriquement et sur les facteurs déclencheurs de la dollarisation ;
- (ii). l'absence d'un cadre stratégique cohérent ;
- (iii). le manque d'un dispositif d'établissement de responsabilité directe ;
- (iv). la déficience du mécanisme de suivi-évaluation.

Tableau 2. Économie des tentatives de dédollarisation de la RD Congo

Années	Objectifs visés	Nature des mesures	Observations
1999 - 2001	Protéger la nouvelle monnaie, le Franc Congolais, mise en circulation le 30 juin 1998, contre les devises étrangères.	Coercitives : (Interdiction des transactions en devises en application du Décret-loi n° 177, du 8 janvier 1999, relatif au régime des opérations en monnaie nationale)	Echec du processus : — creusement de l'écart entre les taux de change sur le marché parallèle et le taux de change officiel ; — redirection des dépôts en devises du système bancaire vers le marché noir ; — autres distorsions économiques.
2012 - 2020	Dédollariser l'économie congolaise en vue de renforcer l'efficacité de la politique monétaire.	Incitatives : (Mesures fiscales, monétaires, de change et financières incitant l'usage du Franc Congolais, sans interdire l'utilisation des devises, conformément au Décret-loi n°004/2001 du 31 janvier 2001 relatif au régime des opérations en monnaies nationale et étrangère en RD Congo)	Résultats non satisfaisants : — poursuite de la dollarisation malgré le lancement du programme et la mise en application de certaines mesures.

Source : Les auteurs, sur base d'informations recueillies du Projet dédollarisation de la RD Congo.

Il y a donc lieu de noter que les deux tentatives de dédollarisation de l'économie congolaise n'ont pas produit les résultats escomptés. D'une part, en adoptant une approche coercitive et policière, la tentative de 1999 a créé des distorsions sur le système économique et financier en renforçant le marché parallèle, générant des coûts supérieurs aux avantages que la dédollarisation devait apporter. D'autre part, l'approche incitative adoptée lors de la tentative de 2012 n'a pas permis l'atteinte des objectifs visés aussi bien à cause de l'insuffisance de la connaissance des déterminants de la dollarisation que du laxisme de la stratégie mise en place.

4. Discussion sur la dédollarisation et matrice de recommandation

4.1. Leçons tirées des économies latines

L'expérience d'autres pays (Bolivie, Pérou, Uruguay, etc) montre que les mesures incitatives à l'utilisation de la monnaie locale (mesures « pull ») ont plus de chances de fonctionner que les mesures contre la dollarisation (dédollarisation forcée ou mesures « push »).

Ainsi donc, la dédollarisation implique une combinaison de politiques macroéconomiques et microéconomiques visant à renforcer l'attractivité de la monnaie locale dans les transactions économiques et à sensibiliser

aux coûts liés au risque de change de la dollarisation, incitant ainsi les agents économiques **à dédollariser volontairement**. Elle peut également inclure des mesures visant à forcer l'utilisation de la monnaie nationale parallèlement aux politiques de stabilisation macroéconomique.

En effet, la crédibilité de la politique monétaire est un préalable pour donner plein effet aux mesures de dédollarisation. La réinstauration de la crédibilité de la politique monétaire s'inscrit dans le long terme ; et certaines mesures conduisant à une dédollarisation volontaire peuvent être mise en place dans le court et moyen termes. Dans tous les cas, l'autorité monétaire doit prendre en compte les différents risques auxquels elle s'expose, notamment, la fuite des capitaux, la désintermédiation et l'instabilité du système bancaire, afin d'anticiper l'impact qu'aura la dédollarisation sur les variables macroéconomiques.

Partant de l'expérience des économies d'Amérique latine en matière de dédollarisation, un certain nombre d'enseignements ou de mesures résumés dans le tableau ci-dessous, pourraient être utilement appliqués pour le cas de la RD Congo.

