

3

Enjeux politiques et administratifs de la privatisation des entreprises publiques en République démocratique du Congo (RDC)

Théodore Kaminar Nsiy Kawu

Introduction

La privatisation des entreprises publiques congolaises constitue un problème politique. Se trouvent mêlés les enjeux des pouvoirs, les enjeux régionaux, les enjeux nationaux et même internationaux.

En effet, la manière dont les entreprises publiques ont été privatisées avant, pendant et après la transition, est symptomatique des mœurs politiques actuelles en RDC. L'imbroglio et l'opacité qui entourent les contrats de privatisation des unités économiques nationales ont provoqué, non seulement des querelles et des contradictions au sein des plates formes politiques qui se partageaient les pouvoirs pendant la transition, mais elles ont aussi suscité des interrogations, des craintes, des suspicions et des doutes dans l'opinion nationale et internationale.

L'échec des mesures politiques de la privatisation de l'entreprise d'Etat Gecamines, via conventions « joint-ventures », montre parfaitement les pratiques de gouvernance des acteurs politiques congolais en général et leur performance dans la privatisation des entreprises publiques en particulier.

Ainsi, réfléchir sur les enjeux politiques et administratifs de la privatisation des entreprises publiques, revient à évaluer la volonté

politique de l'élite gouvernante congolaise d'atteindre l'objectif d'une croissance économique durable et partagée, un but que le gouvernement congolais affirme poursuivre en interaction avec les partenaires privés étrangers au travers la privatisation.

Notre communication, outre l'introduction et la conclusion, se bornera à examiner les points saillants suivants : le contexte justificatif et problématique, le cadre théorique et conceptuel, l'échec des entreprises publiques congolaises, le bref aperçu sur les expériences antérieures des privatisations en RDC, les dernières et récentes privatisations, la stratégie pour une privatisation rationnelle et enfin les problèmes relevés ainsi que les recommandations.

Contexte justificatif et problématique

Depuis le début du processus de démocratisation en 1990, la RDC connaît une situation difficile marquée par des troubles sociopolitiques qui ont réduit considérablement ses capacités de production. La guerre de 1996-2002 a en particulier eu pour conséquence la détérioration de la situation économique. De 1999 à 2001, le PIB avait baissé de 25 pour cent, ce qui a eu pour effet de maintenir le pays à un rang élevé pour l'IDH, soit la 140^e place avec 0,341 en 1994 et la 142^e place avec 0,460 en 1998.

Pour mettre fin à la dégradation économique et sauver l'essentiel du portefeuille de l'Etat, le gouvernement congolais a fait recours à la privatisation des entreprises publiques pour des raisons suivantes : assurer les services publics de meilleure qualité et à moindre coût pour la société, accroître l'offre des biens et services pour la communauté, alléger les contraintes budgétaires, obtenir des ressources complémentaires plus sûres pour la survie des entreprises, partager les risques avec les partenaires privés et accéder aux moyens modernes de gestion ayant un impact sur les coûts de production et de la distribution, allouer au maximum des ressources pour le pays et résoudre les problèmes sociaux inhérents à la gestion publique.

Dans la privatisation, il ne s'agit pas d'un équilibre parfait, d'une harmonie entre partenaires, il s'agit uniquement de trouver des gains mutuels entre partenaires. Et par conséquent, il faut accepter les risques et partager ceux-ci entre partenaires. Et ces risques sont nombreux aussi bien pour l'Etat que pour le privé.

En ce qui concerne notre réflexion, l'accent est mis sur la responsabilité du rôle de l'Etat congolais dans ce processus des privatisations des entreprises publiques. Des études récentes du PNUD et de la Banque Mondiale citées par P. Plane (1994:184) indiquent que

les privatisations qui ont vu le jour vers la décennie 90 ne cessent de se développer. Et bien que le bilan de ces privatisations soit à ce jour mitigé, des études montrent que là où l'Etat a conduit ce processus avec maîtrise, les résultats ont été globalement bons ; mais il est donc interdit toute improvisation.

En tant qu'analyste de la politique économique de la RDC, nous avons constaté que l'Etat congolais est un entrepreneur ambitieux, mais abstrait et n'ayant pas la culture de la gestion dans ce secteur.

Par des décisions politiques prises de manière improvisée, sans identification, sans préparation et sans évaluation objective, les entreprises publiques congolaises ne sont devenues que des vaches à lait au service d'intérêts des individus, des groupes nationaux et internationaux.

Plusieurs faits prouvent à suffisance cette situation : la destruction du capital des entreprises publiques, la gestion calamiteuse des entreprises publiques et mixtes par des mandataires nommés sur base du clientélisme, le non paiement par l'Etat de ses factures de consommations aggravant ainsi la crise des entreprises publiques, les engagements financiers extérieurs non justifiés, des ponctions financières multiples opérées par ceux-là même qui sont chargés de surveiller la bonne gestion desdites entreprises, soit directement, soit pas des contrats léonins et abusifs.

A travers ces indicateurs, non exhaustifs, le constat que nous faisons est que l'Etat congolais a lui-même conduit ses entreprises publiques et mixtes à la faillite. Actuellement, l'élite dirigeante justifie le recours à la privatisation des entreprises publiques dans le contexte de la politique économique centrée sur la lutte contre la pauvreté, et de la croissance économique.

Ce qui nous intéresse dans cette communication, c'est d'imaginer des combinaisons public-privé à la fois plus originales et plus efficaces et qui intègrent toutes les préoccupations importantes des parties concernées.

