

4

Réformes de l'administration et privatisation des entreprises publiques en RDC : bilan pour des alternatives (1980-2007)

Hubert Ntumba Lukunga

... le constat qu'il faut faire c'est que l'entreprise a été un échec total, dans la mesure où l'effort légitime de décentralisation administrative qui devait succéder à une longue période de centralisation continue à se butter à l'épreuve de la théorie et des faits.

F. Mukoka Nsenda, 2004

Réformer une entreprise, c'est avant tout la traiter comme un acteur économique normal qui doit subir, à de rares exceptions, les lois du marché.

Ilunga Ilunkamba, 2005

Introduction

Le présent texte est une contribution à la Conférence Guy Mhone sur le développement qui a eu lieu à Zomba (Malawi), du 22 au 24 août 2007, ayant eu pour thème central : « Réformes du secteur public en Afrique : rétrospectives et perspectives ». A ce propos, nous nous étions

proposé d'intervenir en nous appesantissant sur la question et en prenant part au débat avec un exposé intitulé comme suit : « Des réformes de l'administration et privatisation des entreprises publiques en RDC. Bilan pour des alternatives (1980-2007) ».

A cet effet, face à l'ampleur et la complexité de la question, nous estimons logique d'évoluer autour de quatre points essentiels, ci après :

- les termes de référence et justificatifs du problème ;
- le processus d'exécution du projet de réformes ;
- des résultats escomptés et de la situation actuelle ;
- propositions de solutions.

Des termes et justificatifs du projet/réformes par la Banque mondiale et Fonds monétaire international.

Militant en faveur de la croissance économique en Afrique, les institutions de Bretton Woods ont eu, à partir de 1980, à lancer des programmes d'ajustement structurel. Il s'agit, pour ces institutions, d'harmoniser les rapports entre les structures socio-économiques afin que l'économie de chaque Etat africain puisse connaître une certaine croissance et par conséquent contribuer ipso facto au développement.

Autrement dit, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international rangent l'administration publique et les entreprises de l'Etat parmi les facteurs historiques du sous-développement de l'Afrique en général et de chaque Etat africain en particulier parce qu'ils ne sont pas rentables du point vue financier.

Du diagnostic établi par ces institutions, il ressort que l'administration publique et les entreprises ne contribuaient pas à la croissance économique à cause de :

- leur non rentabilité financière ;
- leur inefficacité dans le travail ;
- leur caractère tentaculaire ;
- leur personnel pléthorique ;
- l'incompétence des dirigeants, responsables et autres préposés à pouvoir gérer efficacement les entités en question.

En fait, la Banque mondiale, à travers les programmes d'ajustement structurel préconisait ainsi :

- l'accroissement au maximum des recettes fiscales et douanières ;
- l'encadrement des dépenses en vue d'assainir les finances publiques ;

- la mise en place d'un cadre macro-économique favorable, surtout en ce qui concerne la politique monétaire, les taux d'intérêt, les taux de change, etc. (Nzanda-Buana-kalembe 1995:107).

Mais, il est constaté que vingt cinq ans plus tard les résultats de programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale sont reconnus par tous comme s'étant soldés par un échec. Jugement que partage aussi la Banque mondiale, elle-même, et qu'elle justifie par le fait d'avoir appliqué la même thérapie à tous les Etats africains indistinctement. Et, elle le reconnaît en ces termes :

Les problèmes économiques de l'Afrique ne peuvent pas être résolus rapidement par l'ajustement structurel. Les structures même de la production en Afrique ont besoin d'être transformées en profondeur. Dans plus d'un pays, les politiques appliquées sont appelées à être revues d'une manière radicale. Chaque pays est un cas unique. Et il n'y a pas de solution magique.

Les programmes d'ajustement structurel, trop souvent conçus par des étrangers, n'ont pas été suffisamment intériorisés (par les pays africains) et n'ont de ce fait provoqué aucun engagement en leur faveur (Rapport annuel de la Banque mondiale, 1990).