Tableau 3. Enseignements tirés des économies latines

Mesures « pull »	Mesures « push »
– Renforcement de la gestion de liquidité et des instruments de la Banque afin de rendre la monnaie locale plus attractive ; – Amélioration de la gestion du budget et de la dette publique ; – Émergence d'un marché national de capitaux et développement des banques commerciales appliquant des microcrédits ; – Créer un différentiel de taux d'intérêt ; – L'exclusion des dépôts en devise du dispositif d'assurance des dépôts ou une assurance uniquement en monnaie locale pour les dépôts, qu'ils soient en monnaie locale ou en devise.	– L'obligation d'utiliser la monnaie locale pour les transactions intérieures et pour fixer les prix des biens et services ; – Les réserves obligatoires en monnaie locale ; – Une réglementation pénalisante pour l'utilisation de devises (à l'exemple des limites sur les emprunts ou les prêts en devises) Note : Une dédollarisation contrainte par l'obligation de convertir en monnaie nationale les dépôts en devises a eu des effets néfastes car elle a entraîné une perte de confiance dans les autorités et un risque perçu de confiscation.

Source : Elaboré sur base de l'article de Annamaria Kokenyne et al.
« Dedollarization », IMF, 2010.

4.2. Pour une dédollarisation réussie en RD Congo

Les expériences de 1999 et 2012 sont à capitaliser dans la mise en œuvre des prochaines réformes monétaires. Outre les enseignements tirés des économies à succès en matière de dédollarisation, l'économie

de la RD Congo devra également veiller à la mise en place effective d'un certain nombre de politiques de dédollarisation, qui devront s'imposer comme étant de véritables politiques d'État, s'inscrivant sur un plan de continuité, à savoir :

4.2.1. La stabilité macroéconomique

1. Elle passe par une réduction et une stabilisation crédible de l'inflation. En effet, la dollarisation de l'économie congolaise est tributaire de la méfiance de la part des agents économiques à l'usage d'une monnaie instable depuis les années 80 et 90, couplée à la conduite d'une politique monétaire contradictoire.

2. L'inflation est le signe que le cadre macroéconomique n'est pas sain. Donc, il suffit qu'il y ait inflation pour conclure que l'économie est sujette à des turbulences. La hausse générale des prix fait perdre aux agents économiques leur pouvoir d'achat, elle rend la vie plus chère et elle réduit le bien-être de la population. Pour une dédollarisation réussie de l'économie congolaise, il va falloir définir une politique de réduction, dans le court terme, et une stabilisation « crédible » s'inscrivant sur une longue période de l'inflation. En stabilisant l'inflation, les autres variables macroéconomiques pourront devenir plus prévisibles. En prenant des mesures pour juguler la hausse générale des prix, les entreprises pourront acheter à moindre coût les matières premières et par conséquent, leur prix de vente sera réduit. Cela permettra au pays d'augmenter sa consommation intérieure et ses exportations. Ainsi, cette tendance devrait, selon la théorie macroéconomique, déboucher sur une croissance économique. Cela serait perçu par la population comme un signal fort de la bonne conduite de la politique macroéconomique.

De plus, cette politique de stabilisation macroéconomique doit être crédible, c'est-à-dire, assise sur des bases solides, notamment la production des biens et services et non sur la spéculation, des actions tangibles, concrètes et palpables, et non des discours sans fondement, afin de permettre une pérennisation de la stabilité retrouvée sur le long terme.

Cependant, l'économie congolaise est plus tournée vers l'extérieur (extraversion), car elle est basée sur la consommation des biens importés et l'exportation des matières premières. La stabilisation de l'inflation porteuse de croissance économique rendra la monnaie congolaise plus forte sur le marché international. En effet, la hausse de la production intérieure rendra la monnaie nationale plus attractive (appréciation monétaire), les agents économiques verront leur pouvoir d'achat augmenter face aux produits importés. Leurs choix de substitution monétaire du dollar contre le franc sera réduit et l'usage de la monnaie domestique augmentera.

3. Le régime de change mis en place conditionne l'orientation de la politique de dédollarisation. Le régime du taux de change congolais est un régime flottant, à l'officiel. Suite aux observations des faits et des réactions de la BCC, nous pouvons qualifier ce flottement d'impur. Il va sans dire que l'autorité monétaire agit sur le marché de change afin d'éviter une forte variation du taux de change. La dédollarisation passe par la stabilisation du cadre macroéconomique, puis par l'orientation du régime de change. Afin d'assurer la dédollarisation de l'économie, la politique de change de la BCC devrait agir de façon que la volatilité du taux de change ne puisse plus être un facteur de propagation de la dollarisation dans l'économie. D'où, la BCC devrait chercher à gonfler ses réserves de change, jusqu'à atteindre un minimum de 7 à 10 mois d'importation.

