

GOVERNANCE MONETAIRE ET MESURE D'INDEPENDANCE DES BANQUES CENTRALES : REVUE THEORIQUE ET IDIOSYNCRASIE CONGOLAISE

Bobo B. KABUNGU

Doctorant en Business International, Assistant de Recherche au Centre de Recherche en Sciences Humaines (CRESH),
RD Congo

Copyright © 2019 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: Since December 13, 2018, the Central Bank of Congo is governed by a new law that covers its organization and operation. This law reinforces its autonomy after the law n° 005/2002 of May 07, 2002 which had already recognized the central bank independence. On the basis of a theoretical framework excavated on the external governance of central banks, this article assesses the legal independence of the Congolese Monetary Authority, retraces the itinerary and achieves, thanks to an index of dependence vis-à-vis of policy, to identify areas where efforts are still expected.

KEYWORDS: External governance, legal independence, measure of independence, Central Bank of Congo, DRC.

RESUME: Depuis le 13 décembre 2018, la Banque Centrale du Congo est régie par une nouvelle loi qui porte sur son organisation et son fonctionnement. Cette loi vient renforcer son autonomie après la loi n°005/2002 du 07 mai 2002 qui lui avait déjà reconnu une certaine indépendance. Sur la base d'un cadre théorique fouillé sur la gouvernance externe des banques centrales, cet article évalue l'indépendance légale de l'Autorité monétaire congolaise, en retrace l'itinéraire et parvient, grâce à un indice de dépendance vis-à-vis du politique, de situer les domaines où des efforts demeurent attendus.

MOTS-CLEFS: Gouvernance externe, indépendance légale, mesure d'indépendance, Banque Centrale du Congo, RDC.

1 INTRODUCTION

Le débat sur l'indépendance des banques centrales ne date pas d'aujourd'hui. Si la question relative au mandat et à l'autonomie des banques centrales remontent depuis la mise en place des premières institutions du genre, les trente-quarante dernières années ont été les plus décisives en ce qu'elles ont conduit à un certain consensus quant à la nécessité pour l'autorité monétaire, de concevoir et de mettre en œuvre la politique monétaire en dehors de la coupole du pouvoir politique dont l'action peut être biaisé par l'approche des échéances électorales.

En effet, pour garantir leur efficacité, les banques centrales ont de plus en plus mis l'accent sur la priorité à réserver à l'objectif de la stabilité du niveau général des prix ainsi qu'à l'importance de leur indépendance (Kempf et Lanteri, 2008) [1]. C'est dans cet élan que la Banque Centrale du Congo (BCC), créée en 1951¹, s'est dotée, aux termes de la loi n°005/2002 du 07 mai 2002 portant constitution, organisation et fonctionnement de la BCC, des statuts qui lui confèrent son indépendance et précisent clairement son premier rôle de mise en œuvre de la politique monétaire du pays dont l'objectif principal est d'assurer la stabilité du niveau général des prix (BCC, 2004) [2].

Plus de 15 ans après l'entrée en vigueur de cette loi qui confère à la Banque Centrale du Congo son indépendance, il devient utile, lorsque l'on considère les velléités de l'école de la mise sous tutelle des banques centrales allant dans le sens de la restreindre sa liberté ainsi que les pressions des partisans de son autonomie plaidant pour le renforcement de cette indépendance, de procéder à une évaluation des résultats de l'application de cette loi. Cet exercice devient encore plus

¹ A l'époque, il s'agissait de la Banque Centrale du Congo Belge et du Ruanda-Urundi (BCCBRU).

pertinent d'autant plus qu'une nouvelle loi organique portant organisation et fonctionnement de la BCC vient d'être promulguée, après son adoption au niveau de la Commission mixte paritaire Assemblée Nationale – Sénat en vue de « faire ressortir la nécessité de conformer la loi aux engagements du pays et aux standards internationaux, particulièrement dans le domaine de la gouvernance et dans la stabilité financière. Par ailleurs, pour renforcer la résilience du secteur financier national dans le cadre de son objectif de stabilisation du cadre macroéconomique, le Gouvernement a pris l'option de restructurer la Banque Centrale du Congo dans la perspective de la recapitalisation de l'institution et du renforcement de sa transparence » (Commission mixte paritaire Assemblée Nationale – Sénat RDC, 2018, p. 1) [3].

Les opposants à l'indépendance de la Banque Centrale affirment, pour leur part, qu'une autonomie renforcée de l'Autorité monétaire du pays risque de causer préjudice à l'atteinte d'autres objectifs gouvernementaux, à l'exemple du soutien à la production et de la promotion de l'emploi. En sus, ils arguent que cette indépendance constituerait un biais à la coordination des politiques économiques, du fait que les acteurs politiques seraient poussés à réaliser d'importants déficits budgétaires en laissant à la seule Banque Centrale le soin ou la charge de contrer les pressions inflationnistes inhérentes à cette situation.

S'agissant particulièrement de la Banque Centrale du Congo (BCC), nous postulons que son indépendance telle que consacrée par la loi de 2002 est plus dans la lettre que dans la pratique malgré des avancées incontestées par rapport à la situation de la décennie 1990. Pour le vérifier, il faudrait mesurer l'indépendance légale de la BCC placée dans son contexte de gouvernance afin d'apprécier les progrès accomplis depuis 2002 et envisager de meilleures perspectives.

Cet article tente ainsi de répondre aux questions suivantes :

- La théorie économique est-elle tranchée au sujet de la gouvernance externe des banques centrales, spécialement en ce qui concerne le débat politique sur l'indépendance ou la mise sous tutelle de celles-ci ?
- La loi 005/2002 du 07 mai 2002 a-t-elle effectivement accordé à l'autorité monétaire congolaise une (plus grande) autonomie par rapport à l'ordonnance-loi n°93-002 du 28 septembre 1993, toutes relatives à la constitution et à l'organisation de la bcc ?
- Quelles perspectives offre la nouvelle loi n°18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la banque centrale ?

2 CADRE THEORIQUE

2.1 CADRE CONCEPTUEL : MANDAT ET GOUVERNANCE DES BANQUES CENTRALES

2.1.1 MANDAT DES BANQUES CENTRALES

Quasiment tous les pays du monde disposent d'une banque centrale. Celle-ci remplit des missions au cœur de l'économie. Kabungu (2018, p. 2) [4] mentionne que

« selon les pays, le législateur lui confie des missions particulières allant du maintien de la stabilité des prix à la contribution aux efforts de croissance économique, en passant par l'impression des billets de banque et des pièces de monnaie ayant cours légal, la définition et la mise en œuvre de la politique de change et la réglementation de l'activité bancaire. A ces missions, du reste non exhaustives, il sied d'ajouter le rôle joué par les banques centrales en matière de recherche et/ou de préservation de la stabilité financière, surtout après les crises économiques et financières qui ont émaillé l'évolution économique mondiale ces dix dernières années ».

Une banque centrale² fait donc partie du paysage institutionnel, économique et financier au niveau national et international. Du point de vue intérieur, Bini Smaghi (2014) [5] indique que les banques centrales sont, certes, des institutions indépendantes mais dont les actes sont, toutefois, régis par des contraintes institutionnelles précises. En effet, les banques centrales ne fonctionnent sans repères : elles interagissent avec d'autres institutions qui ont chacune leur légitimité et demeurent sous une surveillance constante pour s'assurer que leurs actions sont en cohérence avec le contexte institutionnel et pour savoir si celui-ci doit être modifié. D'où, par moment, la nécessité d'adapter le mandat de la banque centrale, notamment dans la perspective d'avoir à assurer la stabilité financière.