En dépit de difficultés de réalisation des programmes d'ajustement, la RDC aurait réussi – quoique partiellement et par hasard en 1984 – l'exploit de réduire l'ampleur de ses engagements ; l'autorité érigée en règle, mais très inégalement supportée, a entraîné la clochardisation de la population dont le pouvoir d'achat n'avait cessé de se détériorer. Ce qui avait entraîné des mouvements sociaux, sources, à leur tour, de difficultés additionnelles pour les entreprises ; lesquelles doivent, en outre, faire face à des coûteuses pertes de productions et à des revendications accrues au niveau de la rémunération du facteur travail. Comme on le voit, les différents programmes de stabilisation et d'ajustement structurel n'ont pas réussi à ajuster la capacité d'importation à la réduction des ressources extérieures. Celle-ci étant liée à la chute de la capacité productive des entreprises (Nzanda Buana Kalembe 1995:107).

Ce constat a permis aux observateurs des entreprises congolaises, tant publiques que privées, de souligner que celles-ci, dans la décennie qui a précédé 1980, de connaître des crises dues particulièrement aux mouvements de désinvestissements, difficultés de trésorerie, coût élevé du loyer de l'argent, accès intermittent et insuffisant aux devises, fiscalité inadaptée, etc. A cause de cette situation, il a été conclu que l'entreprise congolais a eu la mort dans l'âme (Nzanda Buana Kalembe 1995:107).

Cette situation a permis à la Banque mondiale d'amorcer de manière directe l'exécution des programmes de substitution à l'ajustement structurel, c'est-à-dire ceux relatifs à la réforme de l'administration et la privatisation. Actuellement, ces programmes sont à leur tour l'objet des controverses et de contestation. Car, en exécution depuis vingt-cinq ans, ils n'ont presque rien amené de positif, sinon :

- Entraîner des conséquences sociales multiples (fermeture des établissements, compressions des effectifs du personnel, chômage, etc.) ;
- Susciter un fonctionnement au rabais et au ralenti des administrations publiques ;
- Mettre en déroute des services des finances et à la faillite des banques commerciales.

Le témoignage ci-après est des plus poignants :

Il est clair que l'une des conséquences les plus négatives des Programmes d'ajustement structurel (PAS) en Afrique a été l'érosion du service public, en termes à la fois de capacité à tenir ses promesses et d'image d'une institution devant forcer la confiance et le respect du public. En général, le déclin du service est lié à la chute de l'Etat postcolonial lui-même, illustrée de la façon la plus poignante par la crise économique actuelle et l'introduction des PAS qui en a résulté (Ibbo Mandzu 1996:9-10).

Processus d'exécution des réformes de l'administration et la privatisation des entreprises publiques

Pendant plus ou moins vingt-cinq ans, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont amené la RDC à procéder à des réformes successives de l'administration et à la privatisation évasive des entreprises publiques. Il est alors impérieux, pour nous d'en identifier les étapes et contours afin de comprendre ce qui a été réellement réalisé et ce qui continue à se réaliser.

De 1980 à ce jour, la RDC obéissant aux injonctions des institutions de Bretton Woods en élève fidèle, a eu à s'exécuter sur les deux fronts - Administration et entreprises - de la manière ci-après :

Sur le front administratif

Les réformes ont été réalisées sur les deux versants de l'administration publique, à savoir : la territoriale et la fonction publique.

Au niveau de la territoriale et en rapport avec la période considérée, au moins quatre réformes furent réalisées et une cinquième est en cours, il s'agit de :

1. La réforme du 25 février 1982 telle que prônée par l'ordonnance-loi n° 82-006 du 25 février 1982. Elle a eu à

- re-procéder à l'organisation politique et administrative du territoire de la RDC dans ce sens qu'elle a pu :¹
- mettre en place des institutions supplémentaires et à allonger la hiérarchie des échelons ;
- maintenir la fonction du Chef de collectivité – chefferie conformément à la coutume ;
- décentraliser la commune rurale et la collectivité en les dotant de la personnalité juridique ;
- reconnaître la compétence au Conseil de zone (commune) rurale et le Conseil de collectivité pour régler tout ce qui relève de l'intérêt local.

2. La réforme du 20 décembre 1995. Elle a été déclenchée par le décret-loi n° 95-005 du 20 décembre 1995 portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République pendant la période de transition. Cette réforme a pu mettre en place les dispositifs ci-après :

- la région (province) est subdivisée en villes et territoires ;
- la ville en communes ;
- la commune en quartier et/ou en collectivités et cités ;
- la cité en quartiers ;
- la collectivité en groupement ;
- le groupement en villages.

