

Grosses coupures ou billets à valeur faciale adaptée ? Analyse retrospective de la réforme de l'éventail fiduciaire congolais en 2012 et leçons

High-denomination bills or value-adjusted billes? Reprospective analysis of the reform of the congolese range of banknotes in 2012 and lessons to be learned.

Bobo B. KABUNGU¹

- ¹ Economiste, Chargé de recherche au CRESH et enseignant-chercheur dans plusieurs établissements d'enseignement supérieur et universitaire en RDC. Email : bobokabungu@gmail.com. Tél : + 243 82 990 20 39.



Received: 11 may 2023

Accepted: 30 september 2023

available online: 09 december 2023

Résumé. Dans la mémoire collective congolaise, l'injection de nouveaux billets, surtout à valeur faciale élevée, est un signe avant-coureur d'une inflation effrénée et d'une dépréciation de la monnaie nationale. Les expériences malheureuses des années 1990 sont à l'origine de l'égalité psychologique « grosses coupures = hausse des prix ». Pourtant, l'adaptation de l'éventail fiduciaire intervenu en 2012 a montré que l'introduction méthodique d'une nouvelle gamme de papier-monnaie peut être indolore pour l'économie et procurer à cette dernière certains avantages. Plus de dix ans après ce succès, cet article revient sur les stratégies mises en place à l'époque pour y parvenir. Il met en exergue la consolidation de la stabilité macroéconomique et une stratégie de communication grâce auxquelles les anticipations des agents économiques ont cessé d'être rétrospectives pour devenir prospectives.

Mots-clés : éventail fiduciaire, franc congolais, émission monétaire, communication, stabilité du cadre macroéconomique, inflation, RDC.

Abstract. In the Congolese collective memory, the injection of new banknotes, especially with high face value, is a harbinger of rampant inflation and a depreciation of the national currency. The unfortunate experiences of the 1990s are at the origin of the psychological equality "big bills = rising prices". However, the adaptation of the fiduciary range that took place in 2012 showed that the methodical introduction of a new range of paper money can be painless for the economy and provide it with certain advantages. More than ten years after this success, this article reviews the strategies put in place at the time to achieve it. It highlights the consolidation of macroeconomic stability and a communication strategy thanks to which the expectations of economic agents have ceased to be retrospective to become forward-looking.

Keywords: fiduciary range, congolese franc, monetary issue, communication, stability of the macroeconomic framework, inflation, DRC

Introduction

Le changement de l'éventail fiduciaire en RDC a longtemps été perçu comme l'ombre d'une hyperinflation et d'une grande dépréciation de la monnaie nationale en RDC, au regard des expériences des années 1990. Pourtant, après l'introduction (ou plutôt la réintroduction)¹ du franc congolais en remplacement du nouveau zaïre en 1998 (Kayembe wa Kayembe, 2008 ; Kayembe wa Kayembe, 2020), cette opération monétaire est devenue quasiment indolore pour l'économie du pays. En 2012, le lancement des coupures à valeur faciale élevée ne s'est pas fait suivre des tares d'autrefois. Au final, la population en général et les opérateurs économiques en particulier ont donné raison à la Banque Centrale qui s'était engagée à mettre en circulation quatre nouvelles coupures sans perturber le cadre macroéconomique.

Au-delà de l'unanimité quant à la réussite de la mise en circulation des billets de CDF 1.000, 5.000, 10.000 et 20.000, il importe d'en étudier la stratégie afin d'inspirer une éventuelle prochaine tentative d'aggiornamento de l'éventail actuel qui, plus de dix ans après, semble pris de court. En effet, la coupure qui avait la valeur faciale la plus élevée (CDF 20.000) au lancement de la réforme en 2012 ne vaut plus que USD 8,0 contre environ USD 20,0 à l'époque. Dès lors, elle ne peut plus faciliter le dénouement de grosses transactions ni contribuer efficacement à la lutte contre la dollarisation de l'économie, le franc congolais ayant progressivement perdu ses fonctions d'intermédiaire des échanges (paiement), d'unité de compte (comptage) et de réserve de valeur (stockage).

Dans un contexte où des voix s'élèvent de plus en plus en faveur de l'émission des coupures de CDF 50.000 et 100.000 (si pas plus) pour répondre aux besoins de l'économie congolaise

1 Kayembe wa Kayembe (2020, p. 2) relève que « la création du Franc Congolais remonte à 1887 sous l'Etat Indépendant du Congo (EIC). Cette monnaie a continué d'avoir cours légal jusqu'après l'accession du pays à indépendance, avant d'être remplacé par le Zaïre monnaie en 1967, au cours de la deuxième République, sous le règne du Président MOBUTU ».

en matière de circulation fiduciaire, la présente réflexion se propose (i) de présenter les principes qui guident la politique d'émission monétaire ainsi que son processus en RDC ; (ii) d'évoquer le contexte, les motivations et l'opportunité de la réforme de l'éventail intervenue en 2012 et (iii) de rappeler les mesures d'encadrement prises par les autorités afin de contrer les anticipations, avant (iii) de procéder à une évaluation globale sans laquelle il serait difficile de tirer des leçons de cette expérience.

