

ÉCHEC OU RÉUSSITE DE LA RÉFORME DES ENTREPRISES PUBLIQUES DE 2008 ?

1. De la nécessité de la réforme des entreprises publiques en 2008

Georges BOKONDU,
Manager de Southern
Africa Resources
Watch (SARW),
RD Congo. GeorgesM@
sarwatch.org

La question de savoir si la réforme des entreprises publiques opérées en 2008 par le gouvernement de la RD Congo est un échec ou une réussite, nous a poussé à faire notre propre analyse de cette réforme. Cette analyse vient à la suite des différents travaux en cours dans le cadre de la gouvernance du secteur minier congolais, un secteur qui est le moteur de développement économique du pays. En l'absence des opérateurs publics, ce sont les investisseurs privés qui dominent ce secteur, tels que la GECAMINES, la SOKIMO, la SAKIMA, la SODIMICO, l'EMK-Mn et la MIBA.

Le sous-sol congolais dispose de ressources minières abondantes, avec parfois des réserves immenses pour les années à venir. En période d'activités économiques florissantes, la RD Congo a pu maintenir un niveau de production minière qui la classait première productrice et exportatrice mondiale du diamant industriel, première productrice mondiale du cobalt, sixième productrice du cuivre, septième productrice mondiale de l'étain, huitième productrice mondiale du zinc, neuvième productrice du manganèse, douzième productrice du cadmium¹. La RD Congo possède actuellement plusieurs entreprises minières nées des partenariats avec des entreprises minières publiques, mais elle n'a pas encore atteint son ancien niveau de grande productrice mondiale de plusieurs minerais, même si la production du cobalt a sensiblement augmenté jusqu'à amener le pays à produire au-delà du besoin mondial en cobalt, soit 84.619 tonnes en 2012². Les entreprises

1 J. KANKWENDA Mbaya, *L'économie politique de la prédation au Congo-Kinshasa, des origines à nos jours 1885-2003*, Montréal, Éditions de l'ICREDES, 2005, pp.100-101.

2 Statistiques des exportations des produits miniers marchands, Ministère des mines de 1980 à 2012.

publiques ne sont plus leaders dans la conduite des activités minières en RD Congo. Elles sont non seulement absentes, mais ne jouent aucun rôle pour aider le gouvernement à maîtriser la régulation du secteur.

La réforme des entreprises publiques effectuée en 2008 a été dictée par le constat du bilan négatif eu égard aux objectifs économiques et sociaux qui leur étaient assignés dans le cadre de la Loi n°78-002 du 6 janvier 1978. En enclenchant le processus de réforme de ces entreprises, le Gouvernement congolais cherchait à créer un cadre institutionnel qui allait « insuffler une dynamique aux entreprises de l'État en vue d'améliorer leur potentiel de production et de rentabilité » et contribuer au renforcement de leur compétitivité dans le contexte de la mondialisation. Pour les entreprises publiques, la réforme a consisté en leur transformation en société commerciale à actionnaire unique, qui demeure l'État.

Huit ans après l'adoption de cette réforme, il convient d'en dresser le bilan. Ainsi, l'objectif de cette réflexion est d'inviter le gouvernement à l'évaluation de la réforme opérée en 2008 des entreprises publiques du secteur minier. Pour atteindre cet objectif, il est indiqué de se poser les questions suivantes : La réforme de 2008 a-t-elle réussi ? Quel est son impact, à ce jour, tant sur le plan économique que social ? A-t-elle amélioré le rendement des entreprises minières publiques ?

Notre hypothèse est qu'à ce jour, la réforme de 2008 n'a produit aucun effet escompté. Au contraire, elle peut être considérée comme étant l'une des causes de la dégradation de la gouvernance au sein des entreprises minières. D'où la nécessité d'une évaluation indépendante de ce processus pour son réajustement technique.

