



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques
Volume 5, numéro 13
Juillet-Septembre 2022
p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488
<https://doi.org/10.62912/>

REFORME DES ENTREPRISES DU PORTEFEUILLE DE L'ETAT EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : ETAT DES LIEUX, ACQUIS ET DEBOIRES

Valentin KANZE KITAMBO

Chef de Travaux au Département des Sciences Politiques et Administratives de l'Université
Pédagogique Nationale/Kinshasa-RDC et Doctorant en Politiques publiques de l'éducation et de la
formation

RESUME

Il était question dans cette réflexion de démontrer si réellement les objectifs de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat ont été atteints conformément aux ambitions du Gouvernement de la RDC.

Dans cette perspective, l'analyse a relevé certains succès réalisés et les contraintes observées dans la mise en œuvre du processus de la réforme. Et enfin, quelques propositions ont été formulées dans le cadre de perspective pour la réussite totale de la réforme.

Mots-clés : *Reforme, Entreprise, Portefeuille et Etat.*

ABSTRACT

In this reflection, it was a question of demonstrating whether the objectives of the reform of the enterprises of the State portfolio have been achieved in accordance with the ambitions of the Government of the DRC.

In this perspective, the analysis noted certain successes achieved and the constraints observed in the implementation of the reform process. And finally, some proposals were formulated within the framework of prospect for the total success of the reform.

Keywords : *Reform, Company, Portfolio and State.*

INTRODUCTION

Les Belges ont introduit au Congo une économie d'exploitation de type colonial se distinguant de l'économie européenne, tournée vers l'extérieur (extravertie). En dépit de certaines avancées significatives enregistrées pendant la période coloniale, le portefeuille de l'Etat n'a pas été épargné de crise politique de l'indépendance qui a plongé le pays dans ce gouffre.

Le transfert des entreprises coloniales à l'Etat nouvellement indépendant en 1960 n'a pas été effectif car les Belges avaient tout bloqué. On va assister à une multitude de négociations entre autre : la table ronde économique, les accords Tshombe Spake en 1964, tous n'ont rien donné comme résultat positif.

En 1973, le président Mobutu tranche avec la zaïrianisation, la radicalisation et la rétrocession dans lesquelles la quasi-totalité des entreprises sont passées sous contrôle des nationaux. C'est le début de la constitution du portefeuille de l'Etat.

Cependant, au lieu de confier ces entreprises entre les mains de professionnels, la gestion de celles-ci est alors confiée entre les mains des membres de famille, les amis, les hommes politiques, etc. Ces derniers transformeront les entreprises en mangeoires et en biens privés. En outre, les deux pillages de 1991 et 1993 entamèrent la destruction de la bonne partie des unités de production existantes et ont occasionné le départ massif des investisseurs étrangers et certains nationaux finirent par fermer leurs portes.

Quelques années après, ce fut le chaos et la débâcle économique qui a touché les entreprises publiques et les secteurs stratégiques déjà caractérisés par une faible productivité suite à une mégestion manifeste. Le tribalisme, la politisation, la corruption, la concussion, etc. ne permettant pas aux entreprises de produire des biens de qualité, et des services pour la satisfaction des besoins du grand nombre des citoyens, ou de contribuer au financement du budget de l'Etat, celles-ci deviennent une charge pour l'Etat.

Le constat est clair : les entreprises publiques congolaises sont prestataires exclusives de services essentiels, étouffent l'économie et sont devenues des pesanteurs qui contrecarrent tous les éléments positifs d'expansion de principaux secteurs d'activités, et par ricochet, contribuent pour une large part au blocage du développement de l'économie.¹

Pour relancer ces entreprises, le gouvernement de la République Démocratique du Congo décida d'entreprendre la réforme du portefeuille de l'Etat compte tenu des contreperformances observées dans ce secteur.

Cette initiative s'inscrit dans le vaste programme des réformes économiques profondes mis en place par le gouvernement depuis 2001 en vue de stabiliser l'environnement macroéconomique et de relancer la croissance pour le bien-être et la satisfaction de sa population.

En d'autres termes, cette réforme avait pour objectif d'insuffler une dynamique nouvelle aux entreprises du portefeuille de l'Etat en vue d'améliorer leur potentiel de production et de rentabilité, contribuant ainsi au renforcement de la compétitivité de ces entreprises et de l'ensemble de l'économie nationale.²

Au terme de cette réforme, l'Etat conservera dans son portefeuille, un certain nombre d'entreprises notamment dans les secteurs stratégiques. Il importe, en effet, d'assurer au portefeuille de l'Etat un cadre institutionnel approprié au mode privé et susceptible d'imprimer sa rentabilité et faciliter, le cas échéant, le désengagement de l'Etat.³

Le désengagement se justifie par l'option déjà levée de poursuivre la politique de libéralisation de l'économie nationale et, par conséquent

¹ <http://www.copirep.org>, consulté le 05 avril 2020.

² Extrait de l'exposé des motifs de la loi n°08/007/du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques.