Selon les spécialistes de la territoriale, cette réforme complète la précédente en supprimant l'échelon de « sous-région ». Les régions, les villes, les communes, les territoires et les collectivités sont des entités décentralisées dotées de la personnalité juridique. Les cités, les quartiers, le groupement et les villages sont des entités territoriales dépourvues de la personnalité juridique et dotées des conseils et de collègues exécutifs.

3. La réforme du 8 octobre 1997. Elle a pris forme à partir du décret-loi n° 031 portant actualisation de la dénomination des entités et autorités administratives. Elle revient de manière générale sur les dénominations léguées par la colonisation. C'est ainsi que les entités

administratives changent en reprenant les dénominations comme suit :

- la région reprend la dénomination de province ;
- la sous-région redevient le district ;
- la zone rurale retrouve le statut de territoire ;
- la collectivité-chefferie réendosse le titre de la chefferie ;
- la localité reconquiert le statut de village, etc.

Pour les autorités administratives, les changements suivants sont enregistrés dans leurs appellations :

- le gouverneur est reconnu gouverneur ;
- le commissaire sous régional redevient le commissaire de District ;
- le commissaire urbain retrouve le titre de Maire ;
- le commissaire de zone urbain est réinstallé comme bourgmestre, etc.

Dans cette mouvance, trois provinces changent d'appellation :

- la Région du Shaba redevient la province du Katanga ;
- la région du Haut-Zaïre retrouve sa dénomination des années 1960 de Province orientale ;
- la Région du Bas-Zaïre reprend, elle aussi, sa dénomination ancienne de province du Bas-Congo.

4. Le Décret-loi n°081 du 2 juillet 1998. Ce texte fixe l'organisation territoriale et administrative de la RDC dans l'attente de la loi sur la décentralisation applicable pendant la période de transition.

Il a amené des nouveautés suivantes :

- l'institution des conseils consultatifs au lieu des conseils délibérants ;
- la suppression des compétences concurrentielles ;
- la création du corps des inspecteurs de la territoriale ;
- le secteur et la chefferie cessent d'être des entités décentralisées.

5. La réforme administrative en cours est celle prônée par la constitution du 18 Février 2006.

Elle prône l'organisation politico-administrative de la RDC en 26 y compris Kinshasa, la capitale, au terme d'un référendum. Actuellement, la RDC fonctionne à base de 11 provinces qui ont des difficultés à trouver et tourner dans une logique effective de la décentralisation en dépit de la répartition des compétences entre les échelons national et provincial.²

Sur le front de la fonction publique

Les réformes réalisées dans ce cadre et en rapport avec la période considérée, restent au nombre de deux :

- la réforme du 17 juillet 1981 annoncée par la loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat et qui a eu à amener les innovations suivantes :
- l'instauration de l'unicité statutaire ;
- le retour à la centralisation de la gestion de tout le personnel de l'Etat au niveau du ministère de la Fonction publique qui en assure également le contrôle ;
- la réinstauration du statut d'agent temporaire ;
- l'amélioration des conditions matérielles des agents par l'octroi des nouveaux avantages sociaux.

Des tentatives de réforme de juillet 1995 ont été lancées par le décret n° 0026 du Premier ministre portant convocation des Etats généraux de la Fonction publique. Ceux-ci avaient pour objectifs de formuler les orientations nécessaires à l'élaboration d'un nouveau projet de loi portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat. Ils devraient proposer :

- les mesures concrètes de réformes administratives ;
- la mise en place des organes de coordination, du suivi et d'application des propositions issues des assises des Etats généraux.

Un problème demeure au cœur même de la Fonction publique, il s'agit de la maîtrise des effectifs du personnel réputé pléthorique et inefficace dans son rendement. Cette question a connu plusieurs tentatives de résolution qui se sont soldées toutes par des échecs. Une de ces tentatives est celle de 1985 réalisée dans six provinces sur onze. Ce qui a permis de réduire l'effectif du personnel à environ 15,2 pour cent ainsi que le démontre le tableau n° 1.

De 1985 à ce jour, le personnel de l'administration publique a été soumis à de multiples contrôles réalisés avec pour objectif de réduire davantage son effectif. Malheureusement, rien ne semble le confirmer. Le personnel de l'administration publique congolaise est actuellement reparti en quatre catégories : les fictifs dont les salaires sont bloqués, récupérés et détournés par les autorités hiérarchiques, les actifs dont les effectifs sont mal connus ; les passifs (les retraités) et les élus à la retraite. Ce sont des retraités n'ayant pas encore bénéficié des indemnités de sortie.

