

L'INDEPENDANCE DE LA BANQUE CENTRALE DU CONGO : MYTHE OU REALITE

■ **Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA**

Professeur Associé à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa

Expert en légistique du Gouvernement de la République Démocratique du Congo

Avocat au Barreau de Kinshasa/Matete

INTRODUCTION

La Banque Centrale du Congo « BCC » est l'un des organismes directeurs de la gouvernance de la République démocratique du Congo « RDC ». En effet, c'est également par son bon fonctionnement que les institutions de la République¹, à savoir le Président de la République, le Parlement, le Gouvernement et les Cours et Tribunaux doivent exercer le pouvoir car elle doit leur fournir les facilités devant leur permettre d'exercer au mieux ledit pouvoir. L'une d'entre elles (les facilités) c'est la monnaie. Elle est ainsi au centre du financement des institutions (finances publiques et le financement par les marchés).

On comprend bien l'emplacement, bien choisi dans la constitution, des articles 176 et 177 consacrés à la BCC. Ce n'est pas un hasard que ces articles se retrouvent dans le titre III relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir, spécialement au chapitre premier concernant les institutions de la République !

Elément important du pouvoir, bien public de toute la communauté nationale, il se pose, depuis la nuit des temps, la question de savoir comment gérer la monnaie ou qui peut l'émettre ? Et par conséquent, on se demande qui doit contrôler sa manipulation ? A ce sujet, la RDC a opté pour le choix d'exercer ces missions elle-même, par le biais d'un organisme public.

C'est ainsi que la constitution, en son article 176, dispose que « la Banque Centrale du Congo est l'institut d'émission de la République Démocratique du Congo ». Dans la réalisation de ces missions et attributions, la Banque Centrale du Congo est indépendante et jouit d'une autonomie de gestion.

Dans ce cadre, la monnaie congolaise, le franc congolais, ne peut être émise et gérée que par elle. La BCC est dès lors gardienne du symbole du pouvoir, de l'attribut de notre souveraineté. Plus d'uns veulent bien savoir qu'est-ce que cela veut dire ?

¹ Article 68 de la Constitution.

Comment se prend-elle dans la pratique pour atteindre cet objectif ?

Quel est l'état de lieux de son organisation et de son fonctionnement qui, pour plus d'efficacité, sont fixés par une loi organique, conformément aux dispositions de l'article 177 de la constitution ?

La BCC est-elle réellement indépendante dans son fonctionnement ? Quelle est la portée de ce principe.

Ces missions sont-elles compatibles avec l'évolution et les besoins des marchés financiers, des marchés des capitaux et du développement socio-économique?

En répondant à ces questions, la présente étude vise à relever, à l'attention des décideurs et des lecteurs, la portée de l'indépendance de la BCC en tant qu'institut d'émission et organisme directeur des marchés financiers en RDC. Un accent sera mis sur le comment elle conçoit et exécute la politique monétaire et financière et surtout si, dans la pratique congolaise, elle est réellement le seul organe compétent en la matière.

I. LA BANQUE CENTRALE DU CONGO, N'EST NI UN ETABLISSEMENT PUBLIC NI UNE ADMINISTRATION CLASSIQUE.

La BCC est un organisme public particulier. Elle n'est pas régie par la loi relative aux établissements publics et par la législation qui organise la carrière des agents publics de l'Etat.

En effet, il ressort de la lecture combinée des dispositions des articles 81 point 5 et 123 point 2 de la constitution qu'on distingue, en RDC, les établissements publics, les services publics, les entreprises publiques (entreprises du portefeuille de l'Etat) et les organismes publics.

La législation en vigueur en la matière a clarifié ce qu'on peut trouver comme éléments caractéristiques d'un établissement ou d'un service public, d'une entreprise publique et d'une entreprise du portefeuille². Rien n'est dit sur ce qu'il faille entendre par organisme public. Cela est justifié par la délicatesse de cet exercice consistant à déterminer les éléments d'un organisme public, qu'on ne doit pas retrouver dans le trip type établissement public-service public et entreprise publique.