³ Extrait de l'exposé de motif de la loi n°08 /010 du 7 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion de portefeuille de l'Etat.

l'encouragement de l'initiative privée.⁴ L'Etat se consacrera d'avantage à sa mission de régulation.

Pour matérialiser ce programme, un établissement public fut créé. Il s'agit du « Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'Etat (COPIREP). Ce dernier a reçu le mandat de la gestion technique du désengagement de l'Etat dans ses entreprises.⁵

La question principale à laquelle nous voulons répondre se résume comme suit : comment comprendre les différentes réalisations et contraintes qui ont entourées la mise en œuvre de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat en RDC ?

Dans cet article, nous défendons la thèse selon laquelle les réalisations de la réforme seraient la mise en place du cadre juridique approprié pour chaque entreprise transformée. Par contre, les contraintes constatées dans la mise en œuvre de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat en RDC peuvent être comprises d'abord par les comportements des acteurs. L'absence de compréhension et d'adhésion aussi bien au niveau du gouvernement, des dirigeants d'entreprises, des travailleurs et des partenaires sociaux sur la nécessité, les objectifs et les modalités de mise en œuvre du projet.

A travers des analyses personnelles, des entretiens, des documents liés à cette thématique détaillé, nous tenterons d'apporter des éclaircissements tout au moins pour la compréhension de la réforme, de ses succès et contraintes en rapport avec ses objectifs.

Ainsi, cette analyse portera sur quatre points majeurs. En premier lieu, nous ferons un bref aperçu sur le contexte, le fondement et l'organe de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat telle que impulsée par la Constitution du 18 février 2006, ensuite, nous présenterons un état des lieux

⁴ Extrait de l'exposé des motifs de la loi N °08/008 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille.

⁵ KANZE KITAMBO at. al, « Comité de Pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat en RDC : Succès, Déboires et Perspective », dans *CRIDUPN*, n°067a, Avril-Juin 2016, p. 320.

du processus de la réforme, puis nous nous axerons à présenter les succès réalisés, difficultés rencontrées et les échecs consentis enfin, nous mettrons l'accent sur les perspectives pour une mise en œuvre des réformes efficaces et efficientes.

I. CONTEXTE, FONDEMENT ET ORGANE DE LA REFORME DES ENTREPRISES DU PORTEFEUILLE DE L'ETAT EN RDC

Lors d'un séminaire tenu au mois de septembre 2001, les décideurs politiques et les mandataires publics ont pris conscience de l'état de déliquescence fort avancé des entreprises publiques. En effet, la plupart de ces entreprises publiques se sont caractérisés par l'absence de management et des effectifs pléthoriques.

En 2002, le programme économique du gouvernement (PEG) met un accent particulier sur la réforme publique. Ce processus de réforme est confié à un comité spécialement créée à cet effet par décret présidentiel n°136/2002 le 30 octobre 2002. Il s'agit donc du Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (COPIREP).

Le 20 mai 2004, le décret présidentiel n°04-047 modifiant celui n°136, confère au COPIREP le statut de « service public » doté d'une autonomie juridique et administrative et placé sous l'autorité du ministère ayant le portefeuille dans ses attributions.⁶

Enfin, le décret n°09/15 du 24 avril 2009 signé par le premier ministre, transforme le COPIREP en établissement public et lui assigne le rôle d'organe technique du gouvernement en matière de désengagement.

Des audits opérationnels menés en 2002 par les cabinets d'audits internationaux à l'initiative du gouvernement dans un certain nombre d'entreprises publiques confirment une situation peu reluisante, se résumant de la manière suivante : treize de plus grandes entreprises publiques à vocation purement commerciale accusent alors des pertes estimées à USD 433 millions ; les niveaux de production sont en net recul et les productivités

⁶ COPIREP, rapport annuel 2019, Kinshasa.

insignifiantes ; les faiblesses qui caractérisent la gestion des entreprises publiques sont d'ordre institutionnel et ont trait aux pratiques commerciales irrégulières et au laxisme en matière de gestion de ressources humaines.

Le 14 Août 2003, le gouvernement de la RDC et la Banque mondiale signent l'accord de crédit n°3815 DRC d'un montant de 87 millions de DTS pour financer le programme de réforme des entreprises publiques dans le cadre d'un projet de compétitivité et développement du secteur privé (PDSP), dont la gestion est confiée au COPIREP.

La réforme de 2008 se fonde, du point de vue du cadre légal, sur les dispositions des articles 122 et 123 de la constitution de la République du 18 février 2006.

Il importe, en effet, d'assurer au portefeuille de l'Etat un cadre institutionnel approprié au mode privé et susceptible d'imprimer une dynamique nouvelle à sa gestion, de promouvoir sa rentabilité et de faciliter le cas échéant, le désengagement de l'Etat.

C'est que dans le secteur des entreprises publiques, l'option de libéralisation de l'économie et l'insuffisance de ressources ont conduit l'Etat à revoir son rôle dans les secteurs productif et marchand en vue de se consacrer davantage à sa mission de régulation.