Tableau 1 : Recensement des effectifs de quelques provinces (1985)

Province	Avant contrôle	Après contrôle	Réduction	% Réduction
Kinshasa	32 250	29 871	2 379	7,4
Bas-Congo	7 104	5 826	1 278	18,0
Bandundu	10 133	8 830	1 303	12,9
Kasaï Occidental	7 575	6 448	1 127	14,9
Kasaï Oriental	7 227	6 496	731	10,1
Katanga	9 554	7 715	1 838	19,2
Sous-total	76 843	65 186	11 647	15,2

Source : Ministère de la Fonction publique repris par F. Mukoka N., 2004.

En dehors de la Fonction publique et de la territoriale, certaines directions de l'administration et de la gestion des finances de l'Etat ont connu, toujours au nom de la réforme, des transformations spécifiques qui leur ont octroyé des statuts juridiques particuliers avec comme objectif primordial d'assurer la mobilisation des recettes financières et douanières. Ce processus, amorcé en 1980, a pris au moins dix ans afin de restructurer les directions suivantes :

- la direction des Douanes et accises a été érigée en Office des douanes et accises (OFIDA) ;³
- la direction des Impôts est devenue la Direction générale des impôts (DGI) ;
- il y a aussi la création de la Direction générale des recettes domaniales et administratives (DGRAD).

En dépit de ces transformations et de la restructuration de certains secteurs de l'administration publique, la situation a évolué dans le sens de la formation des oligarchies qui se sont appropriées ces entités en se partageant à souhait les recettes financières de l'Etat.

La réforme des entreprises publiques

Si pour la réforme de l'administration publique, il est possible de retrouver les quelques étapes par lesquelles elle est passée, il n'est pas aisé de faire la même chose pour les entreprises publiques. Car, il s'agit d'un secteur très sensible que l'on tient à garder jalousement loin de l'opinion publique. Toutefois, il faut reconnaître que les programmes de réforme des entreprises publiques s'annoncent et s'amorcent avec les programmes d'ajustement structurel qui dénoncent la non

performance de celles-ci en matière de réalisation des recettes financières, de financement des budgets annuels de l'Etat et de la participation à la croissance économique. A ce propos, le PNUD témoigne :

Bien que comprenant seulement 76 entreprises, le portefeuille d'avant l'indépendance a contribué au financement du Plan décennal 1949-1959 pour plus de 40 pour cent du montant total des investissements publics. Jusqu'en 1920, les revenus du portefeuille représentaient 35 pour cent du budget des recettes de l'Etat (...).

La contribution des revenus du portefeuille aux recettes budgétaires a été évaluée à 7 pour cent en 1960. Elle est tombée en dessous de 0,5 pour cent à la fin de la décennie 1970 (RDC 2000:173-174). C'est autant dire que dans la décennie 1980, cette contribution était devenue presque nulle.

Dans son rapport sur le développement humain en RDC, le PNUD estimait l'effectif des entreprises publiques à 122 et obéissant à la répartition ci-après autour de l'année 2000.

Tableau 2 : Composition du secteur des entreprises publiques

Secteur	Organismes publics autonomes	Entreprises publiques	Participation majoritaire de l'Etat	Participation minoritaire du secteur privé	Total
Agriculture	2	5	-	8	15
Mines		4	2	3	9
Energie		3	-	12	15
Eau		1	-	-	1
Industrie		2	2	16	20
Transports	-	13	-	3	16
Communications	3	5	2	2	12
Banque et assurances	2	4	4	10	20
Autres services	4	6	-	4	14
Total	11	43	10	58	122

Source : RDC, Rapport national sur le développement, (2000:174).

Au stade actuel de l'évolution, les programmes de la réforme des entreprises publiques sont confiés à une Agence dénommée Comité de pilotage de la Réforme des entreprises publiques (COPIREP). Dans son rapport annuel 2005, le Secrétariat exécutif du COPIREP présente le

statut de celui-ci et exhibe les motivations de base de la réforme en ces termes :

le COPIREP est l'agence conseil du Gouvernement pour la réforme des entreprises publiques et en même temps l'agence locale d'exécution du Projet/Compétitivité et développement du secteur privé appuyé par l'Accord de crédit n° 3815DRC d'un montant de DTS 87 000 000, conclu le 14 août 2003 entre le Gouvernement de la République Démocratique du Congo et la Banque mondiale.