Cadre théorique et conceptuel

L'analyse théorique : l'Etat et le marché

Le problème de l'allocation optimale des ressources dans une économie a été à la base de deux courants de pensée dans la science économique. Ces deux courants se sont préoccupés des rôles respectifs du marché et de l'Etat dans une économie pour savoir qui des deux instances

assurait mieux le rôle d'allocation optimale des ressources en vue de la croissance et du développement.

M. Mubake (2004:2) note que depuis la main invisible d'Adam Smith, appuyée par J.B. Say et relayée par L. Walras, C. Menger et autres, M. Friedman et Laffer ont exalté le rôle du marché, le libéralisme économique comme seules politiques économiques acceptables.

L'œuvre de K. Marx prônant le socialisme fournira la preuve d'une opposition politique à la conception libérale de l'économie, que la crise économique de 1929 viendra renforcer par le courant interventionniste avec l'œuvre de Keynes, relayée après par la nouvelle économie Keynésienne qui s'opposait à la nouvelle école classique.

Dans ce courant, on retrouve des économistes comme Romer, Musgrave, Copper et Stiglitz qui mettent l'accent sur les nombreux déséquilibres de la théorie de l'équilibre du marché fondée sur les hypothèses de la concurrence pure et parfaite rarement observées. La réalité courante étant celle de plusieurs formes de concurrences imparfaites (monopoles, duopoles, oligopoles, etc.).

Le débat entre ces deux courants a abouti actuellement, d'une part, à l'acceptation du marché avec son rôle régulateur dans certaines conditions et, d'autre part, à l'introduction de l'Etat dans le marché à cause de ses insuffisances et de l'existence des biens et services collectifs n'intéressant pas le marché.

Ainsi que le note D. Jeffrey (2003:10), l'existence d'asymétrie et de pouvoir d'information met en avant le nouveau rôle attribué à l'Etat : il ne s'agit plus de lutter contre les défaillances traditionnelles du marché, encore moins de choisir entre l'Etat et le marché, mais de mettre en place un ensemble de réglementations incitatives adaptées au type de problème révélé par l'application de la relation d'agence dans le cadre du fonctionnement interne de l'Etat et de ses relations avec les agents privés.

Vu sous cet angle, le marché et l'Etat sont ainsi perçus, dans le cadre de l'intérêt général, comme manifestation complémentaires plus qu'alternatifs, et le système de réglementations (incluant la politique économique), trouve sa spécificité et son originalité à travers un réseau complexe de relations d'agence.

L'objectif poursuivi dans la recherche de l'intérêt général est de prendre en compte à la fois l'imperfection naturelle du marché et l'imperfection créée par l'intervention de l'Etat.

Les considérations théoriques précédentes ont fortement incité l'Etat et le privé à s'associer. L'initiative de s'associer est souvent le fait de

l'Etat. Le même Etat prend parfois des décisions de privatiser le domaine jusqu'alors exclusivement public.

Selon la Banque Mondiale (1981:15), une des chances de succès des politiques de développement des Etats du tiers monde passe par une nouvelle distribution des rôles entre le secteur public et le marché (...). Les pouvoirs publics atteindraient plus facilement leurs objectifs de développement économique et social s'ils réduisaient les attributions administratives trop étendues confiées un peu partout au secteur public. Il conviendrait donc d'encourager et exploiter l'esprit d'entreprise et en particulier des sociétés privées qui sont à même de s'adapter à la situation et aux besoins locaux.

Pour nous, le partenariat public-privé est considéré comme une solution ajustée à un problème précis. C'est la pression des besoins de plus en plus considérables et croissants qui font entrer les firmes privées dans la gestion des services et domaines publics.

Cadre conceptuel : définition de l'entreprise publique

L'entreprise

Le concept « entreprise » fait l'objet de nombreuses définitions, les points de vue ceux qui les adoptent sont souvent divers et différents. Selon M. Weber, M. Crosier et E. Friedberg cité par J. Etienne et autres (1997:155) l'entreprise est une organisation financièrement indépendante, produisant pour le marché des biens ou des services (...). C'est aussi le lieu de jeux de pouvoir, mais elle n'acquiert pas, dans l'analyse stratégique, une épaisseur sociale en elle-même.

L'entreprise n'est ni une organisation comme les autres, ni une catégorie particulière d'organisation. La contrainte de rentabilité, dans une économie de marché influe sur les jeux des acteurs. Ces jeux entre les acteurs sont structurés par la relation du salariat qui impose une contrainte fondamentale quelques peu minorée par la sociologie des organisations.

En réalité, il existe de nombreuses formes d'entreprises et, au-delà de leurs différences, elles sont souvent définies par leur fonction économique principale : la création de biens et des services marchands et le partage des revenus.

Le concept d'entreprise publique en droit congolais

Kinsonzi et C. Perochon (1979:3) considèrent de manière générale l'entreprise publique ou semi publique comme celle qui appartient en totalité ou en partie à l'Etat.

Au terme de la loi n° 78-002 du 6 janvier 1978, relative aux dispositions générales applicables aux entreprises publiques ; le concept d'entreprise publique se définit comme tout établissement qui, quelle que soit sa nature,

- est créé et contrôlé par les pouvoirs publics pour remplir une fonction d'intérêt général ;
- est créé à l'initiative des pouvoirs publics entre eux pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée ;
- est créé à l'initiative des personnes morales de droit public entre elles pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée ;
- est créé à l'initiative des pouvoirs publics en association avec les personnes morales de droit public pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée.

Quant à son organisation et son fonctionnement, l'entreprise publique est présidée par un Conseil d'Administration, administrée au quotidien par un Comité de Gestion, contrôlée par la Cour des comptes et dépendant d'une ou de plusieurs organes de tutelle.