Il importe de mentionner que l'accès à toutes les informations présentées dans ce papier a été facilité par le fait des positions d'économiste à la Direction des Analyses Economiques (DAE) à l'aurore de la réforme, d'Analyste-conseil au sein de la Coordination de la Direction Générale de la Politique Monétaire et des Opérations Bancaires au cœur du lancement des nouvelles coupures, puis de membre du Comité des Billets de Banque (CBB), le tout au sein de la Banque Centrale. Ceci a permis de participer à plusieurs réunions techniques et d'orientations et à contribuer au suivi de la mise en œuvre des mesures édictées par le top management de l'institution. Dès lors, tout en assumant les imperfections de cette dissertation, il convient de souligner que plusieurs réflexions ont été partagées avec des collègues dont mention spéciale devrait être faite à Jean-Louis Kayembe wa Kayembe (alors Directeur Général) et Alain Malata Kafunda (à l'époque Chef du Service Monnaie et Crédit).

1. Principes et processus d'émission monétaire

L'émission des billets de banque a commencé à avoir un rôle central dans l'économie à partir du 19^{ème} siècle, le développement de la monnaie scripturale ayant entraîné la centralisation des paiements (Flouzat Osmont d'Aurilly, 1999). Aglietta note que « la centralisation des paiements s'impose avec l'invention de la monnaie scripturale articulée aux comptes de dépôts bancaires » (Aglietta, 1992, p. 684).

De nos jours, les orientations en matière d'émission des billets tablent essentiellement sur la structure fiduciaire et la détermination du montant à émettre. Pour ce qui est de la structure, le

volume des billets à mettre en circulation doit tenir compte des besoins réels de l'économie. Les coupures doivent être adaptées au pouvoir d'achat des agents économiques et à la structure de prix en vigueur dans l'économie et le plafond pour la coupure la plus élevée est censée augmenter au fil du temps en fonction de la progression du salaire moyen dans l'économie, de l'évolution de moyens de paiements alternatifs (chèques, virements, etc.) et de l'inflation.

En outre, la limite inférieure doit tenir compte des prix usuellement pratiqués et de leur degré de précision. Fixer la valeur du plus petit signe monétaire trop haut amène généralement l'opérateur économique à « arrondir les prix vers le haut », ce qui génère des tensions inflationnistes. D'où l'importance d'assurer une bonne répartition entre coupures dans l'utilisation des billets pour empêcher le « syndrome du petit billet ». Réduire au maximum le nombre de numéraires nécessaires à l'achat d'un bien tout en facilitant la conversion en multiple entre les numéraires existants favorise, par conséquent, l'efficacité des paiements. Kayembe wa Kayembe (2021) relève que l'idéal est donc d'émettre des coupures qui sont effectivement utilisées par les agents économiques et que les injections de nouvelles coupures ne doivent pas entraîner d'anticipations inflationnistes.

S'agissant spécifiquement des pièces de monnaie, la limite entre leur domaine et celui de billets tient compte des facteurs objectifs comme la plus longue durée de vie des pièces mais aussi de facteurs subjectifs comme la perception qu'a le public de pièces de monnaie. Les pièces de monnaie concernent, en effet, les plus faibles valeurs faciales, c'est-à-dire les plus susceptibles d'être retirées rapidement en raison de l'érosion monétaire. Dès lors, la production de pièces de monnaie peut être déconseillée dans certains cas du fait du manque de profitabilité (seigneurage négatif) qu'une telle production entraîne.

Quant à la détermination du montant à émettre, trois approches sont utilisées :

- Premièrement, la quantité de billets en circulation peut être déterminée en projetant des tendances observées par le passé (mé-

thode naïve).

- Deuxièmement la quantité totale de billets en circulation est déterminée en fonction des paramètres du cadre macroéconomique (croissance du PIB, vitesse de circulation, inflation, etc.)
- Les résultats d'un échantillon des pays laissent apparaître deux extrêmes, d'un côté le Japon (avec en moyenne 11 % du PIB) et de l'autre le Royaume-Uni et le Canada (2 – 3 % du PIB), les autres pays oscillant entre 5 et 9 %.

A la Banque Centrale du Congo, le processus d'émission monétaire peut être résumé comme suit :

– **Option 1 :**

- Cadrage macroéconomique
- Programmation monétaire de l'année T + 1
- Programmation des émissions monétaires
- Approbation du budget des signes monétaires
- Commande des billets à l'Hôtel de Monnaie
- Plan de production et d'importation
- Passation des commandes
- Livraison des signes monétaires et exécution du plan de production
 - Commande des signes monétaires (réquisition).