2. De la transformation des entreprises publiques et la valeur ajoutée

La loi n°08/007 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives aux transformations des entreprises publiques stipule, dans son exposé des motifs, que les entreprises publiques organisées par la Loi-cadre n°78-002 du 06 janvier 1978 n'ont pas atteint les objectifs économiques et sociaux leur assignés. Pour cette raison, leur réforme s'impose. Celle-ci s'inscrit dans le cadre du programme général de redressement macroéconomique et sectoriel conçu et conduit par le gouvernement. Elle a pour objectif de créer un cadre institutionnel susceptible d' (de) :

- Insuffler une dynamique nouvelle aux entreprises du portefeuille de l'État en vue d'améliorer leur potentiel de production et de rentabilité ;
- Veiller au renforcement de la compétitivité de ces entreprises et de l'ensemble de l'économie nationale.

Quatre questions peuvent découler de cet objectif, à savoir :

- La dynamique nouvelle a-t-elle été insufflée ?
- Y a-t-il eu amélioration du potentiel de production des entreprises ?
- Y a-t-il eu rentabilité des entreprises minières de l'État ?
- Y a-t-il eu renforcement de la compétitivité de ces entreprises publiques face à la multitude des opérateurs privés ?

En réponse à ces questions, nous pouvons affirmer qu'il n'y a eu, à ce jour, aucune dynamique nouvelle, aucune amélioration du potentiel de production, ni de la rentabilité économique de ces entreprises, et pis encore, elles ne sont pas compétitives dans le secteur.

La transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales avait pour objectif principal d'exercer des activités économiques en vue de générer des profits. La réforme de 2008 consistait à les transformer en sociétés par actions à responsabilité limitée (SARL), soumises au régime de droit commun et bénéficiant de certaines dispositions dérogatoires. La transformation n'a rien apporté et les mandataires continuent d'être nommés par le gouvernement.

La question ultime qu'il convient de se poser est celle de savoir ce qu'il faut faire avec ces entreprises qui existent uniquement par leurs noms. Faut-il les dissoudre purement et simplement ? Ou créer d'autres mécanismes de gestion ? Curieusement, ces entreprises possèdent toutes des potentialités en réserves minières, des titres en validité, mais elles sont incapables de décoller malgré les expériences qui sont en face d'elles ; expériences des partenariats qu'elles ont signés avec des investisseurs privés. Il faut un autre modèle de gouvernance des entreprises minières, avec des dirigeants apolitiques, disposant de compétences appropriées, soumis aux meilleures pratiques de gestion.

3. La suppression de la tutelle technique du ministère des mines sur les entreprises du portefeuille de l'État

La loi n°78-002 du 06 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques décretrait en son article 40 que l'organe de tutelle exerce son pouvoir de tutelle soit par voie d'approbation, soit par voie d'opposition.

En ce qui concerne la GECAMINES, par exemple, l'article 28 du Décret n°0049 du 7 novembre 1995 portant création et statuts d'une entreprise publique dénommée la GECAMINES disposait que l'entreprise est placée sous la tutelle du ministère ayant les mines dans ses attributions.

La réforme de 2008 a supprimé de manière expresse la tutelle technique sur les entreprises du portefeuille de l'État car elle n'est prévue dans aucun texte promulgué en 2008, peut-être parce que ces entreprises sont devenues des sociétés par actions à responsabilité limitée, fonctionnant de ce fait conformément au Décret du 27 février 1887 sur les sociétés commerciales. Toutefois, le législateur a accordé tous les pouvoirs au Ministre du Portefeuille sur l'ensemble des entreprises publiques de différents secteurs de la vie nationale, devenant ainsi un super ministère qui peut ou ne pas avoir des capacités et compétences nécessaires pour exercer une tutelle complète et permanente. La gestion du processus de désengagement lui a aussi été conférée par l'article 10 de la loi n°08/008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'État, des entreprises du portefeuille.

Les anciens ministères de tutelle dans les différents secteurs de la nation ont vu leur pouvoir diminué ou simplement supprimé. Le Ministre des mines, par exemple, n'a plus sur les entreprises publiques de son secteur que sa seule mission d'application de la politique minière du pays.