Ainsi donc, ces entreprises publiques caractérisées dans leur fonctionnement par une insuffisance et un manque de performances financières, économiques et sociales nécessitent des ressources importantes que l'Etat ne peut leur assurer. Aussi sont-elles incapables que la communauté nationale attend d'elles, leur manque de rentabilité entraînant ainsi une charge supplémentaire pour les finances publiques.⁷

⁷ SEKE MAKUALA A., « La transformation des entreprises du portefeuille de l'état en RDC: lecture critique des résultats sur terrain », Mémoire de licence, UPC, Kinshasa, 2010.

II. ETAT DES LIEUX DE LA REFORME DES ENTREPRISES DU PORTEFEUILLE DE L'ETAT EN RDC

Dans ce point, nous abordons les sous-points suivants : Modernisation du cadre juridique et institutionnel des entreprises publiques ; transformation des entreprises publiques ; restructuration des entreprises publiques ; mise en œuvre du volet social de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat en RDC et amélioration du climat des investissements.

II. 1. Modernisation du cadre juridique et institutionnel des entreprises publiques

L'ancienne loi n°78-002 du 06 janvier 1978 qui régissait les entreprises publiques présentait beaucoup de faiblesses notamment en mettant sous un même chapeau celles qui avaient une vocation commerciale et celles qui avaient pour missions la prestation des services. Par ailleurs, cette loi n'avait pas prévu un mécanisme de désengagement de l'Etat de ces entreprises. A ce sujet, plusieurs activités ont été organisées notamment :

- l'élaboration et le suivi de projet de textes juridiques sur la modernisation du cadre légal de la réforme des entreprises publiques qui ont abouti à la promulgation par le président de la République de quatre lois suivantes⁸ : la loi n°08/007 du 7 juillet portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques ; la loi n°08/008 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille ; la loi n° 08/009 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics ; la loi n° 08/010 du 7 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat.
- la préparation et le suivi des décrets portant mesures d'application de quatre lois susmentionnées à savoir : le décret n°09/11 du 24 avril 2009 portant mesures transitoires relatives à la transformation des entreprises publiques ; le décret n°09/12 du 24 avril 2009 portant établissement de la liste des entreprises publiques transformées en

⁸ *Ibid.*, p. 40.

sociétés commerciales, établissements publics et services publics ; le décret n°09/13 du 24 avril 2009 portant dissolution et liquidation de quelques entreprises publiques ; le décret n°09/15 du 24 avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé « Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'Etat.

II. 2. Transformation des entreprises publiques

Pour ce qui est de la transformation des entreprises publiques, une série d'activités a été organisée et financée⁹ à savoir : la préparation et le suivi de la transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales qui a permis l'adoption des statuts de 20 sociétés commerciales et leur dépôt au greffe des tribunaux de commerce et la publication de leurs statuts au Journal Officiel en date du 29 décembre 2010 ; la préparation et le suivi de la transformation des 20 entreprises en établissements publics et 4 en services publics qui ont abouti à l'adoption de leurs statuts d'établissements publics et services publics par des décrets du premier ministre, et enfin leur publication au Journal Officiel ; les travaux de fixation des capitaux sociaux provisoires des 20 entreprises publiques transformées en sociétés commerciales en entendant les travaux d'inventaires et d'évaluation plus détaillés de leurs patrimoines qui devraient permettre de fixer des capitaux sociaux définitifs sur base des états financiers certifiés ; les travaux sur les dettes croisées entre les entreprises publiques transformées en sociétés commerciales en vue d'assainir leurs situations financières en 2010. Un rapport avait été transmis au gouvernement pour décision.

II. 3. Restructuration des entreprises publiques

La démarche suivie par le COPIREP pour définir la stratégie de restructuration d'une entreprise comprend trois étapes de base : le diagnostic de l'entreprise aux fins de disposer d'un état de lieu récent sur le plan technique, opérationnel, financier et organisationnel ; la définition de la stratégie de restructuration de l'entreprise sur base des résultats du

⁹ *Ibid.*, p. 41.

diagnostic posé et de la politique sectorielle ; et la formulation d'un plan social d'accompagnement de la restructuration.

Cette méthodologie privilégie le traitement de ces entreprises au par cas. De manière générale, les constats dégagés à quelques différences près, sont : obsolescence, vétusté et délabrement des infrastructures et de l'outil de production dus à l'insuffisance des ressources et à l'absence des investissements de maintenance et de renouvellement ; sous-utilisation et contreperformance de l'outil de production, faible niveau de production ; missions de service public non assurées (6 % d'accès à l'électricité, 22 % à l'eau) de crédit, absence d'état de finance fiable, etc. ; effectif pléthorique par rapport au niveau d'activité, âge moyen et taux d'encaissement du personnel très élevé ; forte influence du politique sur la gestion de l'entreprise.