– **Option 2 :**

- Création des billets
- Emissions monétaires (décaissement)
- Recyclage de billets (versements)
- Mouvements de fonds aux guichets et avec les entités provinciales
- Conservation des fonds.

2. Contexte du lancement des billets à valeur faciale adaptée

L'ajustement de la structure fiduciaire est une « action qui a pour finalité d'harmoniser l'éventail de la monnaie fiduciaire, c'est-à-dire les billets et pièces en circulation, avec l'évolution de la situation économique et financière du pays afin de lui permettre de jouer son rôle dans le fonctionnement de l'économie » (Kabungu et

Malata Kafunda, 2012, p. 1). L'adaptation de l'éventail fiduciaire peut passer, soit par l'introduction d'une nouvelle coupure (ou pièce), soit par le retrait de celle inutilisée, soit par les deux. Dans le cas de l'opération de juin 2012, il était question d'élargir l'éventail des billets qui composaient le franc congolais.

La décision de mettre en circulation des billets de CDF 1.000, 5.000, 10.000 et 20.000 a été longuement murie par de la Banque Centrale au regard des évolutions observées depuis la réforme monétaire de juin 1998 qui a consacré la mise en circulation du Franc congolais.

Quatorze ans après la dite réforme, il était devenu nécessaire de procéder à un ajustement de la structure fiduciaire. En effet, comme le montre le tableau 1, il avait été observé :

- une réduction de l'éventail fiduciaire de la monnaie nationale, lequel ne comptait en juin 2012 que quatre coupures, à savoir : celles de CDF 50, 100, 200 et 500 alors qu'il en comptait 11 en 1998. Parmi les conséquences des distorsions monétaires résultant de l'inadaptation de la structure fiduciaire, l'on citera (i) la perte par la monnaie

nationale des trois fonctions principales d'une monnaie, à savoir : servir d'unité de compte, d'intermédiaire des échanges et de réserve de valeur, (ii) le renchérissement des coûts de transaction afférents au transport ainsi qu'à la sécurisation des billets de banque et (iii) l'exclusion pure et simple de la monnaie nationale des grandes transactions ;

- l'aggravation de la dollarisation de l'économie à concurrence de 89,0 %. La monnaie nationale était donc insuffisante pour couvrir l'augmentation de l'offre des biens et services induite par la croissance de l'activité économique depuis 2002 ;
- la déformation du processus de détermination des prix des biens et services, ces derniers étant, pour la plupart, fixés par rapport aux devises étrangères ;
- la réduction de la portée de la politique monétaire car ne visant qu'une masse monétaire résiduelle en Franc Congolais ;
- l'aggravation continue du coût de fabrication et de distribution des billets de banque en circulation dont les valeurs nominales exprimées en devises ont sensiblement chuté, grevant ainsi le compte d'exploitation de la Banque Centrale.

Tableau 1. Comparaison de quelques indicateurs entre 1998 et 2012

N°	Désignation	Juin 1998	Juin 2012	Observations
1	Nombre de coupures	11	4	Réduction de fait de l'éventail fiduciaire par la perte du pouvoir d'achat des sous-multiples
	- Multiples	5	4	
	- Sous-multiples	5	0	
2	Coupure de la valeur faciale élevée	100	500	Les coupures de CDF 200 et 500 ont été émises en 2003 et 2004
3	Pouvoir d'achat de la grosse coupure (en USD)	72,5	0,6	Perte prononcée (près de 100 %) du pouvoir d'achat exprimé en USD
4	PIB nominal (en milliards de CDF)	10,0	25.090,6	Accroissement de l'activité économique
5	Taux d'inflation	134,84	2,72	Maitrise de l'inflation
6	Taux de dollarisation de l'économie	60,0	89,0	Aggravation de la dollarisation de l'économie
7	Nombre de billets requis pour dénouer une transaction de CDF 500.000 avec la grosse coupure	5.000	1.000	Sans l'introduction des coupures de CDF 200 et 500 en 2003 et 2004, le nombre de billets requis n'aurait pas baissé

Source : Données BCC.

3. Motivations et opportunité de l'opération

La théorie économique renseigne que la réforme de la structure fiduciaire comporte plusieurs avantages. Kabungu et Malata Kafunda (2012) soulignent qu'en facilitant le processus de détermination des prix des biens, des services et des actifs financiers, elle replace la monnaie nationale dans son rôle d'étalon de mesure et d'intermédiaire des échanges. En cela, elle rend plus commode le dénouement des transactions et en réduit le coût pour les agents économiques. Les billets à valeur faciale adaptée rendent également plus facile le règlement des transactions de grosse valeur. L'adaptation de la structure fiduciaire crée également des incitations à l'émergence des produits bancaire et d'autres instruments financiers libellés en monnaie nationale.