La suppression de la tutelle technique doit soulever des interrogations dans le contexte de la RD Congo, car elle fait courir au patrimoine de l'État un danger de bradage et de dilapidation au profit des tiers, parrains des mandataires publics. En outre, le législateur du 7 juillet 2008 n'avait pas dit pourquoi il avait supprimé la tutelle. Il n'avait pas non plus donné les garanties de performance en laissant libres les mandataires publics de tout contrôle. Il faut attacher ce flou à la centralité du Ministère du Portefeuille dans le processus de réforme des entreprises publiques. Piloté par le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (COPIREP) sous l'autorité bien « vaillante » du Ministère du Portefeuille, celui-ci voulait s'attribuer toutes les prérogatives des Ministères techniques pour être la seule autorité auprès de laquelle devaient répondre tous les gestionnaires des entreprises du portefeuille de l'État. Le ministère du Portefeuille devenait d'office un mégaministère présent finalement dans tous les Conseils d'administration des entreprises publiques sans avoir la maîtrise technique des secteurs concernés, notamment du secteur minier. Il s'agit ici d'un des points faibles de la réforme de 2008.

4. Bilan de la réforme des entreprises publiques du secteur minier

Le bilan de la transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales est très mitigé. Il ne serait pas exagéré de soutenir qu'au stade actuel, ce bilan est totalement négatif. En effet, la réforme n'a pas réussi à insuffler une nouvelle dynamique à ces entreprises

publiques devenues des sociétés commerciales, et la compétitivité escomptée n'est pas au rendez-vous. Et pour cause, l'État reste toujours l'actionnaire unique appliquant dans certains cas les mêmes méthodes de l'ancien régime juridique de 1978. Il prend des décisions qui valent les délibérations des assemblées générales, nomme et révoque les mandataires comme sous le régime de la Loi du 6 janvier 1978. Aucun privé n'est venu s'associer à lui.

En supprimant la tutelle technique, l'occasion a été très belle pour les mandataires publics d'abuser de l'absence d'un pouvoir de contrôle technique sur leurs actes de gestion. Ces abus se traduisent souvent par des « entêtements » et des détournements des deniers publics. Le cas typique est celui de la GECAMINES qui a entraîné la révocation de son Administrateur Délégué en 2015.

Sur le plan du fond de la réforme de 2008, aucune des anciennes entreprises publiques (GECAMINES, SOKIMO, SAKIMA, ENTREPRISE KISENGE MANGANESE, SODIMICO ET MIBA) n'a produit des effets attendus. Leur impact économique et social est presque nul. Avant la réforme, la GECAMINES, par exemple, produisait 16 à 20.000 tonnes de cuivre par an. En lisant le rapport réalisé par quelques experts congolais avec le financement du projet d'appui à la « Bonne Gouvernance dans le Secteur Minier » (BGSME) de la « Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit » (GIZ) intitulé « La projection décennale du potentiel fiscal du secteur minier industriel de la RDC », les contributions au budget de l'État cumulées de quinze entreprises étudiées totaliseront, pour la période 2016 à 2025, un montant de 8.872.285.572,33 USD, soit une moyenne annuelle de 887.228.557,23 USD³. Aucune entreprise minière publique n'a été prise dans le périmètre de cette étude, à cause du désespoir sur leur existence et performance.

Après la réforme, on s'aperçoit que la production congolaise du cuivre et de l'or en 2014⁴ avait atteint respectivement 1.029.800 tonnes et 19.568 tonnes, avec moins d'un pourcent de la part des entreprises publiques. Les 99% de la production de ces deux minerais sont l'œuvre des investisseurs privés. La même tendance a été remarquée en 2015 et en 2016, car il n'y a aucun effort qui est fourni pour accroître la capacité des entreprises publiques.

Dans la Conférence organisée par Southern Africa Resources Watch (SARW) à la fin de l'année 2015 sur la décentralisation et la gouvernance des ressources naturelles, les participants ont relevé que la GECAMINES a exercé un rôle intégrateur réel dans l'économie nationale en étant une entreprise publique ; le travail des ateliers centraux de Panda, l'approvisionnement du marché en plusieurs produits dont

3 GIZ, *Projection décennale du potentiel fiscal du secteur minier industriel de la RD Congo*, Kinshasa, juin 2016, p. 7.

4 *Rapport annuel 2014 de la Chambre des Mines de la Fédération des Entreprises du Congo*, Kinshasa, 2015, p. 8.

l'acide sulfurique (actuellement importé), la sous-traitance au profit de la Compagnie nationale des chemins de fer pour le transport des minerais, etc. Comparer cela aux réalisations actuelles des multinationales, les choses sont tout autre: au-delà de l'extraction, leurs actions impliquent plus les entrepreneurs extérieurs que locaux. Ces multinationales importent tout. La comptabilité de certaines d'entre elles se tient à l'étranger.