² L'évolution du rôle et du statut des banques centrales à travers l'histoire et la théorie oppose le *free banking* et le *central banking*, le second modèle s'étant largement imposé.

A ce sujet, Moser-Boehm, P. (2006) [6] souligne que le mandat de la banque centrale lui confère comme premier ou unique objectif de préserver la stabilité des prix. Il lui assure, en outre, une autonomie vis-à-vis de l'État, afin que des considérations politiques à court terme n'interfèrent pas avec la réalisation de cet objectif. Cette autonomie s'accompagne toutefois d'une obligation de rendre compte au pouvoir législatif (responsabilité) et à l'opinion publique (transparence).

Un tour d'horizon de la législation en vigueur dans 126 pays et unions monétaires révèle, suivant le FMI cité par Kabungu (2018) [7], que si en Amérique du Nord et en Asie (élargie au Pacifique), les objectifs poursuivis par la politique monétaire des banques centrales sont aussi bien la stabilité du niveau général des prix que d'autres objectifs macroéconomiques, en Europe, au Moyen-Orient (élargie à l'Asie du centre) et en Afrique, la stabilité des prix demeure le but principal et les autres objectifs macroéconomiques sont subsidiaires. Toutefois, plusieurs pays gardent encore la stabilité des prix comme le seul objectif poursuivi par leurs banques centrales. En outre, les disparités sont importantes entre l'Europe et le reste du monde au regard du fait que ce Continent prend à lui seul 30,0 % des pays et union monétaire dont le couple (stabilité des prix, autres objectifs macroéconomiques) demeure l'objectif de la politique monétaire.

Si l'on considère plutôt le niveau de revenu, on observe que la tendance se lisse avec la majorité des banques centrales des pays poursuivant à la fois la stabilité des prix et d'autres objectifs macroéconomiques, suivie du groupe des pays et unions monétaires dont les banques centrales sont chargées, en priorité, de préserver le pouvoir d'achat de la monnaie et de garantir, accessoirement, l'atteinte des autres objectifs. Les pays dont les banques centrales n'ont comme seul objectif la stabilité des prix constituent une minorité.

2.1.2 GOUVERNANCE DES BANQUES CENTRALES

2.1.2.1 LA NOTION DE GOUVERNANCE DES BANQUES CENTRALES

Pour permettre aux banques centrales d'atteindre leurs objectifs, le Législateur fixe et met à jour le cadre légal sur lequel vient se fixer le modèle de gouvernance jugé adapté aux ambitions du pays. Il s'en suit qu'au fil des années, des mutations s'observent en matière d'organisation interne, de rapport avec le pouvoir politique ou de stratégie de politique monétaire menée par les banques centrales.

Dans leur article paru dans le *Bulletin de la Banque de France*, Kempf et Lanteri (2008, p. 84) [8] affirment que :

« La question de la gouvernance des banques centrales est devenue un sujet majeur de débat lorsque les discussions tant académiques que pratiques sur l'indépendance se sont développées à partir des années quatre-vingt. En effet, si l'indépendance des institutions d'émission a été perçue comme une solution pertinente et une arme d'une grande efficacité dans une stratégie de contrôle de l'inflation, sa mise en œuvre a suscité de nouvelles interrogations, concernant notamment les contreparties de cette indépendance dans les sociétés démocratiques en termes de transparence et de responsabilité publique ("*accountability*"). La notion d'indépendance est alors apparue comme trop restreinte pour couvrir tous les aspects du fonctionnement d'une banque centrale. Plus généralement, le contexte dans lequel les banques centrales évoluent a changé et cela explique l'intérêt actuel pour les questions de gouvernance des banques centrales ».

2.1.2.2 GOUVERNANCE INTERNE ET GOUVERNANCE EXTERNE DES BANQUES CENTRALES

Kempf et Lanteri (2008) [9] distinguent deux aspects dans la gouvernance d'une banque centrale selon qu'il s'agit des relations avec l'environnement extérieur (gouvernance externe) ou de l'organisation de la prise de décision dans le domaine de la politique monétaire (gouvernance interne). Pour ce qui est de la gouvernance externe, il est à noter que l'environnement extérieur d'une banque centrale est constitué des secteurs public (autorités publiques) et privé (avec, en priorité les intermédiaires et marchés financiers). En ce qui concerne la gouvernance interne, elle fait allusion à l'organisation administrative de la banque centrale, avec un accent sur l'articulation des services impliqués dans le pilotage de la politique monétaire.

Lorsque l'on parle de gouvernance externe des banques centrales, ce sont essentiellement les aspects liés au degré de leur indépendance auxquels on pense en premier. Cette indépendance renvoie à la nécessité de réduire le biais inflationniste et donc de mieux assurer un contrôle de l'évolution du rythme de formation des prix intérieurs. A cette dimension d'autonomie s'ajoutent les exigences de transparence et de responsabilité démocratique qui, ensemble, forment les trois piliers de la gouvernance externe d'une banque centrale. Dit en langage comptable, l'indépendance, la transparence et la responsabilité constituent les masses du bilan de la gouvernance externe des banques centrales.

ACTIF	PASSIF
Transparence Cohérence des décisions Formation efficiente des anticipations Renforcement de la crédibilité de la banque centrale Responsabilité publique Comptabilité des actes Disposition à fournir des explications Aide à l'évaluation	Indépendance Indépendance d'objectifs (qualitatifs) Indépendance de cibles (quantitatifs) Indépendance de jure Indépendance de facto Indépendance financière ...

Fig. 1. Les grandes masses du « bilan » de la gouvernance externe des banques centrales

Source : Kabungu (2018, p. 14) [10]

Ainsi considérés, l'indépendance d'une banque centrale et le couple transparence – responsabilité sont respectivement le recto et le verso d'une même feuille. Poole (2003) [11] souligne que la prise de décision et la mise en œuvre de la politique monétaire d'une banque centrale doivent se conformer aux exigences de transparence. C'est ici le lieu de mentionner que la responsabilité politique ou démocratique peut être considérée comme une résultante de la transparence. Pour emprunter l'idée d'Amtenbrink reprise par la SADC (2011) [12], la transparence est une condition de la responsabilité.

Le Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière du FMI est très explicite en ce qui concerne la transparence attendue de la banque centrale. Il voudrait que celle-ci communique sur son action en temps réel et sans ambiguïté ainsi que sur le soubassement de toutes ces décisions. Selon ce code, la transparence implique que « le public est informé avec clarté, accessibilité et sans délai des objectifs de l'action, de son cadre juridique, institutionnel et économique, des décisions y afférentes et de leur justification, des données et informations relatives aux politiques monétaire et financière, ainsi que des clauses qui rendent les organes financiers comptables de leurs actes » (FMI, 1999, p. 2) [13]. En d'autres termes, « la transparence suppose l'ouverture et la communication d'informations, ainsi que l'interaction avec le public sur les décisions de politique monétaire prises par la banque centrale » (SADC, 2011, p. 7) [14].

Quant à elle, la responsabilité voudrait, pour la banque centrale, qu'elle rende compte de son action au pouvoir législatif, au risque de prendre des mesures qui desservent l'intérêt général par « excès de prudence » notamment. La SADC (2011) [15] estime que cette obligation est à placer dans une logique de « pouvoirs et contre-pouvoirs », le Parlement constituant le cadre idéal où la banque centrale indépendante rend compte de son action, notamment pour des besoins d'évaluation à l'aune des objectifs prédéfinis.