Au 31 décembre 2009, des études, diagnostics et/ou audits stratégiques ont été réalisés sur les entreprises suivantes : GECAMINES, REGIDESO, SNCC, RVA, ONATRA, RVM, RVF et MIBA.¹⁰

Pour permettre une restructuration plus efficace, des missions de stabilisation sont mises en place dans certaines entreprises structurantes comme stratégies intérimaires en vue d'arrêter la dégradation de la situation technique et financière de ces entreprises. Ces missions de stabilisation s'effectuent soit à travers un contrat d'assistance technique la gestion, soit à travers un contrat de gestion.¹¹

Les entreprises qui ont été priorisées pour leurs restructurations opèrent dans les secteurs qui ont des effets importants d'entraînement sur l'économie en termes de contribution ou produit intérieur brut, aux finances publiques, aux ressources extérieures et à l'emploi et ceux qui favorisent la connexion des différents secteurs de l'économie. Ces secteurs sont les mines, les transports, les télécommunications et l'énergie.

¹⁰ COPIREP (2009), *Loc. cit.*, p. 31.

¹¹ *Ibid.*, p. 71.

II. 4. Mise en œuvre du volet social de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat en RDC

Les entreprises connaissent un déséquilibre structurel entre le niveau des effectifs et celui de l'activité qui a connu un recul continu au cours des dernières années. Cette situation de sureffectif constitue un frein sur la rentabilité de leurs activités. Cependant, aucun partenaire privé ne pourrait s'intéresser à ces sociétés avec la configuration actuelle de leur charge d'exploitation qui, dans la plupart des cas, relève près de 40% du chiffre d'affaires pour de rémunération et autres charges sociales.

C'est dans ce cadre que des plans sociaux ont été mis en œuvre dans certaines entreprises publiques notamment la GECAMINES, l'OCPT, REGIDESO et la SCTP. L'objectif est de ramener les effectifs de ces entreprises à un niveau supportable et compatible avec celui de leurs activités et ressources générées.

L'enveloppe allouée au financement du volet social de réforme des entreprises publiques pour le paiement de décompte final aux agents concernés est globalement estimé à 99 millions USD (2009).¹²

II. 5. Amélioration du climat des investissements

Les activités réalisées par le COPIREP en rapport avec l'amélioration du climat des investissements ont porté sur les points suivants : l'appui au système judiciaire ; la mise en place des centres d'arbitrage ; la mise en place des tribunaux de commerce ; l'appui au journal officiel pour la connexion au GLIN (global legal information network) ; l'appui à l'adhésion de la RDC à l'agence pour l'assurance du commerce en Afrique (ACA) ; l'appui au processus d'adhésion de la RDC à l'OHADA ; l'assistance à l'inspection générale de la justice ; et l'appui au dialogue secteur public privé.

Il faut rappeler que les sociétés transformées sont des sociétés par action à responsabilité limitée, l'équivalent de la société anonyme en droit français et belge, et qu'aucune autorisation n'est requise pour leur

¹² *Ibid.*, p. 45.

constitution, que l'Etat en est l'unique actionnaire, et qu'en fin, la transformation est exonérée des droits et taxes.¹³

III. SUCCES REALISES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DES ENTREPRISES DU PORTEFEUILLE DE L'ETAT

De manière générale, le schéma de la réforme des entreprises est constitué de trois grands niveaux d'exécution, à savoir : la transformation juridique ; la transformation économique ; et la restructuration des entreprises, comprenant chacun différentes étapes du processus.

III. 1. Transformation Juridique

La transformation juridique des entreprises a permis d'aboutir aux résultats positifs ci-après : adaptation des textes des projets des statuts ; adaptation desdits textes ; fixation des capitaux minima provisoires ; et publication des statuts des nouvelles sociétés commerciales au Journal Officiel.

En effet, le processus de transformation des entreprises publiques en sociétés commerciale est arrivé à bon port après la publication au Journal Officiel de l'ensemble des statuts des nouvelles sociétés commerciales le 29 Décembre 2010, soit deux jours avant le délai butoir du 31 Décembre 2010.

Les 20 entreprises reprises dans le décret N°09/12 du 24 Avril 2009 portant établissement de la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et service publics ont toutes été transformées en sociétés commerciales et certaines avec des dénominations différentes.¹⁴

¹³ Art. 15 de la loi n°08/007 du 7 juillet portant disposition générales relatives à la transformation des entreprises publiques.

¹⁴ Décret N° 09/12 du 14 Avril 2009 établissant la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics.

Liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales

N°	DENOMINATION	SIGLE
	1. Secteur Mines	
01.	- Générales des carrières et des Mines ;	GECAMINES
02.	- Société de développement industrie et Minier du Congo ;	SODIMCO
03.	- Office des Mines d'or de Kilo-Moto ;	
04.	- Entreprise Minière de Kisenge Manganèse	OKIMO
	2. Secteur Energie	EMK-Mn
	- Régie de distribution d'eau ;	
05.	- Société nationale d'électricité ;	REGIDESO
06.	- Congolaise des hydrocarbures.	SNEL
07.	3. Secteur industrie	COHYDRO
	- Société sidérurgique de Maluku ;	
08.	- Société Africaine d'explosifs.	
09.	4. Secteur de Transport	SOSIDER
	- Société nationale de Chemin de fer du Congo ;	AFRIDEX
10.	- Office nationales de Transports ;	
11.	- Régies des voies Aériennes ;	SNCC
12.	- Régies des voies Maritimes	ONATRA
13.	- Ligne Aérienne Congolaises ;	RVA
14.	- Compagnie Maritime du Congo ;	RVM
15.	- Chemin de fer des Uélé.	LAC
16.	5. Secteur des télécommunications	CMDC
	- Office Congolaise des postes et télécommunication.	CFU
17.	6. Secteur financier	
	- Caisse d'épargne du Congo ;	OCPT
18.	- Société nationale d'Assurance.	
19.	7. Secteur service	CADECO
	- Hôtel Karavia	SONAS
20.		KAVIRA

Liste des entreprises publiques transformées en établissements publics

N°	DENOMINATION	SIGLE
	1. Secteur de l'agriculture	
01.	- Office national du café	ONC
	2. Secteur du transport	
02.	- Régie des voies Fluviales ;	RVF
03.	- Offices de Gestion du Fret Maritime ;	OGEFREM
04.	- City train.	CITYTRAIN
	3. Secteur de communication	
05.		ACP

06.	- Agence Congolaise de Presse ; - Radiotélévision Nationale Congolaise.	RTNC
07.	4. Secteur financier	
08.	- Fonds de Promotion de l'Industrie ; - Institut National de Sécurité Sociale.	FPI INSS
09.	5. Secteur des constructions	
10.	- Office de Routes ; - Offices des Voieries et Drainage.	OR OVD
11.	6. Secteur des services	
12.	- Office National du Tourisme ; - Office de Promotion de Petites et Moyennes Entreprises du Congo.	ONT OPEC
13.	7. Secteur du commerce	
14.	- Foire Internationale de Kinshasa ; - Office Congolaise de Contrôle.	FIKIN OCC
15.	8. Secteur de la recherche	
16.	- Institut National des Statistiques ; - Institut National d'Etudes et Recherches Agronomiques.	INS INERA
17.	9. Secteur de la conservation de la nature	
18.	- Institut Congolais pour la conservation de la Nature ; - Institut des Jardins Zoologiques et Botanique du Congo ;	ICCN IJZBC
19.	- Institut des musées Nationaux du Congo.	IMNC
20.	10. Secteur de la formation - Institut de la Préparation Professionnelle	INPP

Liste des entreprises publiques transformées en services

N°	DENOMINATION	SIGLE
01.	1. Secteur agriculture - Office National de Développement de l'énergie	ONDE
02.	2. Secteur Mines - Centre d'expertise, d'évaluation et de certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses	CEEC
03.	3. Secteur Financier - Office de Gestion de la dette Publique	OGEDP
04.	- Office des douanes et accises	OFIDA
05.	4. Secteur des services - Régies Nationale d'approvisionnement et d'imprimerie	RENAPI

Il faut rappeler que les sociétés transformées sont des sociétés par action à responsabilité limitée, l'équivalent de la société anonyme en droit français et pour leur constitution, que l'Etat en est l'unique actionnaire, et qu'enfin, la transformation est exonérée des droits et taxes.¹⁵

III. 2. Transformation économique

La Transformation Economique a permis d'aboutir aux résultats suivants : inventaire des patrimoines des sociétés ; élaboration de la matrice des dettes et créances croisées entre les entreprises transformées ; arbitrage des dettes et créances croisées ; traitement de la question de passif non assurable ; décision gouvernementale sur la question de dettes des entreprises transformées.¹⁶

Tableau 11: Volume global de la dette sociale des entreprises publiques

Entreprises	Dettes sociales (en USD)
LAC	63 160 277,14
CVM	5 467 683,00
SONAS	18 200 985,68
RVA	27 273 454,75
SCPT	39 961 366,28
SCMK-Mn	17 235 433,83
REGIDESO	11 747 874,30
CADECO	6 142 577,02
COHYDRO	907 618,81
SNCC	161 350 859,00
GECAMINES	362 973 274,04
LMC	8 000 000,00
SODIMICO	23 028 557,00
SCTP	11 000 000,00
SOKIMO	15 017 310,00
KARAVIA	-
SOSIDER	-
CFUF	10 000 000
SOCIDEX	7 546 481,55
SNEL	6 497 427,94
Total	795 511 180,35

Source : COPIREP.

Disponible sur zoomeco.cd

III. 3. Restructuration

D'une manière générale, les éléments que nous pouvons retenir en ce qui concerne la mission de restructuration sont les suivants : le diagnostic ; la définition de la stratégie ; l'adoption de la stratégie ; la

¹⁵ WENDA GAKUGELA V., « Réflexion sur la privatisation des entreprises publique congolaise : cas de la SNEL », Mémoire de licence, FSSAP, UPN, Kinshasa, 2011, p. 40.