Ce processus de réforme a été rendu nécessaire par la situation des entreprises publiques qui sont caractérisées pour la plupart par un management inefficent, un outil de production désuet et des effectifs pléthoriques. Ne pouvant plus contribuer significativement aux recettes de l'Etat, encore moins fournir à la communauté les services attendus, elles sont devenues un poids pour le reste de l'économie et une entrave à la croissance de celle-ci » (RDC/COPIREP 2005:14).

Le Projet/Compétitivité et développement du secteur privé tel que coordonné et géré par le COPIREP poursuit, entre autres, les objectifs ci-après :

- appuyer la politique de promotion d'une croissance entraînée par le secteur privé ;
- améliorer le climat de l'investissement ;
- favoriser l'essor de l'activité économique par des réformes appropriées au niveau des entreprises publiques clés et ciblées.

Les secteurs et les entreprises publiques concernés par les réformes sont du domaine financier, des mines, des postes, des transports et de l'énergie.

Ces réformes consistent – selon le cas – soit en la restructuration profonde, soit en la liquidation de certaines entreprises publiques. Elles comportent aussi des coûts d'ajustement pour lesquels les chocs sociaux sont plus subis et ressentis par les employés.

En 2000,⁴ le nombre des entreprises et organismes publics était estimé à 122 par le PNUD tandis qu'en 2005, il était de l'ordre de 114 pour le COPIREP.⁵ Sans pour autant remettre en cause les statistiques établies par l'un et l'autre, il est à remarquer que dans l'espace-temps de cinq ans, (8) entreprises auraient disparu des effectifs. Y a-t-il eu restructuration, liquidation ou autre forme de procès ? L'histoire nous en dira sûrement un mot un jour.

Au stade actuel de l'évolution des programmes de réforme des entreprises publiques, il y a lieu de lire leur histoire de la manière ci-après en gravitant autour de deux étapes :

- 1980-2003 : la phase des tâtonnements et d'hésitation totalement dominée par le fait que l'Etat ne pouvait pas déclarer sa propre faillite et encore moins celle de ses entreprises ;
- de 2003 à ce jour : l'Etat, sous la poussée de la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, a accepté d'amener – quoique de façon quelque peu discrète – le dossier sur la place publique.

A travers son message introductif au Rapport annuel d'activités de 2005, le Secrétaire exécutif du COPIREP présente, à ce propos, les tenants et justificatifs de la réforme, en ces termes :

- l'Etat congolais dispose d'un impressionnant portefeuille : 114 entreprises publiques disséminées dans presque tous les secteurs d'activité économique, dont 58 entreprises entièrement étatiques, 51 entreprises à participation étatique minoritaire et 5 autres entreprises à participation étatique majoritaire. Mais pour quelle rentabilité ? (RDC/COPIREP 2005:9).
- à cause de leur non rentabilité, les entreprises publiques sont au banc des accusés et pour un procès dont le verdict est déjà rendu à l'avance, il s'agit pour elles, de subir la restructuration, la liquidation, etc.

Leur état de santé a été évalué ainsi :

On estime que la production de la majorité des entreprises publiques a accusé, au cours de ces dernières années, un net recul de plus de 50 pour cent. Un certain nombre d'elles ont dû suspendre tout simplement leurs activités dans des secteurs-clés comme notamment ceux des mines et des banques. En 2005, par exemple, les 13 grosses entreprises publiques à vocation essentiellement commerciale, totalisant des immobilisations nettes de 1,5 milliard de dollars américains, n'ont réalisé quelque 2968 millions de dollars en chiffre d'affaires alors que leurs pertes ont été évaluées à 433 millions de dollars américains.

En dépit d'une telle conjoncture, les effectifs sont demeurés pléthoriques un peu partout, et, dans certains entreprises publiques, la qualité des services rendus au public s'est considérablement dégradée ; au regard des résultats aussi peu reluisant, la réforme des entreprises publiques – jadis sujet quasi tabou – est rendue aujourd'hui inéluctable (RDC/ COPIREP 2005:9).