Certaines institutions financières souhaitent mettre à la disposition des agents économiques des produits financiers de ce type, mais craignent d'être confrontés aux difficultés liées aux coûts de manipulation d'une importante quantité des billets pour les placements importants du fait qu'ils n'ont pas toujours toute la logistique nécessaire (machines appropriées, personnel, etc.). Ce qui les pousse souvent à privilégier l'offre d'instruments financiers libellés en devises (dépôts, crédits, etc.) dont le mesurage est plus aisé.

Aussi ces auteurs mentionnent-ils que, sous réserve de la pérennisation de la stabilité du cadre macroéconomique et d'une politique de change active, la réforme de la structure fidu-

ciaire contribuera, à terme, à la *dédollarisation* de l'économie.

Quant à la Banque Centrale du Congo, le gain à retirer de cette opération sera notamment la réduction des coûts de production, de stockage, de transport, de distribution des billets. Cela permettra d'améliorer son compte d'exploitation.

Pour ce qui est de l'opportunité du lancement des billets à valeur faciale adaptée en juin 2012, elle s'est justifiée, principalement, par l'évolution favorable des paramètres sur le plan macroéconomique et financier au cours des cinq années précédant la décision (BCC, 2012).

En effet, à la faveur des réformes structurelles opérées dans des secteurs clés de l'économie ainsi que du renforcement du cadre de mise en œuvre des politiques budgétaire, monétaire et de change, l'environnement macroéconomique était au beau fixe, contrairement aux années 1990 auxquelles l'opinion se référait, ayant gardé en mémoire le lien « mise en circulation de grosses coupures = résurgence de l'inflation ». Les tableaux 2 et 3 ainsi que le graphique 1 sont probants à ce sujet. Ils révèlent, s'agissant particulièrement du secteur réel, une destruction du tissu économique avec une baisse continue de l'activité traduisant une consommation des richesses et une hyperinflation durant les années 1990 – 1993, contre une série de taux de croissance positifs dans un contexte de maîtrise de l'inflation pour les années 2009 – 2012.

Tableau 2. Quelques indicateurs économiques des années 1990-1993

		1990	1991	1992	1993
SECTEUR REEL	Taux de croissance éque	- 6,60	- 8,40	- 10,50	- 13,50
	Taux d'inflation	81,30	2 154,40	4 129,20	196,90
FINANCES PUBLIQUES	Financement du solde	Financement du déficit par le recours à la planche à billets			
SECTEUR EXTERIEUR	Taux de change (moyenne/an)	718,15	15 587,06	645 549,00	7 521 803,83
	Règlementation de change	Régime de change fixe			
	Réserves internationales (1)	0,22	0,18	0,16	0,05
SECTEUR MONETAIRE	Emissions [Montant (2)]	557 179,80	11 918 699,00	436 525 208,00	16 283 711,00
	Emissions [Accroissement %]		2 039,11	3 562,52	- 96,27
	Masse monétaire [Montant (3)]	784 647,00	18 282,00	770 717,00	19 903 782,00
	Masse monétaire [Accroissement %]		- 97,67	4 115,71	2 482,50
AUTRES FAITS SAILLANTS	Politique et social	Tensions politiques et grogne sociale			
	Investissement	Baisse des IDE et chute du PIB			
	Coopération	Arrêt de la coopération structurelle avec le FMI			
	Banque	Paralysie du secteur bancaire			
	Production	Pillages à répétition et destruction de l'appareil productif			

(1) En milliards de USD

(2) En milliards de CDF à partir de 2010

(3) En millions de zaïres en 1990, en milliards de zaïres de 1991 à 1993, en millions de CDF de 2009 à 2012

Source : Données BCC.

Tableau 3. Quelques indicateurs économiques des années 2009-2012

		2009	2010	2011	2012 (*)
SECTEUR REEL	Taux de croissance éque	2,8	7,1	6,9	6,6
	Taux d'inflation	46,1	23,5	15,5	9,9
FINANCES PUBLIQUES	Financement du solde	Ajustement du Trésor, politique budgétaire prudente et accumulation des excédents			
SECTEUR EXTERIEUR	Taux de change (moyenne/an)	806,5	905,9	919,4	939,1
	Règlementation de change	Adoption du régime de change flottant et libéralisation			
	Réserves internationales (1)	1,00	1,30	1,27	1,63
SECTEUR MONETAIRE	Emissions [Montant (2)]	147	169	176	117
	Emissions [Accroissement %]	- 100	15	4	- 34
	Masse Monétaire [Montant (3)]	1 543 536	2 009 609	1 955 716	2 845 500
	Masse Monétaire [Accroissement %]	- 92	30	- 3	45
AUTRES FAITS SAILLANTS	Politique et social	Légitimité politique			
	Investissement	Croissance des IDE et augmentation du PIB			
	Coopération	Reprise de la coop. Effort pour le respect des critères			
	Banque	Dynamisme avéré du secteur bancaire			
	Production	Reconstruction progressif de l'appareil productif			