¹⁶ COPIREP, Rapport annuel, Kinshasa, 2009.

stabilisation des activités ; les études de faisabilité du partenariat public et privé ; et la réalisation des partenariats public et privé.

En effet, le diagnostic posé par les firmes recrutées pour la stabilisation avait conduit à l'identification d'un certain nombre de maux communs à ces différentes entreprises à savoir : la dégradation avancée des infrastructures, l'obsolescence des équipements, les personnels pléthorique et vieillissant dans les structures administratives au sein des structures techniques et opérationnelles, les charges de structures importantes avec des prix de revient non compétitifs, la qualité des services insatisfaisante, les systèmes d'information inadaptés aux exigences du management moderne et le désinvestissement continu. Ainsi donc, la réforme des entreprises vise leur redressement en vue de les rendre viables, performantes et capables de fournir des services de meilleure qualité.

Par conséquent, pour atteindre les principaux objectifs, cinq orientations stratégiques ont été définies et adoptées à savoir : la composition au portefeuille de l'Etat ; le cadre juridique qui régit le fonctionnement de l'entreprise publique ; la possibilité du désengagement de l'Etat d'une activité économique ; la mise en place des agences de régulation des activités économiques ; la dimension sociale de la réforme. Pour ce faire, les diagnostics posés ont conduit à l'élaboration des plans de stabilisation par le COPIREP lesquels sont soumis à l'approbation du gouvernement.

III. 4. Amélioration du climat des affaires et des investissements

Dans cette composante, le COPIREP¹⁷ a soutenu et réalisé les activités ci-après : l'appui au système juridique ; la mise en place des centres d'arbitrage et des tribunaux de commerces ; l'appui au journal officiel pour la connexion au GLIN ; l'appui au processus d'adhésion de la RDC à l'OHADA ; l'appui au dialogue du secteur public-secteur privé, etc.

¹⁷ COPIREP, *Rapport annuel*, Kinshasa, 2018.

IV. DIFFICULTES ET DEBOIRES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DES ENTREPRISES DU PORTEFEUILLE DE L'ETAT EN RDC

Les réformes sont de processus difficiles à mettre en œuvre pour cause des risques inhérents à l'environnement du secteur à reformer et aux intérêts acquis de certains groupes d'influences qui s'y opposent généralement.

IV. 1. Contraintes rencontrées

Les principales contraintes rencontrées par le COPIREP dans l'accomplissement de sa mission sont nombreuses, les plus importantes sont notamment :

- l'absence d'approbation des réformes proposées par la sphère politique. L'absence de compréhension et d'adhésion aussi bien au niveau du gouvernement, des dirigeants d'entreprises, des travailleurs et des partenaires sociaux sur la nécessité, les objectifs et les modalités de mise en œuvre du projet ;
- la méconnaissance de la portée réelle des nouvelles lois sur la réforme des entreprises publiques. En effet, les lois sur les entreprises publiques consacrent l'ouverture à l'investissement privé de secteurs autre fois dominés par l'Etat. Mais hélas, pour une large majorité de l'opinion et même des décideurs, la participation du secteur privé dans ces secteurs d'activités est généralement perçue comme un bradage du patrimoine national ;
- l'assimilation de la transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales comme une opération préparatoire au bradage des actifs de l'Etat dans des secteurs clés de l'économie. Les entreprises publiques sont perçues comme des biens faisant partie du patrimoine national dans des secteurs stratégiques. D'où leur transformation en sociétés commerciales est parfois perçue comme un préalable à l'opération de bradage de leurs actifs au détriment de l'Etat. Cette perception induit parfois une certaine volonté de limiter le champ de la réforme dans ces secteurs ;
- le retard et parfois l'absence de réaction de la part du gouvernement

par rapport aux orientations et décisions devant être prises pour permettre la poursuite de processus de réforme. La poursuite de la transformation des entreprises publiques structurantes en sociétés commerciales est suspendue à certaines décisions non encore prises par le gouvernement sur des points importants en rapport notamment avec : la propriété des actifs de ces sociétés, les modalités de règlement de dette croisée entre ces sociétés et l'Etat, les modalités de prise en charge du passif non assurable de ces sociétés ;

- l'absence ou la faible mobilisation de ressources pour financer les réformes préconisées. L'insuffisance des ressources financières handicape notamment la prise en charge de la dimension sociale de la réforme. Il est à noter que la quasi-totalité des entreprises publiques sont en situation de sureffectif et font face à des sommes importantes d'arriérés sociaux dont la prise en charge constitue une contrainte majeure à laquelle le gouvernement ne sait pas répondre compte tenu de ses moyens très limités ou par manque de volonté ;
- l'instabilité du personnel et la faible capacité des structures de pilotage et de suivi des réformes.