4. Malgré la stabilisation de l'Économie qui a boosté l'attractivité de la monnaie locale, la dollarisation reste présente car ces deux événements n'ont pas tué l'hydre (dollarisation) qui ne fait que se régénérer. En d'autres termes, la dollarisation n'a pas grandement diminué dans l'esprit ou la conscience des particuliers qui voient toujours qu'il y a moins de risque à détenir des actifs en devise. Mais la stabilisation macroéconomique renforce au moins la confiance en la monnaie nationale, qui sera capable de supporter la dollarisation financière, notamment par la différenciation des taux d'intérêts entre les actifs détenus en devise et ceux en monnaie nationale.

5. Une fois que le pays aura enfin abouti à un véritable plan de stabilisation macroéconomique, des mesures et politiques supplémentaires pourraient contribuer à réduire la dollarisation. Ces mesures peuvent toujours être progressives ou administratives, bien évidemment, selon le degré d'enracinement de la dollarisation dans l'économie.

4.2.2. La politique de Dédollarisation de Base (Taux De Change, Politique Monétaire et Budgétaire)

1. La variation du taux de change dans une économie ouverte a un impact sur la dollarisation financière (*Cf. parité du taux d'intérêt*). Les agents économiques choisissent de détenir leurs actifs en fonction du rendement. En rendant plus rentable la détention des actifs en monnaie nationale, l'autorité monétaire de la RD Congo pourrait contribuer de manière significative à la dédollarisation.

2. Une gestion efficiente de la liquidité au jour le jour ainsi que le renforcement des instruments de la politique monétaire de la BCC rendraient la monnaie locale plus attractive, en rendant le taux d'intérêt directeur moins volatile et plus stable dans le marché interbancaire.

3. La réduction du financement monétaire des déficits de l'État est une mesure qui permettrait d'assurer la stabilité de la monnaie en évitant l'inflation (*Cf. la théorie quantitative de la monnaie*).

4. Une indépendance *de facto* de la BCC, se concentrant rigoureusement sur sa mission ultime, contribuerait aussi significativement à la mise en place des politiques monétaires plus rassurantes et renforcerait la confiance des particuliers vis-à-vis de la politique économique de l'État.

4.2.3. Le développement du marché financier local et la gestion de la dette publique

1. Le développement d'un véritable marché des capitaux en monnaie nationale pourrait être une alternative au financement intérieur contre les dépôts en dollar. L'émission d'obligations d'État libellées en monnaie nationale serait une première étape vers l'émergence d'un marché obligataire national liquide. Des maturités un peu plus longues de ces bons rassureraient les investisseurs et amélioreraient leur attractivité (Bolivie, Pérou). Ainsi, l'accroissement du choix des titres libellés en monnaie nationale échangés sur les marchés monétaires et financiers est requis. La mise en place d'un tel processus encouragerait fortement la dédollarisation.

2. Transformer ou convertir la dette publique en monnaie nationale pourrait dédollariser la balance du gouvernement. Cette mesure pourrait aboutir à une hausse du taux d'intérêt, sur la dette publique, de la part des bailleurs de fonds du fait que la monnaie nationale peut se dévaluer mais permettrait de réduire le degré de dollarisation.

4.2.4. Disposer d'une Vision Globale

Afin d'assurer la dédollarisation de l'économie congolaise, la limitation et le recul des échanges dans les circuits informels est une condition suffisante. En effet, en réduisant significativement la marge existante entre le taux de change officiel et le taux de change parallèle, les agents économiques pourront arrêter de spéculer sur la valeur du franc congolais. Leurs anticipations négatives sur la valeur de la monnaie nationale les conduit à détenir plus de dollars que de franc congolais, ce qui cause ou accentue la dépréciation de la monnaie. Les anticipations des agents économiques sont donc auto-réalisatrices. Tout renversement de conception passe nécessairement par un changement de mentalité et de vision pessimiste de la situation du pays. Une stabilité du cadre macroéconomique accompagnée d'une stabilité politique contribuerait à la réinstauration de la confiance, mais cela ne serait pas suffisant pour enlever de l'esprit des agents économiques congolais la crainte d'une rechute comme celle que nous traversons actuellement (*fear of flotting*).