A notre avis, il s'agit d'une possibilité laissée à l'exécutif de pouvoir organiser, au quotidien, ce qui lui convient pour assurer telle tâche ou tel

² Lire à ce sujet les lois n° 08/007, 08/008, 08/009 et 08/010 du 07 juillet 2008 portant respectivement dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du Portefeuille, applicables aux établissements publics et relatives à l'organisation et à la gestion du Portefeuille de l'Etat.

service d'intérêt général. C'est le cas de la BCC, qui est difficile à aligner dans les carcans classiques compte tenu du rôle qu'il doit jouer dans l'exercice du pouvoir en RDC.

Pour Denise Flouzat, la Banque centrale se définit comme l'institution qui se situe au centre des systèmes de paiement pour garantir les règlements et contrôler l'expansion de la masse monétaire. C'est l'institution considérée comme apte à préserver la confiance dans la monnaie du pays³.

Pour Michel Albert, une Banque centrale est l'autorité publique chargée⁴ :

- a) de contrôler le financement de l'économie en assurant l'émission des billets de banque et en octroyant des crédits aux banques commerciales dans le cadre de la politique monétaire ;
- b) de surveiller et gérer les systèmes de paiement liés en particulier à la compensation des chèques et des virements interbancaires ; et
- c) dans certains pays, de surveiller la solidité du système bancaire et financier.

Partant de la théorie de LWAMBA KATANSI sur « qui gardera le gardien »⁵, nous estimons que la BCC est le gardien des gardiens. C'est elle qui, directeur de la monnaie, doit protéger les pouvoirs et la nation dans la mesure où elle est chargée de stabiliser le niveau général des prix⁶.

C'est à ce titre que le gouverneur de la BCC détermine les directives de sa propre gestion et en surveille l'exécution. Dans ce cadre :

- Il préside le conseil de la banque, organe suprême ;
- Il est le deuxième organe, chargé de la gestion quotidienne de la Banque ;
- Il reçoit les rapports des commissaires aux comptes chargés de contrôler les états financiers de ladite banque.

Aussi, la BCC relève du seul chef de l'Etat, elle n'est pas soumise à une autorité de tutelle car, dans l'exercice de ses pouvoirs et dans l'accomplissement de ses missions et devoirs, la Banque, les membres de ses organes et son personnel ne peuvent ni solliciter, ni recevoir d'instructions d'aucune personne, autorité ou institution.

Quelles sont ses missions, qui militent pour son caractère sui generis ?

³ FLOUZAT OSMONT D'AURILLY Denise, *Le concept de Banque Centrale*, Bulletin de la Banque de France, n° 70, octobre 1999, p. 73.

⁴ Idem.

⁵ LWAMBA KATANSI, dans son ouvrage *Qui gardera les gardiens ? Le contrôle financier des institutions politiques de la transition en République démocratique du Congo* publié aux éditions PFDUC à Kinshasa en 2002 a estimé que le contrôle financier par l'administration des finances est inefficace.

⁶ Aux termes de l'article 9 alinéa 1 de la loi organique n°18/027 du 13 décembre 2018 relative à la BCC, stabiliser le niveau général des prix est l'objectif principal de la BCC.

II. LES MISSIONS DE LA BCC

L'étape ultime pour atteindre le plein statut de banque centrale est celle de son indépendance, celle-ci signifiant la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire et financière. La banque centrale participe aujourd'hui, dans la plupart des pays industrialisés, à la définition de la politique monétaire et financière, voire en assume la totale responsabilité⁷.

La RDC a, aux termes des dispositions de l'article 176, opté pour la pleine responsabilité⁸ de la BCC en matière monétaire et financière.

Cet article le précise en disposant que : « la BCC est l'institut d'émission de la RDC.

A ce titre, elle a pour missions :

1. La garde des fonds publics ;
2. La sauvegarde et la stabilité monétaire ;
3. La définition et la mise en œuvre de la politique monétaire ;
4. Le contrôle de l'ensemble de l'activité bancaire ;
5. De conseil économique et financier du Gouvernement ».

Quelle lecture faisons-nous de ces dispositions constitutionnelles ?