Outre les difficultés énumérées ci-haut, nous pouvons ajouter les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre et l'exécution des missions de stabilisation qui sont de deux ordres. Il s'agit principalement de l'absence de consensus, de compréhension et d'adhésion au niveau des dirigeants d'entreprises et des partenaires sociaux sur la nécessité de leurs missions ; l'absence du feedback et de l'interaction du gouvernement par rapport aux orientations et décisions devant être prises pour permettre la poursuite de ces missions dont l'exécution se déroule par phase, le passage d'une phase à une autre étant conditionné par l'approbation et la décision du gouvernement. Ces deux difficultés sont aggravées par la forte politisation dans la gouvernance des entreprises et un syndicalisme peu responsable. Ces difficultés ont entravé largement la mise en œuvre et les résultats dans les différentes entreprises où les réformes ont été initiées.

On constate, par ailleurs, que ces missions d'assistance technique à gestion ont été soit interrompues, soit sont arrivées à leur terme légal et

n'ont pas été reconduites, les tares de gestion du passé refaisant souvent et rapidement surface. Bien que créé par l'Etat mais à l'initiative de la Banque Mondiale, (BM), le COPIREP fonctionne dans un contexte d'externalité quasi-totale.

Les gros salaires et les meilleures conditions de travail dont bénéficient les cadres et fonctionnaires, les administrations de type agence, entretiennent un climat de tension et sapent l'unité et la communauté des politiques publiques à cause des doubles emplois et des chevauchements. D'où, les conflits et antagonismes entre notamment le COPIREP et le Conseil Supérieur du Portefeuille.¹⁸

IV. 2. Echecs consentis dans la mise en œuvre de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat en RDC

Créé en 2002 par décret présidentiel n° 13 6/200 du 30 octobre 2002 tel que modifié et complété par décret n°09/15 du 24 avril 2009, le COPIREP s'est lancé dans la mise en œuvre des réformes sans diagnostics et études approfondies préalablement, ce qui l'a conduit à certains échecs car beaucoup de paramètres importants ou indispensables n'ont pas été pris en compte.

De la manière dont les choses ont été menées, Kitenge juge : « inefficaces mais très coûteuses, les procédures de la Banque Mondiale à travers le COPIREP. Les procédures administratives de la Banque à travers le COPIREP n'ont rien apporté [...], le recours aux blancs pour relever les entreprises de l'Etat et le recrutement de certains cabinets étrangers, à cet effet n'ont fait que perdre beaucoup d'argent à l'Etat ».¹⁹

De là, découle les échecs ci-dessous dans l'agencification de la gestion des prérogatives relevant des compétences de certaines entreprises publiques ; l'absence des critères objectifs dans la sélection des actionnaires.

¹⁸ MUKOKA N. F., *Etat et gouvernamentalité au Congo (RD)*, éd. ICREDES, Kinshasa, 2012, p. 135.

¹⁹ http://www._Le_médiasducitoyen.Cd/actus/le-danger-de-reforme, consulté le 30 Mars 2020.

V. PERSPECTIVES POUR UNE REFORME EFFICACE ET EFFICIENTE

Au regard des succès réalisés et des échecs qui ont émaillé le processus de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat, quelques perspectives méritent d'être envisageable :

- la nécessité de mener les réformes sur base des études approfondies et détaillées car le manque d'études au préalable conduit souvent à la réalisation partielle et/ou à l'échec des réformes car certains paramètres importants ou indispensables n'étant pas pris en compte ;
- la nécessité de mettre des ressources financières aussi bien privées que publiques à la disposition du COPIREP car la mise en œuvre de réforme induit un besoins important de moyens financiers pour sa concrétisation ;
- la nécessité d'élaborer des stratégies qui visent à s'affranchir progressivement de l'assistance étrangère qui doit cesser d'être comme éternelle même si les rapports de partenariat restent de mise²⁰ qu'aucun pays ne peut vivre dans l'autarcie ;
- la mise en place d'un organe de suivi et de pilotage animé par un personnel compétent et motivé est un impératif ;
- la garantie au personnel d'une certaine stabilité dans l'emploi et confier l'animation de principales fonctions de la structure de pilotage aux cadres nationaux afin d'éviter des collusions d'intérêt ;
- la sensibilisation des cadres, des acteurs politiques, de la population, des travailleurs par le biais de leurs syndicats, sur le bien-fondé des réformes envisagées au sein des entreprises afin que tout le personnel s'y implique et s'approprie les résultats attendus ;
- la prise en compte par le gouvernement congolais des dispositions nécessaires en matière financière et matérielle, en plus d'une ferme volonté du reste déjà déclaré pour permettre au processus d'atteindre les buts ou missions fixés ;
- l'attribution par l'Etat congolais au COPIREP des pouvoirs de sanctions contre les gestionnaires moins efficaces, incompetents.

²⁰ MUKOKA NSENDA F., *Op. cit*, p. 139.

CONCLUSION

Le COPIREP a préparé la réforme du cadre légal entendu que l'ancienne loi N°70-002 du 06 Janvier 1978 qui régissait les entreprises publiques présentait beaucoup de faiblesses. En outre, cette loi n'avait pas prévu un mécanisme de désengagement de l'Etat de ces entreprises.