Au cours du mois de juin 2007, le Ministre du portefeuille a reconnu que toutes les entreprises publiques ne sont pas à réformer ; on en a ciblé vingt-neuf. A ce propos, COPIREP précise :

Il importe, d'emblée, de balayer certains clichés communs, qui, souvent, sont de nature à alimenter des débats interminables et, au demeurant, paralysants. Réformer une entreprise publique n'est ni forcément la privatiser ni nécessairement procéder à la déflation de ses effectifs et encore moins au changement de ses dirigeants. Réformer une entreprise, c'est avant tout la traiter comme un acteur économique normal qui doit subir, à de rares exceptions près, les lois du marché. Cela passe naturellement par la rentabilité. Il est ainsi des secteurs d'activités dans lesquels une entreprise gérée par le privé donnerait des résultats meilleurs que ceux de la même entreprise placée sous une gestion publique. Dans ce dernier cas, la bonne gouvernance exigerait notamment la requalification du personnel (RDC/COPIREP 2005:9).

De résultats escomptés et des obtenus

L'ensemble de cet exposé est une tentative osée afin d'établir un bilan sur un processus d'actions socio-économique et politique entamé depuis bientôt plus de 25 ans, celui de la réforme de l'administration et de la privatisation des entreprises publiques en RDC. Il n'est pas aisé, avon-nous reconnu, d'établir un bilan sur un phénomène qui a connu une si très longue période de gestation – vingt-cinq ans au moins – à cause singulièrement de :

- l'absence d'un cadre juridique de référence approprié à la réforme administrative et la privatisation des entreprises ;
- Le manque de transparence dans un tel processus qui risque d'effaroucher ;
- la peur de l'opinion et de la société civile tant nationales qu'internationales de la part des réformateurs-privatiseurs ;⁶
- la permanence des guerres sur le territoire national et le financement de celles-ci par l'utilisation, la vente, etc. des entreprises publiques par des belligérants ;

Tout au long de cette longue gestation, les résultats escomptés restaient la réforme et la privatisation en termes de restructuration, de liquidation, etc. Après autant d'années, nous constatons par contre que les résultats escomptés n'ont pas été obtenus, mais plutôt que c'est à peine que le processus annonce ses couleurs. Pour ces deux dernières années, le COPIREP reconnaît avoir réalisé les actions ci-après :

Secteur financier

Il a connu l'amélioration de l'intermédiation financière. Les actions ont concerné les banques, les douanes, les assurances, etc.

C'est ainsi qu'elles ont porté sur les interventions dans la gestion de la Banque centrale et la liquidation de trois banques publiques : la Banque des crédits agricoles (BCA), la Nouvelle banque de Kinshasa (NBK) et la Banque congolaise du commerce extérieur (BCCE). En matière de douane, il a été mise en place des procédures intégrées et simplifiées pour les opérations financières.

Dans le cadre des assurances, il y a eu l'élaboration d'un code des assurances de la RDC consacrant la libéralisation du secteur et la réglementation du contrôle par l'Etat.

Secteur des mines

Il s'agit d'un des secteurs économique-financiers qui a donné du fil à retordre au pouvoir public. Face aux effets des contrats léonins signés en pleine guerre, l'on a procédé à l'élaboration d'un nouveau code minier, d'un Cadastre minier (CAMI), la restructuration de la Gecamines, l'audit financier et comptable de la Minière de Bakwanga (MIBA), la mission d'audit de la production, des ventes et des taxes payés par la Sengamines l'Etat, la mission d'audit financier et comptable du centre d'évaluation et d'expertise congolais.

Il est à faire remarquer ici que le nouveau code des investissements accorde, pour une durée maximum de cinq ans, beaucoup de facilités aux capitaux privés parmi lesquelles on retrouve les suivantes :

- l'exclusion de la nationalisation et de l'expropriation ;
- la liberté de transfert à l'étranger des dividendes et aux autres revenus ;
- l'interdiction de retrait postérieur des garanties et avantages accordés par le code, etc.

Une structure dénommée Agence nationale pour la promotion des investissements (ANAPI) veille sur ces avantages.

Le code minier a rendu certaines populations non propriétaires des terres, des eaux, des forêts, etc. à cause de l'attribution des concessions minières aux privés.