En RDC, depuis plus d'une décennie, les Présidents des Conseils d'Administration et les membres du Comité de Gestion des entreprises publiques concentrent tous les pouvoirs. Ils sont parachutés et ils provoquent un manque de cohésion.

La tutelle des entreprises publiques congolaises pose des problèmes. Certaines d'entre elles ont deux ou trois tutelles et ne savent où commencer. Cela crée un véritable désordre mais qui constitue un terrain favorable au pillage des entreprises publiques, surtout lorsqu'on sait que les Présidents des Conseils d'Administrations, les Administrateurs Délégués Généraux et les autres membres des comités sont nommés parmi les militants actifs des partis politiques au pouvoir. La référence est ainsi faite à la décision politique du partage équitable et équilibré de 34 entreprises publiques décrétée le 4 août 2005 par le gouvernement issu de l'accord politique de Sun City du 17 décembre 2002.

Le Concept de privatisation

Ce vocable est sollicité par plusieurs définitions, mais le dictionnaire *Le Petit Robert* (1996:1782) le définit comme l'action de privatiser c'est-à-dire transférer du secteur privé une activité relevant jusqu'alors du secteur public. Privatiser une entreprise nationalisée signifie dénationaliser, désétatiser.

Sur le plan mondial, la privatisation est une donnée multiple qui est du ressort des politiques structurelles en vue de redresser dans un avenir proche ou lointain le portefeuille de l'Etat. Elle est aussi considérée en termes de transfert des richesses du patrimoine de l'Etat vers le patrimoine privé.

Selon R. Guillin et J. Vincent (1995:35), la privatisation est l'objet d'un certain nombre de notions dont essentiellement juridique et managériale.

La notion juridique évoque la privatisation en tant que néologisme susceptible de deux acceptions :

- action de confier au secteur privé des activités jusque là gérées en régie directe par une personne morale en droit public ;
- action de transférer au secteur privé le capital d'entreprises appartenant à la puissance publique, et qui très souvent avaient fait l'objet auparavant d'une nationalisation.

Alors que la notion managériale évoque les objectifs de la privatisation en ces termes : la privatisation consiste en une opération de transfert de propriété des acteurs publics vers des investisseurs privés. Elle vise à répondre à des objectifs politique, économique et même idéologique.

C'est notamment à travers les objectifs idéologiques que l'on peut arriver à saisir le comportement des multinationales dans les différentes phases du processus de privatisation des entreprises publiques.

Pour le gouvernement congolais, la privatisation est l'ensemble de mesures de redressement économique consistant à :

- introduire dans la gestion des entreprises publiques l'esprit et les méthodes de gestion privée ;
- la mise à la disposition de certains privés (individus ou personnes morales) qui en ont les moyens et la vocation, par le jeu de prise de participation, de la gestion de certaines entreprises publiques afin qu'elles soient rentabilisées.

L'échec des entreprises publiques de la RDC

L'objectif de base qui a motivé l'Etat à contrôler l'ensemble des activités stratégiques était d'accroître sa part à l'objectif global de croissance économique. Au cours des dernières décennies les performances individuelles ou mêmes globales des entreprises publiques à l'effort de développement ont été négatives. Car malgré le fait que les entreprises publiques congolaises vivent dans un paradis fiscal, elles ont réussi à transformer cette notion en parasite fiscal.

Pour N. Kalonji (1995:15) le parasite fiscal peut être défini comme une entreprise publique dont le financement en ressources locales est assurée non pas par une activité productive régulière, mais plutôt par une taxe spéciale avec l'accord du gouvernement.

En RDC, les entreprises publiques ne paient presque pas des taxes. Ou si elles en paient, c'est elles-mêmes qui en déterminent le niveau, car chaque entreprise a son régime fiscal. Les changements fréquents et intempestifs des mandataires des entreprises publiques pour cause des détournements des deniers publics, prouvent à suffisance l'échec dans la gestion des entreprises publiques congolaises.

L'insuccès des entreprises publiques congolaises est également visible en matière de politique d'investissement. La plupart des projets d'investissement mis en place par ces entreprises publiques souffrent de graves difficultés suivantes :

- la faiblesse dans l'identification et la préparation des projets ;
- les interférences politiques dans la sélection et le financement des projets ;
- la faiblesse de la gestion et de la supervision des projets ;
- la mauvaise coordination des ressources intérieures et extérieures ainsi que le fonctionnement sporadiques des projets.

En créant les entreprises publiques, la RDC devrait être très riche. Mais hélas, elle s'est enlisée et est reléguée aujourd'hui au rang des pays les plus pauvres du monde. La RDC est donc incapable d'assurer les services publics de meilleure qualité et de moindre coût pour la société et également incapable d'accroître l'offre des biens et services pour la communauté.

Pour sortir de la noyade, l'Etat congolais est convaincu de la nécessité impérieuse de recourir une fois de plus à la privatisation dans un contexte post-conflit aux conséquences incalculables.

Les privatisations antérieures des entreprises publiques au Congo-Kinshasa

Les privatisations des entreprises ont une histoire en RDC. Depuis que le défunt Président Mobutu avait nationalisé l'économie congolaise en 1967, les principaux gisements minéraux et autres activités stratégiques au Congo-Kinshasa étaient détenus par des entreprises publiques en situation de monopole. La privatisation des entreprises paraétatiques avait commencé avant l'arrivée au pouvoir de l'AFDL de l'ex-Président L.D. Kabila en 1997. Le temps fort des dites privatisations peut être bien appréhendé à travers les phases suivantes :

La 1^e phase des privatisations a commencé après les décisions politiques du comité central appelées « zaïrianisation et radicalisation » en 1973 et 1974. Une année seulement après la radicalisation, l'Etat congolais a été amené, face à la dégradation instantanée, mais caractérisée de la situation économique, à décréter en 1975, des mesures générales de rétrocession des biens et activités économiques zaïrianisées.