➤ **La BCC définit et exécute la politique monétaire dont l'objectif est la sauvegarde et la stabilité monétaire.**

La BCC est l'organe qui a le pouvoir de battre monnaie. C'est elle qui gère les signes monétaires du pays. Ainsi, par sa qualité et son statut de l'autorité chargée de la gestion monétaire du pays, l'Institut d'émission a reçu le pouvoir de contrôler la masse monétaire en circulation « par l'influence qu'elle peut exercer sur le volume du crédit que les banques privées accordent à l'économie ainsi que sur celui qu'elle même accorde au Trésor »⁹.

Cela se justifie par le fait qu'une Banque Centrale dispose de deux modes d'intervention pour orienter la distribution des crédits et la création monétaire¹⁰ : la politique de refinancement des banques commerciales et la

⁷ NYEMBO TAMPAKANYA JP, *L'organisation et le Fonctionnement des marchés financiers en République Démocratique du Congo. Pour l'instauration d'une bourse des valeurs mobilières*, Thèse de doctorat en Droit économique et Social soutenue publiquement à l'Université de Kinshasa, février 2016, p.140.

⁸ Idem, pp. 151-152.

⁹ Article 10 de la loi organique n°18/027 du 13 décembre 2018 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la Banque Centrale du Congo, in J.O, numéro spécial, 28 décembre 2018.

¹⁰ MUKUNDI NYEMBO KAHUMBA Emmanuel, *Politique Monétaire et intermédiation financière en République Démocratique du Congo : analyse des effets de modification du taux directeur de la Banque Centrale du Congo sur les activités des banques créatrices de monnaie*, Thèse de doctorat en sciences économiques soutenue publiquement à l'Université de Kinshasa en 2013, p. 30.

politique de réserves obligatoires. La BCC doit également veiller sur les contraintes quantitatives des forces du marché. Il y a une nécessité qu'elle encadre le comportement des acteurs du marché afin d'un nivellement des taux d'intérêt pour chaque compartiment du marché en vue de sauvegarder un courant satisfaisant d'épargne.

En RDC, la BCC ne remplit plus cette tâche depuis 1983, le marché de change étant totalement libre. A notre avis, une liberté encadrée est la meilleure politique. Elle se conçoit en ce que les opérateurs privés fixent les prix de leurs offres de monnaie en référence au taux directeur de la BCC¹¹.

Outre le contrôle de la monnaie et du crédit, la Banque Centrale du Congo assure une grande fonction dans les relations financières de la République Démocratique du Congo avec l'Etranger. En effet, « c'est elle qui gère les réserves d'or et de devises du pays. Il lui revient de réguler le fonctionnement du marché des changes et de veiller à la stabilité extérieure de la monnaie. A ce titre, elle a généralement la haute main sur le contrôle des changes lorsqu'il est institué »¹².

➤ **La BCC contrôle l'ensemble de l'activité bancaire et financière.**

Il revient, en RDC, à la BCC d'accorder l'agrément à toute société commerciale qui souhaite exercer une activité bancaire¹³. Ces sociétés sont des établissements de crédit. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, les établissements de crédit sont des personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banques.

Les opérations de banque comprennent :

- La réception de fonds du public (ouverture de comptes) ;
- Les opérations de crédit (prêts à la clientèle) ;
- Les opérations de paiement et la gestion des moyens de paiement.

Sont considérés comme moyens de paiement, tous les instruments qui permettent de transférer des fonds : billets de banque, chèques, cartes de paiement ou de crédit, ordres de virements bancaires, avis de prélèvement et le portemonnaie électronique.

¹¹ NYEMBO TAMPAKANYA Jean Paul, *La réglementation des prix. Le prix commercial - le prix financier*, édition Bémaf, Kinshasa, 2017, p.23.

¹² MABI MULUMBA, *La Monnaie dans l'Economie*, éd. CEDI, Kinshasa, 2001, p. 78.

¹³ Article 6 de la loi n° 005/2002 du 7 mai 2002 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement de la BCC ; article 10 de la loi n° 00/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

En RDC, les cinq catégories d'établissement de crédit auxquelles s'appliquent des réglementations spécifiques sont ¹⁴ :

- Les banques ;
- Les coopératives d'épargne et de crédit ;
- Les caisses d'épargne ;
- Les institutions financières spécialisées;
- Les sociétés financières.