(*) Prévisions/juin 2012

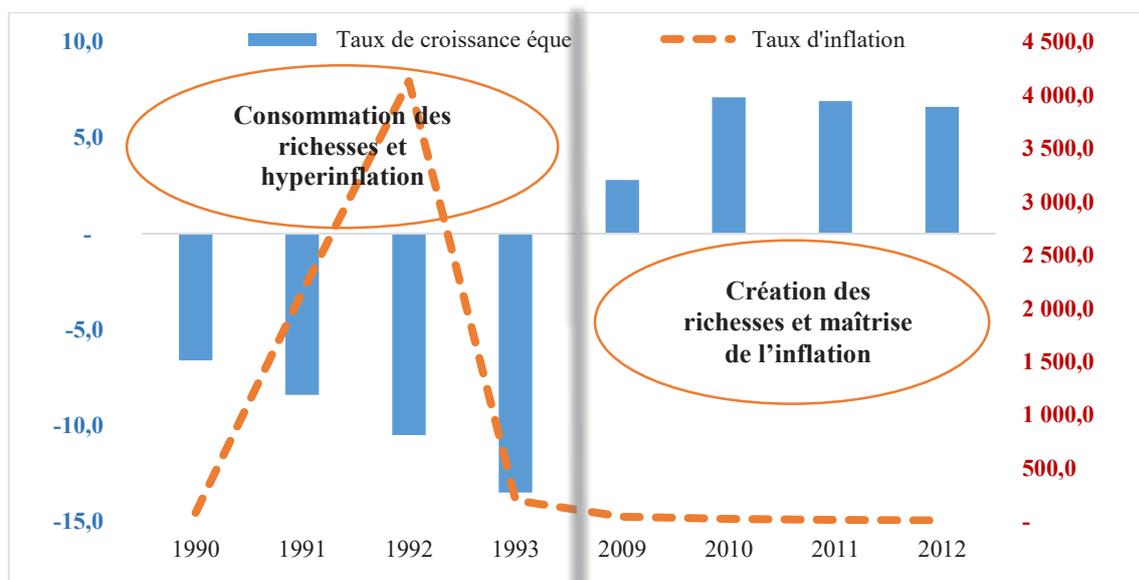
(1) En milliards de USD

(2) En milliards de CDF à partir de 2010

(3) En millions de zaïres en 1990, en milliards de zaïres de 1991 à 1993, en millions de CDF de 2009 à 2012

Source : Données BCC

Graphique 1. Activité économique et prix intérieurs : une comparaison des trends entre les années 1990-1993 et 2009-2012



Source : Données BCC, conception personnelle.

Le taux de croissance se situait entre 5 et 7 % sur toute la période, sauf en 2009. Par conséquent, la demande de monnaie ainsi que les besoins des agents économiques en billets de banque adaptés pouvant faciliter le dénouement de leurs transactions s'accroissaient. Le taux de change était, pour sa part, remarquablement stable, autour de CDF 920 – 925 le dollar, depuis 2010.

Les réserves de change s'élevaient à plus de USD 1,4 milliard, soit au-delà de huit semaines d'importation de biens et services à fin juin 2012, niveau suffisant pour permettre à la Banque Centrale de faire face à des perturbations éventuelles. En sus, les finances publiques affichaient un solde consolidé excédentaire sans précédent.

Pour sa part, Masangu Mulongo (2012), alors Gouverneur de la BCC, relève que les différentes études d'opportunité menées par la Banque Centrale ont révélé les faits saillants suivants :

- l'aggravation de la dollarisation de l'économie à concurrence de 89,0 %. La monnaie nationale est donc insuffisante pour couvrir l'augmentation de l'offre des biens et services induite par la croissance de l'activité écono-

mique depuis 2002. A titre d'illustration, 95 % des comptes en banques sont en devises étrangères pour un total de USD 1.787,0 millions ; de même 91,2 % des crédits sont en devises pour un total de USD 1.054,0 millions ; et enfin, la plupart si pas toutes les transactions relativement moyennes et au-delà se dénouent en devises étrangères pour des raisons aussi bien de commodité que des coûts de transaction élevés afférents notamment au transport et à la sécurisation des billets de banque. Par conséquent, la monnaie nationale se retrouve reléguée au rang de sous multiple du dollar américain ;

- la déformation du processus de détermination des prix des biens et services, ces derniers étant pour la plupart fixés par rapport aux devises étrangères ;
- la réduction de l'éventail fiduciaire de la monnaie nationale, lequel ne compte à ce jour que quatre coupures, à savoir les coupures de 50 CDF, 100 CDF, 200 CDF et 500 CDF alors qu'il en comptait 11 en 1998 quatorze ans plus tôt ;
- l'aggravation continue du coût de fabrication et de distribution des billets de banque ac-

tuellement en circulation dont les valeurs nominales exprimées en devises ont sensiblement chuté, grevant ainsi le compte d'exploitation de la Banque Centrale. En effet, le billet de 100 CDF en juin 1998 lors de son lancement représentait 72,5 USD. Aujourd'hui, il ne vaut que 0,1 USD. De même, la plus grande coupure actuelle de l'éventail fiduciaire, le billet de 500 CDF ne représente que 0,6 USD. Le coût de fabrication de ces billets sont les mêmes mais leurs valeurs libératoires dans les transactions sont très différentes.