M. Lusendi (1993:19) note à ce propos qu'après la rétrocession, l'Etat congolais s'est retrouvé avec un paquet d'entreprises, de fermes et de sociétés dont il ne savait trop quoi faire. C'est dans ce contexte qu'il a pris les premières mesures de privatisation.

Ces privatisations comportaient deux volets, à savoir : la privatisation de la gestion et celle du capital.

Par privatisation de la gestion, l'Etat entendait céder la gestion d'une entreprise à un privé moyennant une rémunération calculée sur la base du bénéfice net réalisé. Il en fut ainsi les cas de :

- l'Office des Transports en Commun, (OTC), géré initialement par l'Industrie Zaïroise des Automobiles Leyland, (INZAL). Cet office était liquidé et ses installations cédées à la nouvelle société de Transport Zaïro-Marocaine en sigle TRANSZAM ;
- la Société de Développement Industriel et Minier du Zaïre (SODIMIZA) initialement gérée par une Société Canadienne PBK, elle, était placée sous la gestion de la Gecamines-exploitation.

En ce qui concerne, la privatisation du capital, le gouvernement procédait à la vente du patrimoine de l'entreprise concernée à un privé, personne physique ou morale. Elle était, soit partielle ou soit totale.

La privatisation partielle du capital concernait par exemple : La Société d'Exploitation Sidérurgique (SOSIDER) créée en 1973, industrie mort-née, dont le protocole d'accord signé avec Consolidated Iron Resources Ltd est resté lettre morte à la suite des difficultés de trésorerie de cette dernière.

Quant à la privatisation totale du capital, elle concernait notamment : l'Usine de Matériel Agricole au Zaïre, (UMAZ) créée par la coopération Sino-Zaïroise, privatisée en faveur du groupe Chantier Naval et Industriel de Constructions en CHANIC.

La 2^e phase des privatisations était essentiellement opérée dans les secteurs miniers, dans l'agriculture et l'élevage et dans les télécommunications.

- Le secteur minier zaïrois était fortement réglementé par la « loi Bakajika » qui reconnaissait à l'Etat la propriété exclusive du sol et

du sous-sol. Ainsi le droit de propriété n'était qu'une concession accordée par l'Etat. En 1982, l'Etat avait pris des mesures de déréglementation en libéralisant entre autres l'exploitation artisanale de l'or et du diamant. Encouragées par ces mesures politiques et administratives, quelques conventions minières étaient signées entre la République du Zaïre et les entreprises privées.

Nous citons à titre d'exemple :

- dans le secteur minier, le protocole d'accord signé entre l'Etat zaïrois et l'entreprise privée Kilo-Moto Mining International Szarl « KIMIN ».
- dans le secteur agricole et de l'élevage, la Gecamines - Développement, filiale de la Gecamines Holding était chargée de la gestion et de la promotion des activités d'élevage, culture vivrière et agro-industrie. Celle-ci était privatisée en faveur du groupe sud-africain « Premier ». Les activités furent estompées à la suite des événements de pillage en septembre 1991.
- dans le secteur des télécommunications, la privatisation fut matérialisée, par la convention signée le 6 juin 1989 entre TELECEL et l'ONPTZ. Ladite convention mettait ainsi fin à plus de 20 ans de monopole de l'ONPTZ dans le domaine des télécommunications en RDC.

La 3^e phase des privatisations coïncidait avec le retour de M. Kengo Wa Dondo au poste de Premier Ministre, en juin 1994. Le gouvernement Kengo III s'appuierait sur l'acte constitutionnel de transition qui aurait émis le souhait de voir privatiser certaines entreprises publiques.

Parmi les entreprises publiques qui étaient en cours de privatisation, M. Lusendi (1993:24) cite la Gecamines Exploitation, la Gecamines Commerciale, la MIBA, la SNCZ, l'ONPTZ, Air-Zaïre, la CMZ, l'ONATRA, la BZCE, le Port de Matadi...

En examinant certains accords signés, les privatisations de quelques entreprises susmentionnées étaient déjà consommées, nous citons à cet effet la Banque Zaïroise du Commerce Extérieur, (BZCE), la Société nationale de Chemins de fer du Zaïre (SNCZ) avec SIZARAIL. En ce qui concerne AIR-ZAÏRE, une nouvelle société appelée « New Air-Zaïre » était créée dont le partenaire privé étranger était la société aérienne belge SABENA.

Ce qui frappe en général dans toutes ces privatisations antérieures, c'est leur caractère politique et administratif. En effet, le gouvernement

zaïrois à l'époque, décidait de toutes ces privatisations tout simplement à cause de la dégradation du tissu économique du pays, consécutive à la mauvaise gouvernance des entreprises publiques et mixtes.

Les dernières et récentes privatisations en RDC

Les dernières et récentes privatisations se sont opérées dans presque tous les secteurs de la vie socio-économique de la RDC. Sur ces privatisations, différents rapports très intéressants ont été écrits sur le plan national et international. Nous pouvons ainsi citer les Rapports, Panel des experts de l'ONU (2002), Lutundula (2005), International Mining Consultant (IMC) (2003), International Crisis Group (2003), NIZA (2006), le Sénat Belge (2002-2003), Global Witness (sept. 2004)...

Tous ces différents rapports font état des pillages des matières premières de la RDC et la signature des contrats Léonins entre les acteurs politiques congolais et les partenaires privés étrangers.