2.2 REVUE DE LA LITTÉRATURE

2.2.1 COMPRENDRE LA NOTION D'INDÉPENDANCE DES BANQUES CENTRALES

Depuis la constitution des Etats, plusieurs pays ont cherché à disposer d'une banque centrale. Il s'agissait, au départ, des sociétés privées qui ont évolué vers des personnes morales de droit privé jouissant d'un statut particulier et d'une certaine autonomie. S'interrogeant sur les fondements de l'indépendance des banques centrales, Farvaque (2007) [16] montre que l'origine du principe d'indépendance est la philosophie politique américaine qui considère l'indépendance comme une condition essentielle du maintien de la démocratie.

Si aujourd'hui, quasiment tous les pays disposent d'une banque centrale, Mishkin (2007) [17] note qu'au-delà de leurs ressemblances liées aux fonctions qu'elles exercent, ces institutions diffèrent selon l'histoire monétaire et politique des pays concernés. « Deux modèles de banque centrale s'opposent : la banque centrale sous tutelle – placée sous l'autorité directe de l'Etat – et la banque centrale indépendante – qui ne reçoit aucune instruction du gouvernement. A partir des années 1980, il y a eu un mouvement très net en faveur du second modèle » (Mishkin, 2007, p. 425) [18].

Selon la Communauté de Développement d'Afrique Australe, ce besoin d'indépendance est né de l'objectif « d'instaurer une confiance et une certitude à long terme dans la politique monétaire, laquelle doit être tenue à une certaine distance du gouvernement (...) » SADC (2011, p. 4) [19]. Cette indépendance n'est donc pas à comprendre comme un isolement. Il s'agit plutôt d'une autonomie vis-à-vis des autorités politiques. C'est dans le même sens que va l'article de Patat (1992) [20] qui donne « quelques remarques sur la question de l'indépendance des banques centrales ». Un des points pivots de sa réflexion est que

l'indépendance ne peut se concevoir qu'en se référant à une mission bien ciblée, considérée comme un bien collectif et que l'on estime souhaitable de soustraire aux aléas de comportement et d'orientation d'un pouvoir politique d'essence démocratique. Ceci doit, en principe, transparaître dans la loi relative au statut d'une banque centrale.

A ce propos, Cukierman, Webb et Neyapti (1992) [21] précisent que ledit statut ne garantit pas, à lui seul, l'autonomie de l'institution. En effet,

« Le statut légal d'une Banque centrale est seulement un élément parmi plusieurs qui déterminent son autonomie effective. De nombreux statuts de banques centrales sont clairement incomplets et permettent de multiples interprétations. Dans ces conditions, des facteurs tels que la tradition ou bien la personnalité du gouverneur et des autres responsables de la banque conditionnent au moins partiellement le niveau d'autonomie effective dont celle-ci jouit. Même quand les textes sont très explicites, la réalité peut s'avérer bien différente de ce qu'ils prévoient » (Cukierman, Webb et Neyapti 1992, p. 361-363) [22]

L'on notera, par ailleurs, que la notion d'indépendance des banques centrales est abordée tantôt sur le plan politique, tantôt d'un point de vue opérationnel. D'autres études appréhendent la question sous un angle financier à l'instar d'Etienne (1983) [23] alors que d'autres encore préfèrent s'appesantir sur des aspects institutionnels, instrumentaux ou plutôt globaux. Quelle que soit la dimension privilégiée, l'indépendance des banques centrales prend généralement en compte les modalités et conditions de nomination des gouverneurs de banques centrales ainsi que les rapports avec les autres autorités, principalement budgétaires. Le tableau qui suit présente les types d'indépendance les plus répandus dans la littérature ainsi que leurs contenus respectifs.

Tableau 1. Sortes d'indépendance et contenus

Types d'indépendance	Contenus
Indépendance des objectifs ou indépendance politique	Pouvoir de définir les objectifs ultimes de la politique monétaire sans interférence des institutions politiques en général et du gouvernement en particulier
Indépendance des instruments	Capacité de la banque centrale à choisir, en toute liberté, ses instruments de politique monétaire susceptibles de concourir à l'atteinte de ses objectifs et ce, sans immixtion notamment politique
Indépendance institutionnelle	Pouvoir d'exécuter son mandat, sur la base du droit administratif et du fondement juridique de la banque centrale dotée de sa propre personnalité juridique, sans crainte ni obligation de requérir préalablement un avis extérieur. L'indépendance est ici garantie par un (des) texte (s) légal (aux).
Indépendance de la gestion du personnel ou indépendance organisationnelle	Liberté de nommer et de définir la durée des mandats, les motifs et les procédures de révocation, les règles relatives aux conflits d'intérêts s'appliquant aux dirigeants, dont les Gouverneurs et le Conseil d'administration (le Conseil).
Indépendance fonctionnelle ou opérationnelle	Absence de nécessité d'approbation des actions de la banque centrale par une autre entité.
Indépendance financière ³ [24]	Possibilité d'avoir un revenu distinct du budget de l'Etat et non soumis à la validation du gouvernement ou de l'exécutif. Exclusion de toute obligation de consentir un crédit à l'Etat.

Source : Kabungu (2018, p. 17) [25] inspiré de SADC (2011) [26].

2.2.2 BANQUE CENTRALE SOUS TUTELLE OU INDÉPENDANTE ?

Il y a de cela une décennie qu'Amtenbrink et Nyberg (2006) [27] affirmaient déjà que l'indépendance de la banque centrale était au cœur des débats institutionnel, économique et juridique des banques centrales. Depuis, plusieurs recherches sont venues enrichir la littérature existante sur le sujet et les résultats auxquels ils aboutissent confortent certains faits stylisés d'alors ou vont dans le sens de les nuancer. Quoi que de nos jours une grande majorité d'économistes est convaincue de l'intérêt économique de l'indépendance de la banque centrale, nombreux sont ceux qui estiment que cette institution devrait purement et simplement dépendre du gouvernement.

³ Archer & Boehm (2013) soulignent que la faiblesse financière d'une banque centrale peut remettre en cause l'efficacité de son action indépendante, surtout lorsqu'il s'agit des pays dont le système financier est peu développé et qui ont un long historique de problèmes de gouvernance économique.

Ainsi, Collier (2007) [28] souligne que les banques centrales des pays du nord ont penché pour une plus grande indépendance pour répondre à « l'asymétrie des horizons temporels ». Pour lui, les gouvernements ont compris que l'indépendance des banques centrales jouait en faveur de l'atteinte des objectifs économiques d'ensemble. Ils ont donc accepté de renoncer à leurs prérogatives et pouvoirs discrétionnaires, quitte à voir augmenter leur capacité à réaliser leurs objectifs globaux. La déclaration du Président sud-africain Mbeki, alors en exercice, est très édifiante à ce propos : « En ce qui nous concerne, nous avons compris que la politique monétaire ne doit pas être sous la coupe des partis aux pouvoirs au regard de leur instabilité » [Mbeki, 2001 (traduction personnelle)] [29].

Mishkin (2007) [30] liste, pour sa part, une série d'arguments économiques et politiques en faveur ou contre l'indépendance de la banque centrale. Les partisans d'une banque centrale indépendante partent du cas où, à l'approche des élections, les gouvernements préfèrent des taux d'intérêt bas même si la conjoncture économique exige qu'on les relève. Après le scrutin, la tentation de les relever au-delà du niveau optimal est forte avec le risque d'une surévaluation de la monnaie.