La réforme n'a donc pas donné des résultats escomptés, et il n'y a pas eu de la valeur ajoutée, car depuis huit ans maintenant, aucune de ces entreprises transformées en sociétés commerciales n'est performante. À titre illustratif, le cas de la SAKIMA est éloquent. Avec tous les droits miniers ou gisements mis à sa disposition, l'État n'a fourni aucun appui pour que cette entreprise développe son projet minier comme l'a fait son ancien partenaire BANRO. La France, la Belgique possèdent encore des entreprises publiques. Et ces États accompagnent leurs entreprises pour obtenir non seulement des financements, mais aussi pour acquérir des grands marchés dans le monde. C'est le cas d'AREVA en France qui est accompagné par les hauts dirigeants français pour obtenir des gisements d'uranium, notamment en RD Congo et au Niger.

Conclusion

Notre interrogation en rapport avec l'échec ou la réussite de la réforme des entreprises publiques en RD Congo avait sa raison d'être. La réforme de 2008 avait son bien-fondé en rapport avec les performances médiocres des entreprises publiques. Toutes les entreprises minières publiques étaient et sont presque en faillite. Seule la décision de faillite était attendue de la part du gouvernement. Après cette réforme, ces entreprises sont restées dans les mêmes conditions car jusqu'à ce jour, il n'y a aucune amélioration de leurs conditions de travail, aucune performance ; les salaires sont restés impayés pendant des mois ; aucun investissement n'est placé ; mais par contre des patrimoines ont continué à être vendus ou cédés.

Le programme gouvernemental de la RD Congo devra prendre en compte cet aspect des choses, notamment remettre la tutelle technique des entreprises publiques aux différents ministères sectoriels qui ont pour mission d'appliquer les politiques de leurs domaines respectifs, au lieu de laisser ce rôle au seul ministère du Portefeuille qui a déjà sa tutelle administrative et financière. Le pouvoir laissé au ministère du Portefeuille est exorbitant et n'a pas donné des solutions au problème d'imperfection des entreprises du Portefeuille de l'État. S'il n'est pas possible de revenir sur la tutelle technique tel que prévu dans l'ancienne

loi de 1978, il serait alors important d'envisager d'autres mécanismes de contrôle des actions des entreprises du Portefeuille de l'État face à l'absence de l'efficacité de contrôle politique et des organes classiques de contrôle, tel que la Cour de Compte et l'Inspection Générale des Finances.

En définitive, il faut une évaluation du processus de transformation des entreprises publiques. Ce qu'il faut faire, c'est une véritable évaluation où les organisations de la Société civile, les entreprises elles-mêmes, le gouvernement et d'autres partenaires prendront une part active.

Depuis son accession à la souveraineté nationale et internationale, la RD Congo accuse un faible niveau de développement, avec un standing de vie précaire, en dépit de l'existence de ses immenses et innombrables potentialités. Ce contraste assez troublant démontre clairement que le pays et ses habitants ne tirent pas profit de l'exploitation des ressources naturelles dont ils sont dotés. La gouvernance de ces ressources est particulièrement l'une des causes à même d'expliquer un tel état des choses⁵. Durant la bonne époque où les entreprises minières publiques étaient dynamiques, performantes avec des capacités de production de haut niveau, le budget et l'économie de l'État congolais étaient soutenus par celles-ci. Pourquoi ne pas expérimenter de nouveau cette gestion d'une partie de la deuxième République et ne pas être à la solde des entreprises privées ? Enfin, il faut repenser notre politique minière en matière de gouvernance des entreprises minières publiques, afin qu'elles participent au développement du secteur minier congolais au lieu de le laisser entre les mains des investisseurs privés ou des multinationales. Les entreprises du Portefeuille de l'État doivent redevenir performantes, compétitives et leaders dans le secteur minier. ■

5 Note des termes de références de la 2^e Conférence minière sur la bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des ressources naturelles de la RD Congo, tenue à Goma, du 24 au 25 mars 2014.