La dédollarisation de l'économie congolaise passe, à court terme, par la stabilisation de son cadre macroéconomique puis, dans le long terme, par une diversification des activités porteuses de croissance économique ainsi que des mesures microéconomiques spécifiques (différentiel de taux d'intérêt) pour endiguer la dollarisation financière.

Conclusion : L'impossible dédollarisation de l'imaginaire collectif congolais ?

L'équation liée à un véritable programme de politique de dédollarisation doit s'adapter au type et à l'ampleur de la dollarisation, ainsi qu'aux contraintes macroéconomiques, institutionnelles et structurelles auxquelles l'économie est confrontée. En d'autres termes, avant de se lancer dans une opération de dédollarisation, le pays devrait étudier les racines du phénomène, ses risques et ses coûts, ainsi que les implications des réformes de politique monétaire et prudentielle correspondantes. Cela implique une multitude de variables à maîtriser à la fois dans ladite équation.

Si le pari des contraintes techniques peut être gagné, il resterait une grande inconnue – dédollariser l'imaginaire collectif congolais – qui donnera du fil à retordre aux autorités nationales. En effet, une monnaie ne se réduit pas à ses fonctions économiques, loin s'en faut. L'anthropologie économique nous enseigne, particulièrement sous la plume de Marcel Mauss, que la monnaie est un « fait social total » qui enchevêtre les structures économiques, politiques, sociales, institutionnelles, culturelles, religieuses, etc.

Les « Économistes atterrés »¹² ont eu le mérite d'analyser, dans leur livre intitulé « La monnaie. Un enjeu politique », les différentes fonctions extra-économiques de la monnaie. Ils indiquent que la monnaie est tour à tour : une dette, un « signe », une institution sociale, un capital-confiance, une préférence pour la liquidité et spéculation...

Si on applique ces fonctions au franc congolais et à la société congolaise, on se rend vite à l'évidence que la dédollarisation à la congolaise ne sera pas un long fleuve tranquille. En effet, comme dette, une monnaie n'est pas simplement un moyen d'échange qui permet les biens de passer d'une main à une autre. Elle est aussi investie d'attributs de richesse, de prestance, de prestige et de pouvoir. Lorsqu'on met le franc congolais face au dollar américain, ce dernier semble mieux remplir ces fonctions par rapport au premier. Pour les Congolais, posséder le dollar américain relève d'une obligation morale car ses effets de démonstration de la richesse ou du pouvoir financier sont ancrés dans les us et coutumes des individus ou des groupes. Détenir le dollar américain constitue une dette de vie pour la plupart des Congolais.

12 J.-M. HARRIBEY et al., *La monnaie. Un enjeu politique*, Seuil, Paris, 2018.

Par ailleurs, en s'appuyant sur Georg Simmel¹³, la monnaie est aussi appréhendée comme le signe ultime du désir. Elle est désirée par tous parce que tous la désirent dans la mesure où « la confiance partagée est le signe d'une appartenance commune à une même collectivité »¹⁴. De ce fait, la monnaie est un bien particulier qui se distingue des autres biens marchands et/ou non marchands ; elle est une institution sociale qui exprime le lien d'appartenance à une communauté d'intérêts et à une communauté de destin. Son accumulation établit une hiérarchie sociale (rapport social) entre les riches et les pauvres, les premiers dominant les seconds. À ce niveau, le dollar américain semble mieux remplir le désir de richesse des Congolais que le franc congolais. Ils se reconnaissent plus comme membres de la communauté dollar qui les fait rêver au rythme du rêve américain. Quant au franc congolais, il est loin d'entretenir la flamme du patriotisme et de nourrir le sentiment de préférence nationale.