En sus, l'indépendance de la banque centrale qui rompt le lien entre le gouvernement et la création de la monnaie évite deux sources d'inflation que sont (i) le seigneurage⁴ qui peut attiser la tentation de financer le déficit budgétaire par la voie de la création monétaire ou pousser à des dévalorisations délibérées de la monnaie et (ii) l'incohérence temporelle⁵ qui obstrue la lisibilité des perspectives en matière de décision politique. Niels (1995) [31] fait partie des défenseurs de l'indépendance des banques centrales. Son analyse s'inscrit en faux par rapport aux conclusions de Creel et Sterdyniak qui prétendent, notamment, que l'indépendance de la banque centrale est source potentielle de conflits et d'inefficacité.

En revanche, ceux qui s'opposent à l'indépendance de la banque centrale argumentent, sur le plan économique, que (i) cette autonomie au service de la stabilité des prix peut compromettre l'atteinte des objectifs de production et d'emploi et que (ii) la prise en compte, dans le chef des autorités chargées de la politique budgétaire, de l'objectif de lutte contre l'inflation à charge de la banque centrale pourrait encourager la réalisation de déficits budgétaires structurels. Si Mishkin (2007, p. 434) [32] souligne que la portée du premier argument « reste limitée car il est généralement admis qu'il n'existe pas à long terme d'arbitrage possible entre inflation et croissance », il reconnaît néanmoins que le second s'avère irréfutable.

Sur le plan politique, la première critique est du ressort du « thème du déni de démocratie » lorsque l'on s'interroge, entre autres, sur les risques encourus par l'Etat en concentrant « trop » de pouvoirs entre les mains d'une institution à l'abri de tout contrôle politique ou sur la compatibilité entre les objectifs de la banque centrale et les priorités d'un gouvernement qui compte réaliser un programme pour lequel il a été mis sur pied. Dans la continuité de la réflexion, on aurait l'impression que l'indépendance de la banque centrale va à l'encontre des principes de démocratie représentative.

Notons que Jácome et Mancini-Griffoli (2014) [33] tempèrent les craintes liées à la négligence d'autres objectifs que celui de la stabilité des prix en faisant remarquer que les banques centrales sont de plus en plus incitées à adjoindre à leur mission de surveillance de l'inflation des objectifs politiquement sensibles tels que l'emploi et la croissance. Ainsi, Knight (2006) [34] estime que les banques centrales peuvent contribuer à relever le défi du développement.

D'un point de vue technique, Friedman cité par Mishkin (2007) [35] s'oppose à l'indépendance de la banque centrale pour trois motifs : (i) le risque de dilution de responsabilités en cas de partage du pouvoir monétaire entre la banque centrale et l'organe ou la structure chargée de la gestion de la dette par exemple ; (ii) le risque de surévaluation de l'importance accordée aux banquiers centraux dont le changement serait source d'incertitude ; (iii) le risque d'accorder plus d'attention aux effets de la politique monétaire sur les marchés au regard de la proximité des banquiers et ce, au détriment d'autres effets. Ces pesanteurs relèvent aussi de la pensée de l'école autrichienne connue pour ses positions critiques à l'égard de l'action des banques centrales qu'elle qualifie de responsables des crises financières à répétition. C'est ainsi que Friedman a, par exemple, attribué la spirale déflationniste des années 1930 à l'échec de la Réserve fédérale américaine à mettre à la disposition du marché assez de liquidités en période de contraction : il est allé jusqu'à plaider carrément la suppression de la Réserve fédérale.

⁴ Le seigneurage est le revenu tiré de la frappe de la monnaie.

⁵ C'est la propension des autorités publiques (pouvoir politique) à revenir sur leurs promesses.

Au-delà de ce qui précède, il demeure que, dans la pratique, la banque centrale peut être totalement indépendante du pouvoir politique, à l'instar de la Banque centrale européenne (BCE), ou partiellement, comme la Réserve fédérale des États-Unis (la Fed)⁶.

3 METHODOLOGIE

3.1 MÉTHODOLOGIE GÉNÉRALE

Afin de parvenir à de bons résultats, nous avons reposé notre cheminement sur deux méthodes principales :

- (i) La méthode documentaire qui nous a permis de consulter des ouvrages et divers documents imprimés ou électroniques disponibles sur la toile (internet) relatifs à notre sujet ;
- (ii) La méthode appliquée en orientant la recherche vers des recommandations pratiques en vue d'améliorer une situation de départ.

Sur le plan des techniques, nous avons mis l'accent sur l'observation et la conduite d'entrevues notamment avec plusieurs cadres au sein de la Banque Centrale du Congo et des experts relevant des institutions partenaires à l'instar de la Primature, du Parlement, du Ministère des Finances...⁷

3.2 MÉTHODOLOGIE SPÉCIFIQUE : MESURE DE L'INDÉPENDANCE LÉGALE

Deux indicateurs principaux sont utilisés pour mesurer l'indépendance légale: celui de Grilli, Masciandaro et Tabellini (1991) [36], appelé *l'indicateur GMT*, et celui de Cukierman, Webb et Neyapti (1992) [37]. Les deux évaluent les lois des banques centrales en calculant un index numérique qui situe chaque institution à un rang donné.

Par ailleurs, à l'occasion de ses travaux sur l'indépendance légale des banques centrales d'Amérique Latine durant la décennie 1990, Jacome (2001) [38] a proposé une grille d'évaluation de l'autonomie de ces dernières en se référant aux textes légaux et aux pratiques dans différents pays d'Amérique du Sud. Nous nous inspirons de cette étude pour tenter une évaluation commentée de l'indépendance légale de la BCC obtenue en 2002 grâce à la promulgation de la loi 005/2002 du 07 mai 2002 portant constitution, organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo, après un exercice similaire sur la base de l'ordonnance-loi n°93-002 du 28 septembre 1993 relative à la constitution et à l'organisation de la Banque du Zaïre.

Notons que Jacome (2001) [39] propose dix critères (notés entre 0 et 1, avec une note intermédiaire de 0,5) pondérés (1 à 3) pour appréhender l'indépendance légale d'une banque centrale :

- Son objectif allant d'une multiplicité à la seule stabilité des prix (poids 2) ;
- Le principe de désignation des membres du conseil d'administration et la durée de leur mandat (poids 2) ;
- La structure du conseil (poids 2) ;
- Les raisons du renvoi des membres du conseil (2) ;
- L'interdiction ou non d'accorder des crédits au gouvernement (poids 3) ;
- Les modalités d'application de la qualité de prêteur en dernier ressort (poids 2) ;
- L'autonomie totale ou limitée dans l'utilisation des instruments de politique monétaire (poids 3) ;
- L'indépendance financière du fait de l'intégrité du capital de la banque centrale garantie par la banque centrale (poids 1) ;
- La responsabilité vis-à-vis de la chambre des représentants du peuple (poids 1) ;
- La transparence et la publication des états financiers (poids 1).

Au sujet des notes ou des valeurs à attribuer pour chaque critère, l'auteur en suggère trois : 0 ; 0,5 et 1, suivant que la situation traduit une dépendance, une mi-dépendance ou une indépendance totale. Le score final est par addition des notes pondérées retenues pour chacun des critères. Par la suite, nous déduisons de ce résultat représentant l'indice d'indépendance ce que nous appelons le « degré de dépendance de la banque centrale » qui s'obtient par la formule ci-après :

⁶ Pour le cas de la Fed, le Conseil Fédéral des Gouverneurs (The Federal Board Of Governors) et les 12 banques fédérales, toutes à capitaux privés, coexistent.