Le but juridique de l'agrément est de pouvoir limiter les champs d'application des dispositions¹⁵. Ce qui aboutit à mieux contrôler les activités des acteurs en ce qui concerne l'octroi du crédit. C'est ce qui fait que l'agrément des institutions financières et autres opérateurs des marchés financiers est soumis à la déclaration préalable de la nature de l'institution financière à créer. L'agrément n'interviendra qu'après qu'on ait réalisé la vérification des conditions d'ouverture.

Ne sont pas établissement de crédit :

- Les entreprises d'assurance ;
- Les organismes de retraite ;
- Les agents et/ou bureaux de change ;
- Les loteries et les entreprises de collecte dans des buts sociaux ;
- Les autres intermédiaires financiers.

Il faut rappeler que les entreprises d'assurances doivent, quant à elles, obtenir l'agrément de l'autorité de régulation et du contrôle des assurances¹⁶ même si, il est difficile d'établir leur solidité financière sans passer par la BCC, autorité monétaire. Les organismes de retraite et les autres ont différentes autorités d'agrément, quand bien même les agents de change restent sous l'autorité de la BCC.

Cependant, toutes ces institutions financières visées ci-dessus et qui ne sont pas établissement de crédit sont soumises au contrôle de la BCC pendant leur fonctionnement. Elles doivent déposer leurs rapports d'activités à des périodes qu'elle fixe ou à toute réquisition, l'objectif poursuivi étant la protection de l'épargne et le contrôle de la masse monétaire en circulation.

¹⁴ Article 2 alinéa 3 de la loi n° 003/ 2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, J.O, n° spécial du 20 janvier 2009. Cette loi doit être adaptée aux dispositions de l'Acte uniforme visé sur l'intermédiaire de commerce car il s'agit d'un mandat économique.

¹⁵ CHAMAS Samy, *L'Etat et les systèmes bancaires contemporains*, Sirey, Paris, 1965, p.69.

¹⁶ Article 396 de la loi n° 15/005 du 17 mars 2015 portant code des assurances.

Outre sa mission première de protection de l'épargne, l'organe de contrôle devrait surveiller et organiser l'équilibre du marché. La BCC exerce un contrôle prudentiel qui inclut la surveillance des dirigeants des banques et des autres institutions financières et leurs agissements¹⁷. C'est une méthode incontournable de réduction du risque moral et de l'anti-sélection dans l'industrie bancaire. Les institutions financières peuvent, en effet, offrir à des escrocs ou des entrepreneurs à l'ambition démesurée le moyen de développer des activités hautement spéculatives.

Pour y faire face, la BCC doit édicter des normes préventives qui encadrent l'activité de ces établissements¹⁸.

Elle doit assurer l'encadrement du système de financement. L'encadrement des banques et institutions financières par les pouvoirs publics vise d'abord à réduire le risque moral ; mais il est encore plus efficace pour limiter l'anti-sélection¹⁹, dans la mesure où il détourne de l'industrie bancaire les entrepreneurs attirés par le risque. Le contrôle des agréments est équivalent au filtrage (screening) des emprunteurs potentiels²⁰. Les règlements visant à encadrer la détention d'actifs risqués sont analogues aux restrictions imposées sur les investissements risqués des entreprises emprunteuses²¹.

➤ La BCC est-elle caissier de l'Etat ?

La constitution précise que la BCC garde des fonds publics. Ce qui veut dire qu'elle est comptable de l'Etat. La BCC qui assume les fonctions de caissier de l'Etat depuis 1957, continue à effectuer, pour le compte de l'Etat, tous les paiements et encaisse toutes ses recettes. L'accomplissement de ce service incite la Banque Centrale du Congo à l'ouverture sur toute l'étendue du territoire national, au niveau de chaque siège, agence ou succursale, un compte courant au nom de l'Etat, appelé « compte général du Trésor »²². Ainsi, toutes les opérations financières de l'Etat, qu'il s'agisse de l'exécution du budget ordinaire et extraordinaire de l'Etat ou de l'avance aux organismes de l'Etat, sont centralisées au niveau de ce compte général du Trésor, tenu à la BCC.