Les principaux acteurs des privatisations en cascade sont : l'ex-Gouvernement de Kinshasa, les ex-rebellions et le gouvernement de transition issu de l'accord global et inclusif de Sun City, en Afrique du Sud. En privatisant les unités économiques du pays et en les cédant aux partenaires privés étrangers sans connaître au préalable le patrimoine cédé et son inventaire détaillé. Ces acteurs ont contribué au pillage des matières premières du Congo.

La commission sénatoriale belge (2003) consacrée au pillage des ressources naturelles congolaises, définissait le pillage comme « une exploitation des richesses du Congo qui ne profite pas ou pas assez aux congolais ou à l'Etat ».

Les dernières privatisations en RDC

Elles se sont opérées au cours des années de guerre 1996-2002. En mai 1997 la prise du pouvoir par l'AFDL est effective et le nouveau régime avait procédé à la distribution des concessions minières à des entreprises américaines, canadiennes et sud-africaines. Les trois premiers accords de privatisation signés par l'AFDL avec l'American Mineral Fields Inc se rapportaient notamment à l'extraction du cuivre et du cobalt à Kolwezi, l'extraction du cobalt à partir des résidus de cuivre de Kipushi, et l'usine de traitement de zinc à Kipushi.

En août 1998, la guerre d'agression éclate et entraîne systématiquement la partition du pays par les belligérants. Pour payer les factures de guerres l'ex-Gouvernement de Kinshasa et les ex-rebellions ont liquidé les entreprises publiques et mixtes et accorder des

concessions minières à des partenaires privés étrangers, par des mesures politiques et administratives.

Les entreprises publiques de plusieurs secteurs ont été touchées par ces privatisations à caractère politique et administratif. Ces nouvelles entreprises privées étrangères ont ainsi cassé le monopole des entreprises dans les secteurs minier, forestier, des télécommunications, du transport aérien, de l'énergie. Au sujet des différents accords de privatisations et/ou conventions à caractère économique et financier, l'IMC (2003) constate qu'ils ont été conclus d'une manière particulièrement opaque et chaotique.

Ainsi en période de guerre, le gouvernement de Kinshasa avait pris les mesures politiques consistant à installer des nouvelles entreprises privées étrangères telles que Syngamines, Celtel, Vodacom, Anvil Mining, Chemaf, ...

Pour sa part, le mouvement rebelle RCD avait autorisé l'entreprise de télécommunication Supercel à exploiter l'Est de la RDC avec le code rwandais 250.

Il convient de préciser que l'opinion publique, tant nationale qu'internationale, était fort hostile à ces privatisations. Dans le secteur minier, une grande partie des minerais exploités quittait le pays sans aucune forme de transformation ou de taxation vers les pays voisins : le Rwanda, la Zambie, l'Afrique du sud ; et de là vers le marché international. De ce fait, ces privatisations ont provoqué des mécontentements entre les différents acteurs politiques. Elles ont fait l'objet des enjeux des pouvoirs et enjeux régionaux lors de la campagne électorale de 2005.

C'est sous la pression de la communauté internationale que le dossier des contrats léonins a été étouffé. Depuis juin 2007, le gouvernement en place a créé une commission gouvernementale, chargée de « revisiter » les soixante contrats miniers de partenariat entre les autorités du gouvernement de Kinshasa, les rebelles et les firmes minières internationales.

A cet effet, le rapport Lutundula (2005) et autres serviront de background pour une relecture méthodologique et contextualisée desdits contrats léonins.

La sous-période 1997 à 2001 se caractérisait par une absence d'Etat impliquant irrémédiablement un opportunisme systématique qui faisait de la RD Congo la proie d'un réseau de trafic incontrôlé des ressources naturelles. Le Rapport du Panel des experts de l'ONU (2002) évalue, pour la sous-période allant de 1998 à 2002, les pertes matérielles dues

aux pillages à 5 milliards de dollars américains pour la partie occupée par les rebelles.

Les récentes privatisations (2004-2006)

Après la guerre, la voie à la privatisation des entreprises publiques a été poursuivie par le gouvernement de transition issu de l'accord global et inclusif de Sun City. C'est en interaction entre le gouvernement congolais, la Banque mondiale et le Fond Monétaire International que, le code d'investissement, le code minier, le cadastre minier et le code forestier qui consacre le libéralisme a été adopté par le parlement de la transition en 2002.

Comme le souligne M. Mubake (2002:8), la Banque mondiale et le FMI ont encouragé les privatisations ces 20 dernières années. Dans tant des pays du Tiers-monde, on a dû se rendre à l'évidence qu'une privatisation qui profite à la population n'est possible que si un gouvernement solide et capable la conduit sur la bonne voie.

En RDC, les récentes privatisations n'ont pas été conduites sur la bonne voie. Par exemple, la Gecamines qui possède tous les droits miniers au Katanga, a été progressivement privatisée via joint-ventures. Depuis dix ans, l'entreprise d'Etat Gecamines apportait chaque fois les droits miniers et les partenaires privés étrangers de l'argent. La gestion de joint-ventures est assurée par le secteur privé qui en détermine des adresses off shore.

Pour illustrer, notre propos et saisir la quintessence des récentes privatisations dans le secteur minier congolais, nous présentons le tableau ci-après.