⁷ Pour des raisons de convenance personnelle, la majorité a préféré garder l'anonymat.

$$w = [1 - (\frac{\sum_{i=1}^n Z_i}{\sum_{i=1}^n X_i})] \times 100$$

Avec : $Z_i = Y_i X_i$

Où Z_i est la note pondérée du critère i ;

Y_i représente la note obtenue pour le critère i ;

X_i , le poids du critère i

W , le degré de dépendance de la banque ;.

4 RESULTATS

4.1 EVALUATION DE L'INDÉPENDANCE DE LA BCC SUIVANT L'ORDONNANCE-LOI DE 1993

Parmi les dix critères retenus par Jacome (2001) [40] et que nous avons présentés précédemment, deux ont la pondération 3 (octroi des crédits au Gouvernement ; indépendance dans l'utilisation des instruments), cinq ont 2 (objectif de la banque centrale ; désignation des membres du Conseil et durée de leur mandat ; structure du Conseil ; renvoi de ses membres ; qualité de prêteur en dernier ressort) et trois ont un poids de 1 (indépendance financière et capital ; responsabilité ; transparence et publication des états financiers). Ces pondérations traduisent l'importance accordée à chacun des critères. Partant de cette méthodologie, nous avons abouti à une appréciation notée de l'indépendance de la BCC avant 2002 (précisément durant la décennie 1990). Pour cette phase, nous nous sommes référés à l'examen de l'Ordonnance-loi n°93-002 du 28 septembre 1993 relative à la constitution et à l'organisation de la Banque du Zaïre dont l'analyse est consignée dans le tableau ci-après.

Tableau 2. Evaluation du degré d'indépendance de la BCC avant 2002 : cas de l'Ordonnance-loi n°93-002 du 28 septembre 1993 relative à la constitution et à l'organisation de la Banque du Zaïre

Critères	Poids	Note	Note pondérée	Observations
1 Objectif de la BCC	2	1	2	La Banque a pour objet essentiel de maintenir la stabilité monétaire par une politique du crédit et du change favorable au développement équilibré de la République du Zaïre. Son action s'inscrit dans le cadre de la politique économique du Gouvernement de la République du Zaïre.
2 Désignation des membres du Conseil et durée du mandat	2	0	0	Nomination par le Président de la République (sur proposition du Gouvernement pour les membres autres que le Gouverneur et le Vice-Gouverneur).
3 Structure du Conseil	2	0	0	Intégration d'un Représentant du Gouvernement revêtu du pouvoir de suspendre toute décision du Conseil.
4 Renvoi des membres du Conseil	2	0	0	Aucun mécanisme de prise de décision du renvoi associant la Chambre des représentants n'est envisagé.
5 Octroi des crédits au Gouvernement	3	0	0	Aucune interdiction d'accorder des avances au Trésor n'est reprise dans le texte légal. Et dans la pratique, les déficits occasionnés par le Gouvernement sont financés par la planche à billets, avec toutes les conséquences qui s'en suivent.
6 Qualité de prêteur en dernier ressort	2	0	0	La loi ne dit rien sur le sujet. Seules des avances à accorder aux institutions financières inscrites peuvent être consenties et ce, contre garantie et pour une période n'excédant pas 180 jours. Dans la pratique, l'on observe cependant que la Banque accorde des appuis aux institutions en situation de déséquilibre pour des périodes plus longues.
7 Indépendance dans l'utilisation des instruments	3	0,5	1,5	Du fait de la participation d'un Représentant du Gouvernement au Conseil et de son pouvoir sur les décisions qui y sont prises, il appert qu'il peut bien influencer l'utilisation des instruments de politique monétaire et orienter ainsi l'action de la Banque dans le sens voulue par l'Exécutif, privant ainsi l'Autorité monétaire de jouir de son indépendance opérationnelle en totalité.
8 Indépendance financière et capital	1	1	1	60,0 % des bénéfices nets de chaque exercice sont versés au compte de réserve générale et le solde est crédité au compte du Trésor de la République. En cas de perte subie par la Banque, l'Etat la prend à sa charge.
9 Responsabilité devant la Chambre des représentants	1	0	0	La Banque Centrale ne publie qu'un rapport annuel.
10 Transparence et publication des états financiers	1	0,5	0,5	Publication annuelle régulière des états financiers mais non certifiés par un auditeur externe.
Degré d'indépendance de la BCC	19		5	Avec une note de 5/19, le degré d'indépendance de la Banque du Zaïre est très faible.

Source : Calculs personnels.

Il ressort de cette analyse que, sur les dix critères retenus, la Banque du Zaïre (Banque Centrale de l'époque) n'avait le maximum de la note que pour ce qui est de l'indépendance financière, encore qu'il ne faille pas comprendre par là qu'elle avait tous les moyens de sa politique du fait de la rentabilité de ses actifs. Pour les autres critères, la Banque Centrale avait soit une note minimale, soit moyenne, ramenant ainsi sa dépendance à plus de 73,68 %. En effet, en posant que le degré de dépendance s'obtient en déduisant le score obtenu du score maximal, puis en multipliant le résultat par 100, on aurait :

$$(19/19-5/19)*100 = (14/19)*100 = 73,68 \%$$

4.2 EVALUATION DE L'INDÉPENDANCE DE LA BANQUE CENTRALE SUIVANT LES DISPOSITIONS DE LA LOI 005/2002 DU 07 MAI 2002

4.2.1 CONTEXTE DE PROMULGATION ET APPORT

La veille du 07 mai 2002, la BCC était encore régie par deux textes de loi : l'ordonnance-loi n°93-002 du 28 septembre 1993 relative à la constitution et à l'organisation de la Banque du Zaïre et le décret-loi n°187 du 21 janvier 1999 portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo. Dans un contexte de rupture entre la gestion économique chaotique du pays dans la décennie 1990 et l'ambition de revenir aux grands équilibres macroéconomiques à court terme, la nouvelle loi visait le recentrage des missions de la BCC en mettant en exergue les principes devant favoriser la réinsertion de la République Démocratique du Congo dans les communautés économiques régionales et la reprise de la coopération internationale.

S'agissant particulièrement de l'indépendance de la Banque Centrale, le nouveau texte précise sa mission et étend son mandat. L'autonomie dont jouit désormais la BCC se focalise essentiellement sur la conception et la conduite de la politique monétaire dont l'objectif principal est d'obtenir et de maintenir la stabilité du niveau général des prix intérieurs. En outre, la Loi 005/2002 du 07 mai 2002 [41] consacre l'absence des Membres du Gouvernement au sein du Conseil de la Banque Centrale.

Sur le chapitre de la transparence, ladite loi [42] prévoit que les Commissaires aux Comptes transmettent des rapports au Gouvernement et exige la publication annuelle des comptes certifiés de la BCC au Journal Officiel. Dans ses relations avec le Gouvernement, il est désormais interdit à la Banque Centrale d'accorder des avances au Trésor, le Gouvernement devant s'adresser aux marchés en cas de besoin. Signalons cependant une ouverture coulée dans les dispositions transitoires et finales qui voudrait que des avances directes soient tolérées, durant un an à dater de la promulgation de la loi, afin de lisser les recettes ordinaires de l'Etat.