La MIBA, qui a connu l'hémorragie financière à cause de sa participation aux efforts des guerres, est presque sur la voie de la faillite si les nouveaux capitaux (frais) ne lui sont pas trouvés. Le dossier, à ce propos, reste ouvert.

Le territoire national est actuellement reparti en trois zones économiques qui correspondent à la durée des contrats d'investissement. Nous avons ainsi La Zone économique A qui est celle de la ville de Kinshasa ; la durée du contrat est de trois ans. La Zone économique B qui regroupe la province du Bas-Congo, les villes de Lubumbashi, Likasi et Kolwezi. La durée de contrat d'investissement est de quatre ans. La Zone économique C, quant à elle comprend les provinces ci-après : Bandundu, Equateur, Kasai oriental, Kasai occidental, Maniema, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Katanga et la Province orientale. La durée du contrat d'investissement est de cinq ans.

Secteur des postes

En 2002, furent promulguées trois lois devant régir ce secteur au présent : la loi-cadre sur les télécommunications, la loi sur la poste et la loi portant création de l'autorité de régulation des postes et des télécommunications au Congo (ARPTC).

Secteur des transports

Il est reconnu que la base de la réforme de ce secteur et de ses entreprises reste le document intitulé : « Cadre des politiques des transports et Plan d'action » réalisé par le ministère des Transports sous la conduite de la Banque mondiale. La réforme et la privatisation en cours ont plus visé les entreprises ci-après : Office national des transports (ONATRA) ; Société nationale des chemins de fer du Congo (SNCC), Lignes aériennes congolaises (LAC) ; City Train, Régie des voies aériennes (RVA) ; Régie des voies fluviales (RVF). La particularité de la réforme ici a beaucoup plus concerné l'entreprise Lignes aériennes congolaises qui devrait être liquidée. L'opération a raté et l'on pense la relancer sous une nouvelle forme avec des stratégies appropriées et conformes à la logique de la privatisation.

Secteur de l'énergie

Il reste essentiellement dominé par les entreprises publiques productrices et distributrices de l'électricité, de l'eau et des hydrocarbures. Après études, le COPIREP estime que les dispositions sont arrêtées afin de restructurer la société nationale d'électricité (SNEL), la Régie de distribution d'eau (Régideso) et la congolaise des hydrocarbures (COHYDRO).

Du point de vue de la prise en charge des conséquences sociales de la réforme de l'Administration et la privatisation des entreprises publiques, le Comité de pilotage reconnaît avoir entrepris, au terme des années 2005 et 2006, les actions sociales suivantes :

- initiatives de réinsertion économique en faveur des ex-agents et partants volontaires de la Gecamines ;
- restructuration du réseau médical et des écoles de la Gecamines ;
- paiement des décomptes finaux aux agents de l'Office congolais des postes et télécommunications et à ceux des banques publiques en liquidation.

Dans tout cela, le constat demeure, après vingt-cinq ans de travail : les réalisations sont minimales et les agents – tant de l'administration que des entreprises publiques - réduits au chômage, continuent à attendre impatiemment les indemnités de sortie.

Conclusion : pour des alternatives

Au terme de cet exposé, nous avons à chercher des alternatives à la situation présente, c'est-à-dire des réformes administratives qui n'aboutissent pas et la privatisation des entreprises publiques qui arrive à peine à démarrer, vingt-cinq ans après. Les alternatives sont ainsi à envisager par secteur et non globalement. Nous avons ainsi à présenter la situation en trois temps.

Au niveau de la territoriale

Au terme de la Constitution en vigueur, la RDC fonctionne avec 11 provinces condamnées à l'éclatement dans trois ans. A partir de l'année 2009, la RDC sera repartie administrativement en 26 provinces. Même s'il s'agit d'une nécessité incontournable à cause de l'étendue et données démographiques, les choses ne semblent pas nourrir un certain optimisme étant donné que toutes les réformes opérées jusqu'à ce jour n'ont pas abouti.

Le besoin serait celui de mettre en place des entités administratives, pas trop grandes, pas trop petites, mais plutôt adaptées au contexte historique, aux réalités sociopolitiques du moment et à la taille démographique de la population en présence.

Au niveau de la Fonction publique

Les réformes entreprises et opérées au niveau de la Fonction publique n'ont pas pu aboutir aux résultats escomptés ; elles ont plutôt contribué à la réduction, l'amenuisement de l'administration et des services publics, à la condamnation du personnel au chômage, etc.