Tableau 1 : Les sociétés de joint-venture avec la Gecamines

N°	Société de joint-venture	Abrévia- tion	GCM %	Parte- naire %
1	Société d'exploitation des Gisements de Kalu Kundi	SMK	20	80
2	Tenke Fungurume Mining (Phelds Dodge)	TFM	17,5	82,5
3	Kingamiambo Musonoi Tailings (Adastra)	KMT	12,2	87,5
4	Ruashi Mining (Meteorex)	RM	20	80
5	Boss Mining (Rautenbasch)	BM	20	80
6	Cimenterie du Katanga	CIMENKAT	49,73	50,23
7	Compagnie minière du Sud Katanga	CMSK	40	60
8	Four Electrique Luilu Cobalt	FELCO	?	?
9	Groupement Traitement Terril Lubumbashi (Forrest OMG)	GTL	20	80
10	Kababankola Mining Company (Bredenkamp)	KMC	20	80
11	Mukondo Mining (Rautebasch/ Bredenkamp)	MM	20	80
12	Société Générale des Télécommu- nications	SOGETEL	98,93	1,07
13	Société pour le Traitement du terril de Lubumbashi	STL	1	99
14	Chabara Mining	CM	25	75
15	Compagnie Minière de Tondo	CMT	25	75
16	Compagnie Minière de Musonoie	COMMUS	27	73
17	Congo Zinc	CZ	40	60
18	Minière de Kasombo	MIKAS	25	75
19	Structure Mining Corporation	SMCO	25	75
20	Société Minière de Kabolela et de Kipese	SMKK	40	60
21	Minière de Kalumbwe Myunga	MKM	17,5	82,5
22	Prospection de la zone Centre-Est	PZCE	?	?
23	Kasonta-Lupopo Mines	KALUMINES	40	60
24	Société d'exploitation de Kipoi	SEK	40	60
25	Congolaise des Mines et de Développement	COMIDE	20	80
26	DRC Copper Project (GEC)	DCP	25	75
27	Kamoto Copper Company (Kinross-Forrest)	KCC	25	75
28	Mutanda ya Munkonkola Mining	MUMI	40	60

Source : <http://www.cadtm.org>

Commentaire : L'ensemble de contrats de joint-ventures montre que l'Etat Congolais demeure minoritaire. Les décisions politico économiques des gouvernants congolais qui ont servi à ouvrir le portefeuille minier de l'Etat au marché international ont débouché sur une aliénation du patrimoine minier congolais au profit des entreprises étrangères. Les morcellements systématiques de concessions minières de la GECAMINES n'ont pas été attribués en fonction de critères techniques, mais bien dans des circonstances discutables à des opérateurs qui ne possèdent pas pour ce faire les capacités technologiques et financières.

Au sujet du morcellement systématique des concessions minières, il me paraît important d'examiner deux contrats signés entre l'entreprise d'Etat Gecamines et les entreprises privées étrangères ci-dessous :

- le premier contrat conclut en février 2004, joint-ventures intitulé « Convention de joint-ventures entre la Gecamines et Kinross-Forrest Ltd, relative à l'exploitation de la filière Kamoto (mine) – Dima-Kamoto, concentrateur-Usine hydro métallurgique de Luilu/ Likasi ». Les 75 pour cent des actions de la Kamoto Copper Company (KCC) appartiennent à G. Forrest et le canadien A. Ditto ;
- l'autre contrat, selon NIZA (2006:45-54) signé le 9 septembre 2004, accord de joint-ventures intitulé « convention de joint-ventures entre la Gecamines et Global Entreprise Corporate Ltd (GEC). Cet accord a transféré tous les actifs clés liés à la mine ouverte de Kamoto Oliviera Virgule (KOV), outre les gisements de Kananga et Tilwezembe, à une joint-ventures appelée « DRC Copper and Cobalt Projet « DCP ». Dans son préambule, l'accord se réfère à un « Accord préliminaire n° 641/6733/SG/GC/2004 signé le 5 mai 2004.

Pour Human Rights Watch (2005:30), ces deux contrats signés par des décisions politiques ont octroyé pour une longue durée : la mine de Kamoto, la fabrique de Luilu et autres installations de transformation qui forment l'épine dorsale de l'entreprise d'Etat Gecamines.

Quant au contrat avec l'entreprise Global Entreprise Corporate, « GEC », Fasken, Martineau et Du Moulin (FMD) (2004:25) soulignent que les dividendes et les royalties ne suffiront pas pour rembourser l'emprunt contracté et que la Gecamines risque de voir la charge de sa dette augmenter par la signature de ce contrat.

Dans sa déclaration sur les morcellements de la concession minière de la Gecamines, R. Crem (2007) note qu'on a totalement et délibérément découpé la Gécamines sans tenir compte des

caractéristiques géologiques des minerais pour lesquels un traitement métallurgique est chaque fois indispensable. La Gécamines subit ainsi son plus grand drame, vu la prolifération des exploitations artisanales d'une part, et la militarisation de l'exploitation industrielle par les multinationales de l'autre.

Concernant les contrats miniers ou forestiers conclus avec toutes les entreprises privées depuis 2003, le rapport Lutundula (2005:29) avait sollicité au gouvernement congolais de les résilier tout simplement.

Le FMI (2005) avait constaté que les entreprises minières privatisées, principalement les joint-ventures de la Gécamines, n'ont rapporté en 2004 que 400 000 dollars en impôt. La part du secteur minier dans les recettes du gouvernement congolais ne représentait plus que 0,18 pour cent du revenu national. Ce pourcentage est de loin insignifiant par rapport au nombre d'entreprises publiques congolaises privatisées, soit 160, dont les plus touchées sont du secteur minier à savoir :

- la Gécamines (dans la province du Katanga) sa concession a une superficie de 30 000 kilomètres carrés, contenant le cuivre, le cobalt, le zinc, le charbon, le plomb, la manganèse... ;
- la Sominki (dans les provinces de Kivu) dont la concession a une superficie de 11 000 kilomètres carrés, contenant l'or, la cassitérite, le coltan... ;
- l'Okimo (dans la province Orientale) sa concession couvre une superficie de 80 000 kilomètres carrés contient surtout de l'or et le diamant ;
- la Miba (dans la province du Kasai Orientale) sa concession a une superficie de 78 000 kilomètres carrés et contient essentiellement du diamant.