4.2.2 DÉTERMINATION DU DEGRÉ D'INDÉPENDANCE DE LA BCC DEPUIS 2002

Dans le tableau qui suit, nous tentons, à présent, d'évaluer l'indépendance légale de la Banque Centrale du Congo en ayant pour soubassement la loi de 2002.

Tableau 3. Evaluation du degré d'indépendance de la BCC depuis 2002

Critères	Poids	Note	Note pondérée	Observations
1 Objectif de la BCC	2	1	2	La stabilité des prix est l'objectif fondamental de la BCC
2 Désignation des membres du Conseil et durée du mandat	2	0	0	Nomination par le Chef de l'Etat pour un mandat précis. Constat de dépassement à répétition handicapant la validité de certaines décisions.
3 Structure du Conseil	2	0	0	Existence de personnes extérieures, notamment un représentant du Ministère des Finances (Directeur du Trésor et de l'Ordonnancement), un du secteur privé (Président actuel de la Fédération des Entreprises du Congo) et un du monde universitaire (Professeur).
4 Renvoi des membres du Conseil	2	0	0	Aucun mécanisme de prise de décision du renvoi associant la Chambre des représentants n'est envisagé.
5 Octroi des crédits au Gouvernement	3	1	3	Interdiction d'accorder des avances au Trésor. Mais en pratique des crédits s'octroient par moment.
6 Qualité de prêteur en dernier ressort	2	0	0	La loi reste muette sur cette question. La pratique s'assimile pourtant à un pouvoir discrétionnaire pour des prêts d'urgence accordés à des institutions en situation de déséquilibre.
7 Indépendance dans l'utilisation des instruments	3	1	3	Indépendance totale dans l'utilisation des instruments monétaires malgré quelques tentatives avortées d'orientation.
8 Indépendance financière et capital	1	1	1	Les pertes éventuelles de la BCC doivent être à la charge de l'Etat. Mais cette prise en charge tarde à prendre effet dans toutes ses dimensions, y compris lorsqu'elle entraîne une recapitalisation. Les intérêts sur la créance dite titrisée se confondent avec une subvention, avec comme conséquence une révision de leur hauteur sans repères objectifs. Toutefois, cette pratique a poussé la BCC à contenir ses dépenses.
9 Responsabilité devant la Chambre des représentants	1	1	1	Au-delà du rapport annuel publié régulièrement et communiqué aussi bien au Parlement qu'à l'Exécutif, la BCC, par la voix de son gouverneur, éclaire souvent la lanterne de la Chambre de représentants sur toutes les questions qui concernent les missions de la Banque Centrale ou par rapport à un sujet précis qui requiert son avis.
10 Transparence et publication des états financiers	1	1	1	Publication annuelle régulière des états financiers certifiés par un auditeur externe. Toutefois, le rapport ad hoc est souvent publié avec un léger retard par rapport à d'autres banques centrales ou aux prévisions.
Degré d'indépendance de la BCC	19		11	Avec un score de 11/19, la BCC entre dans l'hémisphère de l'indépendance mais reste encore éloignée du « pôle » caractérisée par la plénitude de l'autonomie.

Source : Calculs personnels.

L'analyse faite à travers ce tableau révèle que, grâce à la Loi de 2002, la Banque Centrale du Congo a « réussi » à six critères sur dix. Des efforts restent à fournir en ce qui concerne la désignation, la structure et les modalités de renvoi des membres du Conseil ainsi que la qualité de prêteur en dernier ressort qu'il faudrait bien expliciter dans la loi. Ceci se traduit bien avec un degré de dépendance de 42,11 % obtenu par la formule spécifiée supra :

$$(19/19-11/19)*100 = (8/19)*100 = 42,11 \%$$

4.2.3 COMPARAISON DES SITUATIONS D'INDÉPENDANCE AVANT ET APRÈS 2002

En nous basant sur les résultats des exercices d'évaluation de l'indépendance de la BCC pour les deux périodes, une comparaison peut permettre de situer les secteurs où des avancées ont été enregistrées et ceux dans lesquels il s'agirait de s'investir davantage.

Tableau 4. Indépendance de la BCC avant et depuis 2002 : analyse comparative

	Critères	Note 1993	Note 2002	Observations
1	Objectif de la BCC	2	2	La stabilité des prix demeure l'objectif fondamental de la BCC
2	Désignation des membres du Conseil et durée du mandat	0	0	Pas d'évolution notable enregistrée. Nécessité d'obtenir la confirmation du Parlement pour renforcer la position des membres du Conseil.
3	Structure du Conseil	0	0	Evolution non significative. Besoin d'exclure du Conseil tout représentant du Gouvernement ou du secteur privé.
4	Renvoi des membres du Conseil	0	0	Pas d'évolution observée. Nécessité d'intégrer des mécanismes de prise de décision du renvoi associant le Parlement pour plus de transparence et d'objectivité.
5	Octroi des crédits au Gouvernement	0	3	Amélioration sensible avec l'inscription de l'interdiction d'accorder des avances au Trésor. Nécessité, tout de même, de veiller scrupuleusement au respect de ce principe.
6	Qualité de prêteur en dernier ressort	0	0	En dehors des facilités offertes aux institutions financières admises en chambre de compensation, le rôle de prêteur en dernier ressort est limité. Nécessité d'élargir le mandat de la BCC et la doter des moyens de son action.
7	Indépendance dans l'utilisation des instruments	1,5	3	Tendance réelle au renforcement de cette indépendance.
8	Indépendance financière et capital	1	1	L'indépendance financière est menacée du fait que le processus de recapitalisation, en dehors de la transformation des pertes de plusieurs exercices en créance titrisée, tarde à aboutir suivant le schéma tracé à cet effet.
9	Responsabilité devant la Chambre des représentants	0	1	Des avancées substantielles sont notées. Mais il importe de le consigner dans les textes de manière explicite et de veiller à ce qu'on s'y conforme dans la pratique.
10	Transparence et publication des états financiers	0,5	1	Evolution encourageante. Nécessité de multiplier les domaines de communication avec des rapports spécifiques suivant les missions de la Banque tout en rendant le site internet plus « professionnel » et à jour.
	Degré d'indépendance de la BCC	5	11	Amélioration du score et intégration de l'hémisphère de l'indépendance. Efforts attendus pour progresser vers le « pôle » caractérisée par la plénitude de l'autonomie.

Source : Calculs personnels.

En somme, entre les textes légaux de 1993 et ceux de 2002, il s'observe une amélioration du score relatif à l'indépendance (légale) de la Banque Centrale du Congo. En effet, depuis 2002, la gouvernance de la BCC lui a permis d'intégrer « l'hémisphère de l'indépendance ». Cependant, tout en reconnaissant des changements notables enregistrés notamment en ce qui concerne l'octroi des crédits à l'Etat et l'indépendance dans l'utilisation des instruments, il s'est observé d'une part, une recrudescence des pressions envers l'Autorité monétaire afin d'accorder des avances (de fait) au Gouvernement⁸ et, d'autre part, des velléités des politiques allant dans le sens d'orienter certains instruments⁹.

⁸ Au premier semestre de 2017, ces avances de fait accordées au Gouvernement en couverture de son déficit ont accéléré la détérioration du cadre macroéconomique. Un ajustement budgétaire traduit par la gestion sur base caisse avait permis de revenir à une situation de stabilité.

⁹ La question de base est de savoir si les invitations faites à la BCC pour participer les réunions stratégiques du Gouvernement, il y a quelques années, sont à considérer comme une pression pour une « soumission aux injonctions » de l'Exécutif ou plutôt une coordination des politiques.