¹⁷ MERVILLE Anne- Dominique, *Droit financier*, Gaulino, Paris, 2011, p. 57.

¹⁸ BOUREGHDA Maya, *La défaillance des conglomerats financiers internationaux*, A. PEDONE, Paris, 2002, p.29.

¹⁹ MISHKIN Frederick et Consort, *Monnaie, banques et marchés financiers*, 8^{ème} édition, Nouveaux Horizons, Paris, 2007, p. 349.

²⁰ La transparence du groupe devient un élément du contrôle prudentiel et pourra même conditionner l'agrément. Ainsi, les autorités de tutelle doivent avoir une connaissance suffisante de la structure juridique et de gestion du groupe financier à agréer.

²¹ BOUREGHDA Maya, *La défaillance des conglomerats financiers internationaux*, op. cit, p. 29.

²² Cette fonction est sujette à controverse depuis la publication de l'actuelle constitution qui parle de « la garde des fonds publics » alors que depuis toujours on parlait de caissier de l'Etat.

De toutes les fonctions qui incombent à la Banque centrale du Congo, là où il y a source de conflit avec le Gouvernement est lorsqu'il est consacré à l'article 26 de la loi organique de la BCC que la fonction de la garde des fonds publics s'exécute conformément à la convention signée par la BCC et le Ministre ayant les Finances dans ses attributions, qui représente l'Etat.

Dans la pratique, cette convention institue le suivi et l'autorisation du Ministre des Finances dans le fonctionnement de la BCC (article 2 de la convention en vigueur).

Nous pensons qu'il faut organiser cette fonction par décret du Premier Ministre, délibéré en conseil des Ministres, sur proposition de la BCC ? Parce qu'il est injustifié de partir de la loi organique, prolongement de la constitution-loi fondamentale de l'Etat, à une convention. Ceci consacre la violation des dispositions de l'article 4 qui interdit toute forme de tutelle sur la BCC.

Le choix du constituant lorsqu'il précise parmi les missions de la BCC, au point 1, « la garde des fonds publics » est que la BCC doit abandonner la fonction de caissier et ne devenir qu'un comptable du trésor. Si bien que c'est de cela qu'il s'agit, on constate que rien n'est organisé pour attribuer cette tâche de caissier de l'Etat à quelqu'un d'autre, à un autre organisme. Nous n'avons pas en RDC une direction générale du trésor, dotée au moins d'une autonomie administrative, qui exercerait cette mission. Cette mission ne peut être confiée à une autre structure si ce n'est qu'à l'une de ces deux précitées (BCC ou Direction Générale du Trésor).

➤ **La BCC est le conseiller économique et financier du Gouvernement**

En fin, eu égard aux prérogatives qui lui sont dévolues, la Banque Centrale est l'institution qui est mieux indiquée pour conseiller le Gouvernement sur la sauvegarde de l'intérêt général en matière financière et monétaire, voire en matière économique de façon générale²³. La politique monétaire ayant pour objectif général la stabilité du niveau général des prix, la BCC est mieux outillée pour servir de conseiller économique et financier du Gouvernement.

Cette tâche comme les autres n'est pas laissée au libre exercice par la BCC.

Devant cette méfiance, il y a lieu de réfléchir sur la meilleure solution à cette crise de confiance entre le gestionnaire du trésor, le gouvernement, et son caissier-comptable, la BCC.

²³ CHAIRNAU A., *Mécanismes et Politique Monétaires*, P.U.F., Coll. L'Economiste, Paris, 1984, p. 150.

III. LA NECESSITE D'UNE REDEFINITION DES RAPPORTS DE LA BCC AVEC LE GOUVERNEMENT PAR UN DECRET D'EXECUTION DE LA LOI ORGANIQUE

Même si la constitution a prévu la pleine responsabilité de la BCC, cela ne pourra être vécu dans la pratique que si la BCC est organisée par une loi organique, elle-même explicitée par un décret du Premier Ministre. C'est l'indépendance légale, qui est appréciée selon le niveau du texte qui organise la BCC même si le problème de l'application de la loi reste une autre réalité.