Plusieurs entreprises para étatiques ont été privatisées. De cette manière, nous nous rallions à Digging Deeper cité par Niza (2006:36) qui affirme que malgré l'aide de la banque mondiale, la privatisation des unités économiques congolaises liées à des partenaires privés par plus de 160 contrats pendant la transition n'a pas enrayé le déclin de celle-ci, elle ploie encore sous une dette sans cesse croissante et l'économie nationale s'enlise de plus en plus. Nous ajoutons que la déliquescence de l'économie congolaise continue même une année après les élections démocratiques de 2006.

Comme si cela ne suffisait pas, les entreprises publiques, la cible des privatisations en 2007 sont l'Office national de Transport, la Société Nationale d'Electricité, la Régie de Distribution d'Eau, les Voies aériennes, ... pour certaines de ces entreprises la privatisation est déjà consommée.

Pour une stratégie de privatisation rationnelle

La définition d'une stratégie est souvent considérée comme l'une des premières étapes d'un programme de privatisation. En fait, dans la mesure où la plupart des programmes de privatisation s'insèrent dans des programmes plus vastes de réforme économique, la première tâche sera souvent de définir les objectifs du programme économique du gouvernement.

La stratégie de privatisation deviendra alors une sous-stratégie, subordonnée aux objectifs généraux de la réforme.

Pour M. Lusendi (1993:26), la définition des objectifs de privatisation est une tâche importante à entreprendre le plus tôt possible. Beaucoup de programmes de privatisations se sont enlisés, faute d'objectifs claires ou à cause de la poursuite simultanée d'objectifs incompatibles.

Parmi les objectifs de la privatisation, nous pouvons citer grosso modo :

- efficacité et développement de l'économie ;
- efficacité et développement de l'entreprise ;
- objectifs budgétaires et financiers ;
- objectifs de répartition ou de redistribution de revenus ;
- objectifs politiques.

En effet, les objectifs choisis auront des conséquences considérables non seulement pour le choix et la structuration des instruments et des modalités juridiques, mais aussi pour les mesures à prendre préalablement à la privatisation elle-même.

Afin d'atteindre l'efficacité économique, il est impérieux d'entreprendre des réformes préalables à la privatisation et comprenant, par exemple, l'éclatement d'une entreprise publique pour favoriser la concurrence, l'élimination des monopoles et des autres barrières dans le secteur considéré.

Problèmes relevés et recommandations

Les problèmes relevés

En matière de privatisations des entreprises publiques congolaises, plusieurs problèmes peuvent être relevés, mais les plus importants pour nous sont les suivants :

- la signature en cascade par l'ex-gouvernement de Kinshasa et les ex-rebellions des multiples contrats de privatisation des entreprises publiques et mixtes ;

- la délivrance illégale à grande échelle des exemptions fiscales et douanières aux partenaires étrangers privés ;
- la résistance des partenaires privés qui ont bénéficié des concessions minières et des traitements fiscal et douanier de faveur pendant la période des guerres, à renoncer à ce qu'ils considèrent comme des droits acquis ;
- la persistance des coordinations et des directions mises en place par les pouvoirs rebelles pour gérer les branches des entreprises publiques, les régies financières et les services de l'Etat en parallèle des Directions Administratives Centrales installées à la capitale Kinshasa (certaines coordinations provinciales à l'Est de la RDC résistent jusqu'à ces jours) ;
- l'absence d'un mécanisme de contrôle strict et efficace au niveau des frontières pour maîtriser le flux des produits bruts (minerais) congolais exportés vers l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie, le Burundi et surtout en Zambie pour le raffinage ;
- le dépouillement des entreprises d'Etat : la Gécamines, la Sominki, l'Okimo et la Miba des équipements et gisements riches qui constituent l'épine dorsale nécessaire à la relance économique de la RD Congo.

Les recommandations

Les problèmes soulevés, l'imbrroglio et l'opacité qui entourent les différents contrats de privatisations des entreprises publiques congolaises exigent la formulation des quelques recommandations suivantes :

- revisiter les contrats léonins signés avec les opérateurs économiques privés (nationaux et étrangers) pendant la période de guerre surtout dans les secteurs minier, forestier et des télécommunications. Cela permet comme le souligne B. Campbell cité par F. Maury (2007:120) aux Etats africains en général, et à la RDC, en particulier de reconquérir leur droit de propriété. En revisitant ces contrats léonins, la RDC s'inscrira sans doute dans le schéma des pays tels que le Liberia qui a amorcé la renégociation des contrats miniers avec le géant de l'acier Arcelor Metal, la Guinée, premier producteur mondial de la bauxite, qui est en voie de modifier son code minier, la Tanzanie et la Zambie qui entendent augmenter les redevances payées par les nouveaux opérateurs économiques et la renégociation de ceux payées par les anciens ;