Quoi qu'il en soit, des efforts demeurent attendus pour progresser vers le « pôle » caractérisée par la plénitude de l'autonomie. Ceci a été rappelé aux députés nationaux et sénateurs à l'occasion de plusieurs interventions du Gouverneur de la BCC au Parlement au sujet de la crise que traverse une banque de grande importance dont la situation financière préoccupait les représentants du peuple.

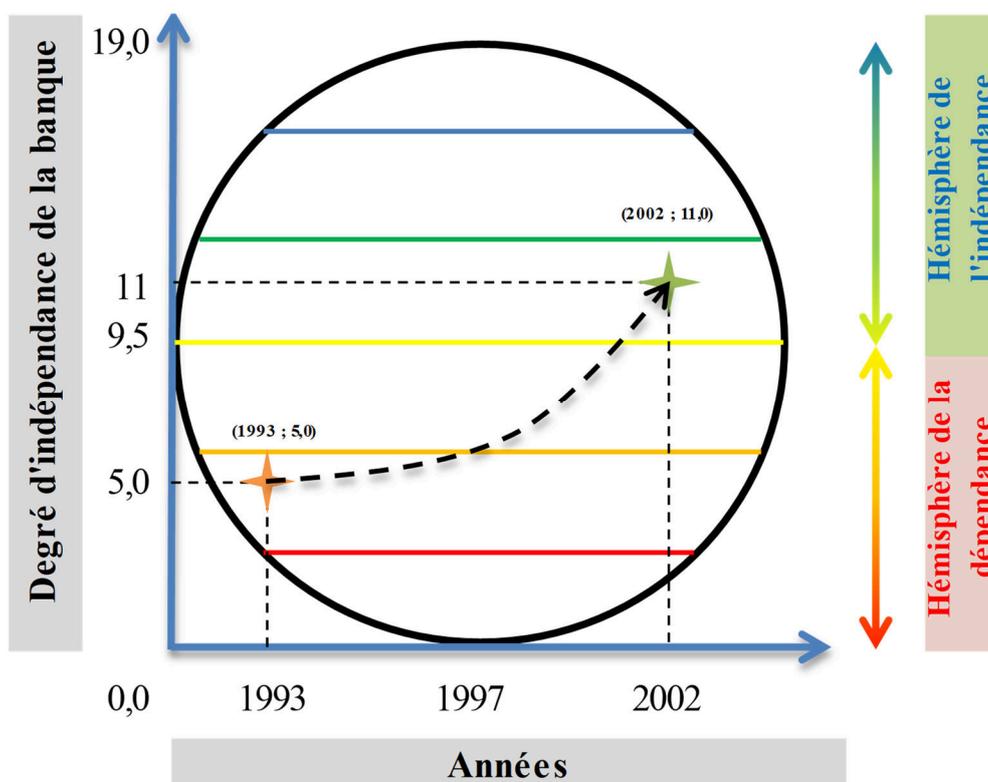


Fig. 2. Itinéraire d'indépendance de la Banque Centrale du Congo

Légende :

- ★ : position des dispositions légales sur l'hémisphère considéré
- (a ; di) : (année, degré d'indépendance correspondant)
- -> : itinéraire d'indépendance ou de dépendance
- : début du pôle de l'hémisphère de la dépendance
- : début du pôle de l'hémisphère de l'indépendance
- : tropique de la dépendance
- : tropique de l'indépendance
- : séparateur des deux hémisphère
- : axes

5 DISCUSSION

5.1 DE LA MÉTHODOLOGIE

La méthodologie empruntée à Jacome (2001) [43] a permis de parvenir à des résultats appréciables en matière de mesure de l'autonomie de la BCC. Cependant, il nous faudrait reconnaître le fait que si les indicateurs choisis permettent d'appréhender l'indépendance légale des banques centrales, les évaluations qu'ils permettent de réaliser ne sont pas exemptes de critiques. Mangano (1998) [44], à titre exemplatif, reprochent à ces indices le fait que leur valeur dépend beaucoup trop, d'une part, des critères repris dans l'indice, de l'interprétation difficilement univoque et de l'évaluation de la loi liées à chaque

critère individuel, et d'autre part, de la pondération et de l'agrégation des évaluations qui conduisent au score global. Ces remarques ont poussé d'autres économistes à envisager de mesurer autrement l'indépendance des banques centrales. Il s'agirait, par conséquent, d'enrichir la présente étude par une autre qui capterait l'indépendance réelle des banques centrales à travers : (i) le changement du top management de celles-ci (turnover rate de Cukierman, Webb et Neyapti (1992) [45]; (ii) l'influence politique dans la mise en œuvre de la politique monétaire (Alpanda et Honig, 2009) [46] et (iii) l'application effective des dispositions légales spécifiant le statut d'une banque centrale (Eijffinger et Keulen, 1995) [47].

5.2 DES PERSPECTIVES OFFERTES AVEC LA LOI N°18/027 DU 13 DÉCEMBRE 2018

Le 13 décembre 2018, le Chef de l'Etat a promulgué la loi n°18/027 portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale. Dans son exposé des motifs, il est relevé que la loi n°005-2002 du 07 mai 2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la Banque Centrale du Congo, prise dans le cadre du décret-loi n°180 du 10 janvier 1999 modifiant et complétant le décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République Démocratique du Congo, était devenue obsolète par rapport à l'évolution juridique, économique et financière.

En outre, son évaluation a mis en exergue le besoin de rapprocher la loi des engagements du pays et des standards internationaux, notamment en matière de gouvernance. Aussi, y est-il clairement établi que la loi « se fonde principalement sur deux principes directeurs, à savoir : (i) l'indépendance de la Banque Centrale du Congo ; (ii) la responsabilité et la transparence financière pour mieux ressortir son obligation de rendre compte de ses missions » (Journal Officiel de la RDC, 2018, p. 3) [48].

Une autre piste de recherche serait donc d'intégrer les avancées enregistrées avec cette nouvelle loi et les comparer aux standards internationaux et/ou aux recommandations des regroupements sous-régionaux auxquels appartient la RDC. Cette étude pourrait prendre en compte, entre autres, les aspects liés aux exigences de contrepartie de l'indépendance ainsi renforcée : la transparence dans le fonctionnement, la collégialité dans les prises des décisions, l'élargissement de la composition du Conseil, l'indépendance des administrateurs, la mise en place du comité d'audit au sein du Conseil, etc.

5.3 DU LIEN ENTRE L'INDÉPENDANCE DES BANQUES CENTRALES ET LES RÉSULTATS MACROÉCONOMIQUES

S'il est vrai que la latitude de manipuler à sa guise les instruments de politique monétaire offre à une banque centrale une certaine indépendance sur le plan opérationnel, le mandat de son gouverneur est également une référence en matière d'autonomie. C'est ici où la nouvelle loi de 2018 vaut son pesant d'or dans la mesure où il est prévu que les membres des organes de la Banque actuellement en place assument leurs fonctions jusqu'au terme de leurs mandats.

Par ailleurs, il s'agirait de ne pas se limiter à mesurer cette indépendance mais en vérifier le lien avec les résultats économiques, notamment l'inflation et le taux de croissance économique. Cet exercice pourrait éclairer d'un nouveau jour le débat sur la pertinence du choix de l'indépendance de l'Autorité monétaire en RDC.