Il en découle logiquement la question de confiance et de légitimité de la monnaie. Faire confiance dans une monnaie revient en quelque sorte à légitimer l'État ou l'autorité qui l'a instituée. Pour Michel Aglietta, cette confiance revêt une triple dimension, notamment : confiance méthodique, fondée sur la répétition quotidienne des actes d'échange ; confiance hiérarchique en l'autorité qui garantit la monnaie ; confiance éthique reposant sur les valeurs philosophiques et l'ordre symbolique partagés dans la société¹⁵. Autrement dit, la confiance en une monnaie est conditionnée par sa capacité intrinsèque de relier trois ordres, à savoir : l'ordre culturel, l'ordre politique et l'ordre productif. Le franc congolais ne remplit pas cette fonction vu le déficit de confiance dont il souffre vis-à-vis des acteurs politiques, économiques et sociaux. Ce manque de confiance se déverse sur les autorités qui sont accusées, à tort ou à raison, d'être des mauvais gestionnaires. Une monnaie est une convention fondée essentiellement sur la confiance. Lorsque celle-ci vient à manquer, c'est le délitement ou l'effondrement du système monétaire ou de l'ordre politique qui s'ensuit. Les Congolais se souviendront que la société s'est dollarisée dans les années 1990, années d'hyperinflation, de perte de la cohésion sociale, de défiance et de méfiance de la population vis-à-vis de sa monnaie et de ses dirigeants politiques.

Enfin, quand une monnaie perd la confiance, elle cesse d'être un actif sans risque. Dans ces conditions, elle ne peut plus protéger les agents économiques face à l'incertitude de l'avenir. Par conséquent, les agents moins protégés se livrent facilement à la spéculation sur le marché des biens et services, sur le marché du travail et sur les marchés monétaires ou financiers. Keynes a eu donc raison, dans sa « Théorie générale de

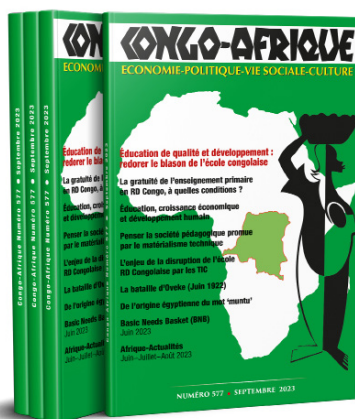
13 Georg SIMMEL, *Philosophie de l'argent*, Quadrige, Paris, 1999.

14 J.-M. HARRIBEY et al., *Op. cit.*, p. 21.

15 Michel AGLIETTA et al., « La monnaie, la valeur et la règle », dans *Revue de la régulation*, n° 16, 2^e semestre 2014.

l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie », de sortir la monnaie du confinement lui assigné par les classiques comme uniquement un intermédiaire des échanges dépourvus d'influence sur l'économie réelle. Keynes explique qu'elle peut aussi être détenue pour des motifs de précaution et de spéculation. De ce fait, elle a un impact qui peut aller jusqu'à ce que Karl Polanyi appelle le « désencastrement » de l'économie par rapport au reste de la société. Ainsi, si l'on compare le franc congolais au dollar américain, il ne fait l'ombre d'aucun doute que la devise américaine protège mieux les agents économiques contre l'incertitude de l'avenir que notre monnaie locale. Les agents étant rationnels, il est normal que la demande du dollar soit supérieure à celle du franc congolais. Et ce n'est pas une décision politique qui viendra inverser cette logique.

De tout ce qui précède, il ressort que l'État congolais a du pain sur la planche avec son projet de dédollarisation de l'économie nationale. Il n'y a pas de solution miracle ; même des initiatives nouvelles et innovantes ne suffiront pas. Car le plus difficile, ce n'est pas l'adhésion de la population aux choses nouvelles mais plutôt et surtout que cette même population se débarrasse de ses anciennes habitudes. La dédollarisation de l'esprit congolais, à tous les niveaux de la société, demeure une entreprise titanesque mais pas impossible. ■



**Numéros disponibles à la librairie du CEPAS
et dans nos différents points de vente**

Au sommaire :

*La gratuité de l'enseignement primaire en RD Congo,
à quelles conditions ?*

*Éducation, croissance économique et
développement humain*

*Penser la société pédagogique promue par
le matérialisme technique*

*L'enjeu de la disruption de l'école RD Congolaise
par les TIC*