- la réduction de la portée de la politique monétaire car ne visant qu'une masse monétaire résiduelle en Franc Congolais.

Par ailleurs, l'expansion de l'activité financière ainsi que sa pénétration progressive dans différents coins du territoire national, à travers l'introduction de nouveaux produits et services, notamment la monnaie électronique ou *mobile banking*, constituait un attrait supplémentaire à ce tableau.

4. Stratégie de lancement et mesures d'enca-drement

La stratégie de lancement des billets à valeur faciale adaptée a reposé sur un carré d'interven-tion dont les angles étaient tenus par :

- **la prudence dans les émissions** : la mise en circulation des nouvelles coupures s'était effectuée de manière graduelle (Masangu Mulongo, 2012) et dans le respect de la programmation monétaire. Ainsi, au second semestre de l'année 2012, les émissions des nouvelles coupures ne se sont faites que dans le cadre des émissions de remplacement, tout en veillant, par après, qu'elles soient couplées à celles de coupures de CDF 50 et CDF 100 pour éviter le risque de renchérissement dû à l'arrondissement des prix ;
- **la sensibilisation de la population** : l'Institut d'Emission avait tenu une conférence de presse et organisé plusieurs séminaires d'échanges sur la question, aussi bien dans les milieux universitaires que professionnels. En sus, la Banque Centrale avait convenu avec le Gouvernement, d'annoncer les quatre nouvelles coupures, mais de n'émettre que les trois première afin de faciliter au public l'intériorisation du choc psychologique éventuel ;

Encadré 1. Quelle stratégie de communication pour une meilleure acceptation des nouvelles coupures en RDC ? Retour sur l'expérience de la BCC en 2012

L'Institut d'Emission avait élaboré toute une stratégie de communication dont l'un des axes fondamentaux était la diffusion de la vraie information au public en ce qui concerne les objectifs de l'opération, ses contours ainsi que d'autres aspects importants qui s'y rapportent. Grâce aux canaux d'information appropriés à la communication de masse, la population était de plus en plus et de mieux en mieux informée, quelle que soit l'entité où elle se trouve.

Pour y parvenir, la population fut divisée en groupes-cibles et, selon les spécificités de chacun d'entre eux, des activités particulières de communication ont été retenues.

Il s'agit notamment de :

- (i) l'organisation d'un point de presse pour le lancement officiel de la campagne ;
- (ii) la production et la diffusion des émissions, des spots, des jingles et d'autres actions de communication (séminaires, descente sur terrain, etc.) ;
- (iii) la publication de l'avis au public essentiellement avec le concours de la presse écrite ;
- (iv) la production et de la diffusion des sketches ainsi que
- (v) la conception et la distribution d'une brochure questions-réponses, des dépliants et des affiches.

Par ailleurs, en vue d'atteindre un grand nombre, plusieurs de ces activités avaient été réalisées aussi bien en français qu'en langues vernaculaires.

En matière de contenu des messages diffusés par l'Autorité monétaire, il importe de mettre l'accent sur les idées préconçues entre l'émission de nouvelles coupures et les jeux/enjeux politiques. En effet, l'adaptation de l'éventail fiduciaire n'est pas génératrice de recettes ni pour l'Etat, ni pour n'importe quel mouvement politique, religieux ou social. En outre, le législateur a accordé à la Banque Centrale son indépendance pour justement le préserver de toute pression politique.

Elle ne peut recevoir aucune instruction politique en ce qui concerne les missions qui sont les siennes, notamment l'émission des billets.

La décision de la mise en circulation des billets à valeur faciale adaptée obéit plutôt à une nécessité et à une urgence : adapter l'éventail fiduciaire aux réalités économiques et financières. Sans quoi, cet éventail serait en déconnexion avec le développement de l'économie et ne serait plus utilisé par les agents économiques au risque de faire perdre à la RDC sa souveraineté monétaire.

A titre de rappel, faisaient observer les experts, il importe de mentionner que ce processus avait commencé avec la mise en circulation réussie des coupures de 200 et 500 FC dont le succès tient aux mesures d'encadrement appropriées de l'heure.

A ce jour, concluaient-ils, les mesures d'antan ont été renforcées pour que l'encadrement de cette opération-ci soit meilleur que le précédent (recherche de la perfection). C'est ici le lieu de souligner que le combat psychologique que mène l'Institut d'Emission, parallèlement à sa campagne de lancement des nouvelles coupures, est d'emmener la population à enterrer définitivement les démons monétaires des années 1990 et de montrer au monde que la RDC est résolument tournée vers un avenir prometteur.