Partant de cela, pour l'exécution de la composante réforme des entreprises publiques, le COPIREP a soutenu et financé les activités liées à l'élaboration et le suivi de projet de textes juridiques sur la modernisation du cadre légal de la réforme des entreprises publiques qui ont abouti à la promulgation par le président de la République de ces quatre lois et la préparation et suivi des décrets portant mesures d'application de ces quatre lois. Il a aussi organisé et, le cas échéant, financé les activités sur la transformation des entreprises et a apporté un appui technique à l'élaboration et mise en œuvre des réformes dans les secteurs clés de l'économie à savoir : les mines, les finances, les transports, les postes et télécommunications ainsi que l'énergie.

Cependant, partant d'un constat dégagé, les études diagnostiques et/ou audits stratégiques ont été réalisés et conduits à la restructuration des entreprises des secteurs susmentionnés pour que la restructuration soit efficace, des missions de stabilisation ont été mises en place dans certaines entreprises structurées comme stratégies intérimaires en vue d'arrêter la dégradation de la situation technique et financière de ces entreprises.

Certaines opérations de désengagement de l'Etat de certaines entreprises publiques et sociétés d'économie mixte ont été amorcées. Ces opérations ont concerné trois entreprises à savoir : l'hôtel Karavia, la CINAT et la SOCIDER.

En revanche, la mise en place des centres d'arbitrage et des tribunaux de commerce, l'appui au journal officiel pour la connexion au GLIN, l'appui au processus d'adhésion de la RDC à l'OHADA et l'appui au dialogue du secteur public-privé, sont les activités réalisées en rapport avec l'amélioration du climat des investissements.

Malgré ces réussites, quelques difficultés ont émaillé la mise en œuvre du processus de la réforme, à savoir : l'indifférence, les réticences des acteurs politiques ne permettront pas à ce processus de la réforme de bien évoluer ; l'impréparation de la morale de la population, les travailleurs, les syndicalistes y compris les dirigeants des entreprises, ce qui constitué le manque de consensus entre le COPIREP et les différentes couches susmentionnées en aval, ce qui entraîne comme conséquence le manque de compréhension du bien-fondé de la réforme ; le manque des moyens financiers consécutifs pour la mise en œuvre effective de la réforme.

Par conséquent, d'autres paramètres importants et indispensables de réforme qui n'ont pas été pris en compte, ont conduit le processus de la réforme aux échecs suite à l'impréparation et la précipitation.

Il serait préférable que le COPIREP soit doté des pouvoirs non seulement de suivis et de contrôle dans la mise en œuvre de la gestion du processus de la réforme, mais surtout celui d'évaluer les performances et de sanctionner les gestionnaires inefficaces.²¹

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALBERT H., *Administration et fonctionnement*, éd. Robert Stoops, Bruxelles, 1994.
- BOLA NTONTELE A., « Introduction à la Science Administrative », Notes inédites, G1 FSSAP, UPN, 2007.
- COPIREP, Rapport annuel, Kinshasa, 2013.
- COPIREP, Rapport annuel, Kinshasa, 2014.
- COPIREP, Rapport annuel, Kinshasa, 2015.
- COPIREP, Rapport annuel, Kinshasa, 2016.
- COPIREP, Rapport annuel, Kinshasa, 2017.
- COPIREP, Rapport annuel, Kinshasa, 2018.
- COPIREP, Rapport annuel, Kinshasa, 2019.
- Décret N°09/11 du 24 Avril 2003 portant mesures transitoires relatives à la transformation des entreprises publiques.

²¹ KANZE KITAMBO et al., *Art. cit.*, p. 329.

Décret N°09/12 du 14 Avril 2009 établissant la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics.

Décret N°09/12 du 24 Avril 2009 portant disposition et liquidation de quelques entreprises publiques.

Décret N°09/15 du 24 Avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé « Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'Etat », « COPIREP » en sigle.

http://www._Le_médiasducitoyen.Cd/actus/le-danger-de-reforme.

<http://www.copirep.org>.

KANZE KITAMBO at. al, « Comité de Pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat en RDC : Succès, Déboires et Perspective », dans *CRIDUPN*, n°067a, Avril-Juin 2016.

Loi n°08 /010 du 7 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion de portefeuille de l'Etat.

Loi n°08/007/du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques.

Loi n°08/008 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille

MUKOKA N. F., *Etat et gouvernamentalité au Congo (RD)*, éd. ICREDES, Kinshasa, 2012.

MUKOKA N. F., « La réforme de l'administration publique au Zaïre. Quelle réforme pour l'administration ? », dans *Analyse sociale*, vol. II, n°1, 1996.

SEKE M. A., « La transformation des entreprises du portefeuille de l'état en RDC: lecture critique des résultats sur terrain », Mémoire de licence, UPC, Kinshasa, 2010.

VERHUST A., *Cours d'économie de l'entreprise*, éd. CRP, Kinshasa, 1984.