En effet, la loi organique étant le prolongement de la constitution, il est peu cohérent que ladite loi renvoie les mesures de son exécution à une convention, comme c'est le cas actuellement. En prévoyant que la garde des fonds publics est assurée par la BCC aux conditions déterminées par une convention signée par elle et l'Etat, représenté par le Ministre ayant les Finances dans ses attributions, la loi n°18/027 du 13 décembre 2018 qui organise la BCC a ouvert une possibilité des manœuvres par lesquelles l'indépendance de la BCC devient sujet à caution, elle dépend des humeurs du Gouvernement en place. Souvent, comme c'est le cas actuellement, la convention entre la BCC et le gouvernement institue la tutelle du Ministre des Finances en ce qu'elle consacre, en ses articles 2 et 4, l'accord préalable et le suivi du Ministre des Finances.

Ces accords et le suivi pourtant concevables pour l'exécution du mandat de caissier-comptable de l'Etat s'étend, dans la pratique, au fonctionnement global de la BCC. Pourtant, l'indépendance de la BCC met en évidence l'idée de collaboration avec le gouvernement, la BCC ne devant recevoir aucune instruction du gouvernement car l'indépendance est opposée à l'idée de « sous tutelle » ou placée sous l'autorité directe du gouvernement.

L'absence ou le manque de volonté politique de la laisser fonctionner en toute indépendance, telle que prévue par l'article 176 in fine de la constitution nous pousse à conclure par la question de savoir si c'est ce qui explique le fait que la BCC n'est pas parvenue à orienter et booster le développement en sa qualité d'organe directeur du système actuel de financement.

Ainsi, la BCC est-elle totalement libre ? Jusqu'où va l'indépendance ?

IV. LA LIMITE A L'INDEPENDANCE DE LA BCC

Bien qu'indépendante, rappelons que tout n'est pas permis aux dirigeants de la BCC. Pour la simple raison que les objectifs de l'autorité monétaire en ce qui concerne la politique monétaire sont les mêmes que ceux du gouvernement. Il doit y avoir une coordination entre les autorités gouvernementales et l'autorité monétaire, les premières devant avoir la possibilité de dénoncer le comportement délinquant de la seconde auprès de

l'autorité de nomination. La vraie indépendance s'apprécie sur base du degré de liberté d'actions opérationnelle et du mode de nomination des dirigeants de la BCC.

Dans tous les cas, le garant de la nation doit avoir un pouvoir sur lesdits dirigeants.

A ce titre, si bien que le gouverneur de la BCC détermine les directives de sa propre gestion et en surveille l'exécution, il lui est exigé, tout comme les vice-gouverneurs et les administrateurs, d'être intègre.

Ainsi, les membres du conseil d'administration de la BCC dont le gouverneur peuvent être relevés de leurs fonctions par le Président de la République, le conseil des ministres entendu, lorsqu'ils ne remplissent plus les conditions qui ont milité pour leur nomination. De même, ils peuvent être mis en accusation par le Président de la République dans les mêmes conditions que les membres du gouvernement en cas de faute dans la gestion.

V. CONCLUSION

De tout ce qui précède, il faut préciser que le constituant a voulu accorder la pleine responsabilité à la BCC en matière monétaire. Seul le chef de l'Etat est l'autorité de qui elle relève, étant entendu qu'il est le garant du bon fonctionnement des institutions. Ce qui exige que le choix de ses animateurs soit dirigé par les critères de compétence et d'intégrité, le gouverneur restant juge et partie de sa gestion. Responsable du maintien du pouvoir d'achat de toute la population, la BCC est appelée à un fonctionnement efficient et optimal dans un environnement politique où elle est tenue de collaborer avec le gouvernement.

Donc, la BCC a une indépendance légale, il reste qu'elle soit vécue dans son fonctionnement au quotidien. Ce qui exige que les conditions de l'exercice de sa mission de la garde des fonds publics soient déterminées par décret du Premier Ministre délibéré en conseil des ministres afin d'éviter une forme voilée de la tutelle exercée par le Ministre ayant les Finances dans ses attributions.