La gestion du personnel administratif, technique, ouvrier, etc par la Fonction publique n'a fait qu'aller de mal en pis. Les structures administratives sont restées invisibles, inefficaces et les conditions de travail déplorables.

Trouver des alternatives dans ce contexte mérite d'être approché dans un climat froid et sans sentiment. La Fonction publique exige d'être décentralisée tant au niveau national que provincial. Les conditions de travail n'étant pas les mêmes sur l'ensemble de la République, il y a lieu de relativiser l'encadrement tant matériel que financier du personnel.

Au niveau de la réforme des entreprises publiques

Les réformes et privatisation envisagées depuis vingt-cinq ans n'ont pas – elles aussi – donné les résultats attendus. C'est à peine qu'elles viennent de démarrer ; la timidité et les hésitations qui caractérisent leur conduite ne présagent pas quelque chose de bon dans les années qui viennent. Surtout, quand on se réfère à la logique de la mondialisation et à l'objectif premier de la privatisation – faire prendre en charge le sort de l'entreprise publique par les privés – il y a lieu d'être pessimiste et douter du décollage du Congo pour la première moitié du 3^e millénaire.

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de reconnaître que la mondialisation n'amène que des entreprises à court terme, des entreprises à courte durée, des entreprises saisonnières, etc. qui ne peuvent pas passer plus de cinq ans sur un territoire. Nous avons ici à faire face à des entreprises à « capitaux éperviers », qui n'opèrent que pour leur propre rentabilité au détriment de la promotion sociale des collectivités humaines. L'alternative, c'est de lutter pour l'implantation des entreprises à moyen terme, celles qui peuvent opérer sur un territoire pendant au moins dix ans.

Notes

1. Lire à ce propos, Mukoka Oka N., *Discours et pratique du développement du Congo*, Kinshasa, MES, 2004:108-109.
2. Cf. Constitution du 18 février 2006, Article 201 à 205
3. Présentement, il est question de ramener cet Office à son statut originel d'une direction du Ministère des Finances. Le personnel s'y oppose farouchement.
4. Effectif donné par le PNUD.
5. Effectif présenté par le COPIREP.
6. Présentement, il existe des magazines qui tentent de suivre de près le processus de privatisation des entreprises publiques relevant de certains secteurs économiques et d'orienter l'opinion. L'exemple nous est donné par *GEOPOLIS/magazine, La revue du mineur congolais* qui est, à ce jour, à son deuxième numéro.

Bibliographie

- Gamela, N.D., Kioni, K. & Maphana, E., 1987, *Evolution et transformation des structures de l'économie zaïroise, 1971-1984*, Kinshasa, PUZ.
- IRES, 1983, « Evaluation de l'économie zaïroise en vingt ans d'indépendance : bilan et perspectives d'intégration nationale », Actes du Colloque tenu à Kinshasa, 15-20 juin in *Cahiers économiques et sociaux*, Kinshasa, PUZ, vol. XIX, n° 3 / 4, 1981 ; Vol XX, n° 1-2, 1982 ; vol. XX, n° 3-4 ; Vol. CCI, n° 1-2, 1983.
- Ibbo, Mandoza, 1996, « Service public et transparence dans le cadre des programmes d'ajustement structurel », in *DPNM/Bulletin*, n° 2, Vol. III, avril, pp. 9-10.
- Kabuya, K. & Kisassa, M., 1980, *Stabilisation économique et financière au Zaïre : de 1978 à 1980*, Kinshasa, CEPAS.
- Mukoka, N.F., 2004, *Discours et pratique du développement au Congo*, Kinshasa, MES.
- Nzanda Buana Kalemba, M., 1995, *Economie zaïroise de demain : pas de navigation à vue*, Kinshasa, Prosdé.
- RDC, 2006, Constitution du 18 février.
- RDC, 200, Rapport national sur le développement humain, Kinshasa PNUD.
- RDC, 2005, Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (COPIREP), Rapport annuel, Kinshasa.
- RDC, 2008, Société civile, forum social congolais, du 24 au 28 juin.
- RDC, 2002, « Loi n° 004, 2002 du 21 février 2002 portant Code des investissements », in *Journal officiel* n° 6, 15 mars.
- RDC, 2006, *Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté*, DSCR, juillet.