Quant à ceux qui craignaient qu'« mot d'ordre » d'un « opposant » fut donné pour refuser les nouvelles coupures, les économistes de la BCC (Kabungu et Malata Kafunda, 2012, p. 7) tranchaient en ces termes :

La monnaie ne peut servir d'enjeu de lutte politicienne ou partisane. Elle est plutôt fédératrice de la communauté. Elle est émise dans le but d'assurer un meilleur fonctionnement de l'économie nationale pour le bien de toute la population, sans distinction de tribu, de religion, de genre ou d'obédience politique. L'Institut d'Emission attend de la population une attitude réceptive et de coopération afin de réussir ce projet qui est mené justement dans l'intérêt collectif.

Comme le dit si bien Aglietta (2012, p. 695), « pour garantir la légitimité de la monnaie, la banque centrale doit paraître extérieure aux intérêts partisans qui opposent au sujet de la gestion de la liquidité ».

- **L'orientation du canal des émissions** via les banques et non aux guichets de la Banque Centrale ainsi que
- **le renforcement du dispositif de surveillance du cadre macroéconomique** de manière à

détecter tout facteur de risque négatif et proposer des mesures correctives en cas de nécessité.

Comme mesures d'accompagnement impliquant le secteur public, plusieurs décisions avaient été prises, notamment celles de :

- maintenir la stabilité macroéconomique via des politiques budgétaire et monétaire coordonnées et conformes aux orientations du PEG II. A cet effet, le dispositif de surveillance de la situation économique et financière, tant nationale qu'internationale, doit être renforcé pour anticiper ou évaluer les effets chocs et proposer des mesures d'ajustement en temps opportun ;
- respecter strictement les plans de trésorerie du secteur public, tant en monnaie nationale qu'en monnaie étrangère ;
- envisager la possibilité de dégager des excédents de trésorerie pour favoriser des phases d'appréciations du taux de change et créer une « désincitation » à la détention des devises.

5. Evaluation de l'opération

L'opération n'a pas entraîné de perturbations majeures sur le marché de change, le taux de change n'ayant enregistré que de faibles dépréciations. De 2012 à 2013, le taux de change ne s'est déprécié que de 1,1 % à l'indicatif et de 1,5 % au parallèle. Grâce à sa conformité à la programmation monétaire, l'opération n'a induit aucune injection massive de liquidité à l'effet d'accroître significativement la demande des devises.

Du côté des prix intérieurs, l'inflation est demeurée sous contrôle, avec une tendance baissière depuis le lancement des billets à valeur faciale adaptée. En effet, après s'être situé à 15,43 % en 2011, le taux d'inflation a baissé à 2,72 % en 2012 avant de s'établir à 1,07 % à fin 2013, transformant anticipations rétrospectives des agents économiques en anticipations prospectives.

6. Discussion et leçons phares

Le succès de tout projet d'émission des grosses coupures dépend, en majeure partie, de la qualité du cadre macroéconomique en présence (BCC, 2020). En effet, le maintien de la stabilité des prix et du taux de change, laquelle influence grandement les taux d'intérêt et les anticipations des agents économiques, est un facteur psychologique fondamental qui prépare, implicitement, l'esprit des agents face aux grosses coupures.

En d'autres termes, la stabilité constitue un élément de marketing permettant d'ancrer les anticipations inflationnistes des agents, de façon à les conduire à avoir confiance à l'action de l'autorité en matière de gestion monétaire. Aussi, l'environnement de l'époque, marqué par la consolidation de la stabilité des prix et du taux de change, ainsi que des bas taux d'intérêt, constituait le moment favorable pour l'émission des billets à valeur faciale adaptée. En outre, grâce à la consolidation de la stabilité macroéconomique, les anticipations des agents économiques ont cessé d'être rétrospectives pour devenir prospectives. En effet, les agents économiques ont constaté que le Gouvernement et la Banque Centrale sont déterminés à poursuivre la coordination des politiques macroéconomique, aux fins de pérenniser la stabilité ; ce qui a réduit l'influence des facteurs psychologiques de l'inflation et de la volatilité du taux de change.

Il importe de rappeler, à la lumière des expériences d'autres pays où circulent des grosses coupures, que la volatilité des prix intérieurs et du taux de change ne dépend pas de la valeur faciale des coupures en circulation au sein d'une économie. Sinon, des pays tels que le Japon, la Suisse, la Corée du Sud et les deux zones CFA, où circulent de grosses coupures allant jusqu'à 10.000 unités de compte, auraient connu l'hyperinflation et l'instabilité permanente du taux de change. Cela amène, une fois de plus, à considérer le rôle jouée par la discipline et la coordination des politiques budgétaire et monétaire.

Conclusion

L'opinion aura retenu, contrairement aux rumeurs, que ce n'est pas l'émission des billets à valeur faciale élevée qui est la source de l'inflation. En re-

vanche, l'adaptation de l'éventail fiduciaire a permis de rendre plus commode le dénouement des transactions et en a réduit le coût pour les agents économiques. En sus, les billets à valeur faciale adaptée ont rendu également plus facile le règlement des transactions de grosses valeurs et permis de créer des incitations à l'émergence des produits bancaires et d'autres instruments financiers libellés en monnaie nationale.