- définir une politique de privatisation claire et rationnelle afin de faire bénéficier au pays le produit de ses ressources (minière, forestière,...) et d'organiser correctement les secteurs à privatiser ;
- définir un cadre juridique de partenariat avec l'Etat, directement ou à travers les entreprises publiques et les privés ;
- soumettre toute convention de partenariat (minière et autre) entre l'Etat et les partenaires privés à l'approbation des organes délibérants et à une durée égale ou supérieure à dix ans ;
- tenir compte de la question d'environnement dans tout accord de partenariat signé avec les privés. B. Campbell cité par F. Maury (2007:121) note que si certains codes miniers africains contiennent des prévisions en matière de transformation locale des minerais, ils ne prennent pas toujours en compte la nécessité de créer une dynamique intersectorielle ou de préserver l'environnement. En effet, les codes miniers du Mali (1999) et celui de la RDC (2002) introduisent l'obligation de faire des études d'impact environnemental lors de la phase d'exploitation. Mais au Congo Kinshasa, les partenaires étrangers privés propriétaires des concessions minières et forestières ne prennent pas en compte cette nécessité de protéger l'environnement ;
- exiger toujours l'évaluation des apports en nature ou en industrie dans les sociétés créées en partenariat avec les tiers. L'Etat congolais étant partenaire distrait, n'a pas exigé cela lors de la création des sociétés joint-ventures entre l'entreprise publique Gécamines et ses différents partenaires repris au tableau n°1, page treize ;
- résilier d'une part les contrats signés pour une durée de plus de dix ans et d'autre part, ceux en paiement de créances. Pour ces derniers, l'Etat congolais doit établir un plan d'apurement des créances des tiers.

La mise en œuvre de ces recommandations exige la restauration de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire nationale et la volonté politique d'assurer la bonne gouvernance.

Conclusion

Après un constat d'échec sans précédent des privatisations antérieures et récentes qui ont plongé la RDC dans le marasme économique, le gouvernement congolais est en train d'opérer des privatisations. Celles-ci provoquent des querelles politiques, des craintes, des doutes, ...

Les privatisations en cours en RDC risquent de transformer un monopole public en monopole privé alors même que les entreprises avaient été créées pour éviter cette situation. De même, les avantages particuliers tels que l'accès privilégié aux marchés et aux capitaux ou encore les protections douanières excessives qui seraient accordés aux partenaires privés étrangers par les codes d'investissement, minier, forestier promulgués en 2002, risquent fort bien de nuire à l'objectif de l'efficacité et développement économique visé par le gouvernement congolais.

Une autre difficulté des privatisations actuelles résiderait dans l'identité des nouveaux partenaires privés et la quintessence des contrats conclus. N'est-ce pas prendre le risque de brader le patrimoine national que de céder les entreprises publiques congolaises aux intérêts étrangers ?

Les privatisations doivent se faire dans le cadre d'un plan de redressement économique applicable dans tout le pays, car ce n'est pas en procédant à la vente des parts des droits miniers à la Gecamines par joint-ventures qu'on pourra réussir un redressement économique réel et durable. Ainsi, dans un pays, en situation de post-conflit, les privatisations exigent une entente politique, du temps pour les étudier, les vérifier et les contrôler.

La définition des objectifs spécifiques au sein des administrations des entreprises publiques à privatiser garantit un minimum de neutralité des institutions publiques, en vue de converger vers un objectif global qui ne sera que le résultat d'une sécurité juridique, sociale, économique, politique et administrative.

Références

- Andreff, W., 1995, « Le contrôle des entreprises privatisées dans les économies en transition » in *Revue économique*, vol. 46, n° 3.
- Anonyme, « Les plus importantes concessions minières du Congo passent aux mains des juniors », In *Trends/Tendance S.L.*
- Banque Mondiale, 1981, Rapport pour le développement accéléré de l'Afrique subsaharienne, S.E. Washington.
- Etienne, J., 1997, *Dictionnaire de sociologie*, Paris, éd. Hatier.
- Fasken Martineau Du Moulin, 2004, « Analysis of joint venture Agreement dated February 2004 between GCM et Kinross-Forrest limited ». Disponible sur <http://www.mo.be>, consulté le 19 février 2006
- Human Rights Watch, 2005, *The Curse of Gold. Democratic Republic of Congo*, juin 2005.

- Jeffrey, J., 2003, « Le rôle de la géographie et des ressources naturelles dans le développement économique » Disponible sur <http://www.imf.org/fandd>, consulté le 3 juin 2007.
- Kalonji, N., 1995, « L'appropriation privée des biens publics et la dissolution de l'Etat des clubs ethniques », in *Notes de conjonctures*, n° 29, Kinshasa.
- Kennes, E., 2000, « Le secteur minier au Congo: Déconnexion et descente aux enfers », in Reyntsens, F. Marysse, *L'Afrique des Grands Lacs*, Paris, L'Harmattan.
- Kinzonzi, M. et Perochon, C., 1979, *Manuel de comptabilité générale*, Paris, éd. Fourcher.
- Lusendi, M., 1993, « Privatisations et restructuration des entreprises publiques au Zaïre » In *Cahiers de IDZ*, Kinshasa.
- Mauray, F., 2007, « L'Afrique dans la ligne de mire » in *Jeune Afrique*, n° 2431-2432, aout. Disponible sur www.jeuneafrique.com.
- Mubake, M., 2004, « Réforme des entreprises publiques en RDC », Exposé présenté lors du Séminaire Atelier sur le partenariat public-privé par Copirep, à Kinshasa, le 05 mars 2004.
- Plane, P., 1994, « Les privatisations dans les pays en voie de développement : qu'avons-nous appris ? » in *Revue française d'économie*, Vol. IX, 2, Paris.
- Rapport Digging Deeper, 2005, disponible sur <http://www.reliefwebs.in/rw>
- Rapport Global Witness, Disponible sur <http://www.globalwitness.org/reports/show> consulté le 10 juin 2007.
- Rapport IMC, 2003, Disponible sur <http://www.omet.org/base>.
- Rapport Lutundula, 2005, Disponible sur <http://www.freewebs.com/congo-kinshasa>, 25 juin.
- Rapport NIZA, 2006, Disponible sur <http://www.niza.nl>.