6 CONCLUSION

Ce travail s'est principalement proposé de mesurer l'indépendance de la BCC sur la base des prescrits de la loi mais aussi en ayant à l'esprit les aspects pratiques ou d'autonomie réelle et ce, sur la base de la théorie économique, d'une méthodologie documentaire et des techniques d'observation et d'entrevue. Notre étude est née du postulat selon lequel l'indépendance de la Banque Centrale du Congo consacrée dans la loi de 2002 est faible.

De cet objectif global ont découlé plusieurs objectifs spécifiques, notamment (i) définir et circonscrire le champ des concepts-clés de notre étude ; (ii) présenter une revue de la littérature qui cadre avec la question ; (iii) présenter la méthodologie utilisée ; (iv) apprécier le degré d'indépendance de la BCC et (v) aborder les perspectives que semble offrir la récente loi du 13 décembre 2018.

Il en ressort que la tendance actuelle est à l'indépendance des banques centrales plutôt qu'à leur mise sous tutelle, les gouvernements ayant compris qu'il y allait d'un intérêt commun que représente la stabilité des prix. Cependant, cette liberté dont jouit l'Autorité monétaire dans son action a une double contrepartie : la transparence et la responsabilité publique sans lesquelles l'autonomie de la banque centrale devient synonyme d'opacité dans la gestion d'un domaine au cœur de la politique économique.

La partie empirique de notre travail nous a permis de tracer l'itinéraire suivi par la BCC qui progresse, depuis les années 1990 vers son indépendance consacrée en 2002. Cependant, entre les prescrits et la réalité, un écart demeure, l'autonomie de l'Autorité monétaire congolaise n'étant évaluée qu'à un score de 11,0 sur une échelle de 0,0 à 19,0 suivant l'indice de Jacome

(2001) [49]. Reste à savoir si, avec la promulgation de la loi n°18/027 du 13 décembre 2018 qui tient à renforcer cette indépendance, la gouvernance externe de la Banque Centrale du Congo sera améliorée et que les résultats économiques s'en suivront.

REFERENCES

- [1], [8], [9] Kempf, H. & Lanteri, M. (2008). La gouvernance des banques centrales dans les pays émergents et en développement : le cas de l'Afrique subsaharienne. *Bulletin de la Banque de France*. N°71, 83-98
- [2] BCC (2004). *Plan stratégique du développement de la Banque Centrale du Congo et du système financier international*. Kinshasa : Auteur
- [3] Commission mixte paritaire Assemblée Nationale – Sénat RDC (2018). *Projet de Loi organique portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo*. Kinshasa : Palais du Peuple
- [4], [7], [10], [25] Kabungu, B. B. (2018), Gouvernance de la Banque Centrale du Congo et performances économiques : enjeux et perspectives d'une indépendance de gestion. *Projet de recherche doctorale*. Paris : Horizons University
- [5] Bini Smaghi, L. (2014). L'évolution du rôle des banques centrales dans la crise. *Revue d'économie financière*. 25-33
- [6] Moser-Boehm, P. (2006). Relation entre la banque centrale et le gouvernement. In Banque des Règlements Internationaux, *Les banques centrales et le défi du développement* (pp. 45-64). Suisse, Bâle : BRI
- [11] Poole, W. (2003). Institutions for Stable Prices: How to Design an Optimal Central Bank Law. *Federal Reserve Bank of St Louis Review*. 85(5). <https://files.stlouisfed.org/files/htdocs/publications/review/03/09/Poole.pdf> [consulté le 03 octobre 2018 à 10 : 35 heure de Kinshasa]
- [12], [14], [15], [19], [26] Southern African Development Community. [SADC] (2011). *Note Explicative du Modèle de loi pour les Banques Centrales de la SADC*. Botswana, Gaborone : Auteur
- [13] Fonds monétaire international [FMI]. 1999. *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière*, Washington D.C. : Auteur
- [16] Farvaque, E. (2007). Fondements constitutionnels de l'indépendance des banques centrales : des pères fondateurs de la nation américaine à la banque centrale européenne. *Revue d'économie financière*. N°87. 235-239. <https://doi.org/10.3406/ecofi.2007.4245> [consulté le 10 septembre 2018 à 11 : 20 heure de Kinshasa]
- [17], [18], [30], [32], [35] Mishkin, F. (2007). *Monnaie, banque et marchés financiers* (8^{ème} éd.). Paris : Nouveaux Horizons
- [20] Patat, J-P. (1992). Quelques remarques sur la question de l'indépendance de la Banque centrale. *Revue d'économie financière*. 22 (L'indépendance des Banques centrales), 5-12
- [21], [22], [37], [45] Cukierman, A., Webb, S. B. & Neyapti, B. (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. *The World Bank Economic Review*. 6(3), 353-398
- [23] Etienne, G. (1983). Le revenu des Banques Centrales : un schéma simple sur sa formation et son affectation. *Revue économique*. 34(6), 1164-1187
- [24] Archer, D. & Moser-Boehm, P. (2013). Les finances des banques centrales. *BIS Papers*. N°71
- [27] Amtenbrink, F. & Nyberg, L. (2006). *The Framework of Modern Central Banking*. Contribution présentée lors de la Conférence sur la réforme de l'État au Vietnam, Hanoï, 21 mars 2006
- [28] Collier, P. (2007). Central Bank Independence: Is it Bad for the Ministry of Finance?. *Contribution présentée lors d'un séminaire de la Bank of Zambia sur l'indépendance des banques centrales intitulé : Does it Hurt the Treasury?*, Zambie : Livingstone
- [29] Mbeki, T. (2001). *Address at the 25th Meeting of the Association of African Central Bank Governors*, South Africa : Johannesburg
- [30] Niels, T. (1995). Pourquoi la Banque centrale doit être indépendante. *Revue de l'OFCE*. N°54, 101-104
- [33] Jácome, L. & Mancini-Griffoli, T. (2014). Un mandat élargi. *Finances & Développement*. Juin 2014, 47-50
- [34] Knight, M. D. (2006). Les banques centrales et le défi du développement: résumé des débats. In Banque des Règlements Internationaux, *Les banques centrales et le défi du développement* (pp. 11-18). Suisse, Bâle : BRI
- [36] Grilli, V., Masciandaro, D. et Tabellini, G. (1991), Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, *Economie Policy. A European Forum*, n° 13, 342-376
- [38],[39], [40], [43], [49] Jácome, L. (2001). Legal Central Bank Independence and Inflation in Latin America During the 1990s. *IMF Working Paper*. WP/01/212. 1-40
- [41], [42] Journal Officiel de la RDC (2011, 20 janvier). *Recueil de textes législatifs et réglementaires en matière de monnaie, de change, de crédit, surveillance des intermédiaires financiers, lutte contre le blanchiment des capitaux et le*

- financement du terrorisme* - Loi 005/2002 du 07 mai 2002 portant constitution, organisation et fonctionnement de la BCC. 52^{ème} année. 77-89
- [44] Mangano, G. (1998). Measuring Central Bank: a tale of subjectivity and of its consequences, *Oxford Economic Papers*, 50, 468-492
- [46] Alpanda, S. et Honig. A. (2009). Political monetary cycles and a de facto ranking of central bank independence. Article préparé en prévision d'une parution dans le *Journal of International Money and Finance*. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.620.7953&rep=rep1&type=pdf>
- [47] Eijffinger, S & van Keulen, F. (1995). Central bank independence in Another Eleven Countries. *Banco Nazionale del Lavoro Quaterly Review*, 192, 39-83
- [48] Journal Officiel de la RDC (2018, 28 décembre). *Loi n°18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale*. 59^{ème} année