C'est ici le lieu d'indiquer que, de manière indirecte, la réforme de la structure fiduciaire, sous réserve de la pérennisation de la stabilité du cadre macroéconomique et d'une politique de change active, contribuera, à terme, à la dédollarisation de l'économie et à l'accroissement de la demande de monnaie en francs congolais, laquelle stimulera le crédit et contribuera, par ricochet, à la croissance et à l'emploi, avec comme conséquence l'augmentation du revenu.

Avant d'en arriver là, le lancement réussi des coupures à valeur faciale adaptée aura eu le mérite de briser, dans la mémoire de la population, le lien entre l'injection de nouveaux billets et la résurgence de l'inflation.

Et pour répondre à la question posée dans l'intitulé de la présente réflexion, en fait, l'expression « valeur faciale adaptée » met en lumière l'objectif poursuivi par l'opération, celui de rapprocher ou d'ajuster la structure fiduciaire au contexte économique qui se voudrait dynamique. La valeur faciale des billets concernés, n'est pas seulement supérieure à celle des précédents (d'où l'expression « élevée »), mais est adaptée, ajustée en fonction de l'évolution de l'économie. Parler de « grosses » introduit une appréciation subjective empreinte, dans le contexte congolais, de vices liés à la mémoire inflationniste.

C'est ici le lieu de souligner qu'il n'est pas correct d'affirmer que l'émission des billets à valeur faciale élevée est une source de l'inflation. Ceci est attesté par une rapide observation des faits dans quelques espaces monétaires contemporains (zone Franc CFA, Japon, Corée du Sud, zone Euro) où circulent des billets à valeur faciale élevée avec la stabilité des prix comme

une donnée fondamentale de l'économie. Ainsi, si l'inflation tenait plus à la circulation des grosses coupures, les pays de la zone CEMAC, la Suisse, le Japon et particulièrement la Corée du Sud auraient des taux d'inflation largement supérieurs à ceux réalisés par la RDC et seraient dans une instabilité macroéconomique endémique. Ce que la réalité dément : les pays précités sont reconnus comme des paradis de stabilité monétaire.

En fait, les billets à valeur faciale adaptée ne portent pas en eux-mêmes les germes de l'inflation. L'émission des billets de banque, quelle qu'en soit la valeur faciale, ne peut entraîner de hausse des prix que lorsqu'elle conduit à une variation de la masse monétaire au-delà de la demande de monnaie.

Références bibliographiques

- Aglietta, M. (1992). Genèse des banques centrales et légitimité de la monnaie. *Annales. Economies, sociétés, civilisations*. 47^e année. N°3, 675 – 698.
- BCC (2010). *Analyse de l'incidence de la mise en circulation des billets à valeur faciale élevée*. Document de travail de la Direction Générale de la Politique Monétaire et des Opérations Bancaires.
- BCC (2012). *Pour une circulation réussie des nouvelles coupures*. Document de communication de l'Hôtel des Monnaies. Kinshasa : HDM.
- Flouzat Osmont d'Aurilly, D. (1999). Le concept de banque centrale. *Bulletin de la Banque de France*. N° 70, 73 – 97.
- Kabungu, B. B. et Malata Kafunda, A. (2012). *Mise en circulation des nouvelles coupures à valeur faciale adaptée - Foire aux questions*. Document de vulgarisation de la Direction Générale de la Politique Monétaire et des Opérations Bancaires. BCC : Kinshasa.
- Kayembe wa Kayembe, J-L. (2008). Le Franc Congolais : dix ans déjà ! *Revue Falanga*. N°60, 4-7.
- Kayembe wa Kayembe, J-L. et Kabungu, B. B. (2014). Emission réussie des coupures à va-

leur faciale adaptée en RDC. *Revue Falanga*. N°61, 30-31.

Kayembe wa Kayembe, J-L. (2020). Juin 1998 – juin 2020 : quel bilan pour les 22 ans du franc congolais ? Tribune publiée dans le tabloïde en ligne *Actualite.cd*. Disponible via le lien ci-après : <https://actualite.cd/index.php/2020/06/29/juin-1998-juin-2020-quel-bilan-pour-les-22-ans-dexistence-du-franc-congolais>. Consulté le 17 août 2023 à 23h43, heure de Kinshasa.

Kayembe wa Kayembe, J-L. (2021). *Gestion de la circulation fiduciaire : état des lieux, défis et pistes de solution*. Présentation à la réunion du Comité des billets de banque du 31 août 2021. BCC : Kinshasa.

Masangu Mulongo, J-C. (2012). Allocution de Monsieur le Gouverneur à l'occasion du lancement des billets à valeur faciale adaptée. BCC : Kinshasa.