

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO



COMITE DE PILOTAGE DE LA REFORME DES ENTREPRISES DU PORTEFEUILLE DE L'ETAT

**L'ESPRIT DE LA REFORME A TRAVERS LE
NOUVEAU CADRE JURIDIQUE**

- ATELIER AVEC L'ANEP - MARDI 02 JUIN 2009 -

Par ILUNGA ILUNKAMBA

SECRETAIRE EXECUTIF

Grand Hôtel Kinshasa

02 juin 2009

1. Origine et opportunités de la réforme des entreprises publiques

La réforme des entreprises publiques s'insère dans le vaste programme des réformes économiques profondes mises en place par le Gouvernement depuis 2001 en vue de stabiliser l'environnement macroéconomique et relancer la croissance. Ces réformes économiques constituent en fait le premier chantier mis sur pied par le Président de la République dès son accession à la magistrature suprême de notre pays.

Ces réformes ont été conçues et menées dans tous les secteurs clés de l'économie nationale, dont le secteur des entreprises publiques.

La réforme des entreprises publiques est une urgence économique majeure dans notre pays pour les trois raisons suivantes :

La première raison est que pour des motifs divers, l'entreprise publique dans la plupart des cas, si pas dans sa totalité ne remplit plus le double objectif pour lequel elle a été créée.

Il s'agit de :

- la production des biens et/ou des services pour la satisfaction des besoins du plus grand nombre des citoyens.
- la contribution au budget de l'Etat

Sans chercher à en retracer ici les origines historiques, l'entreprise publique est devenue donc une charge à la fois pour l'Etat, pour la collectivité et pour l'économie nationale.

La deuxième raison qui justifie l'urgence de la réforme est le monopole dont jouit dans la plupart des cas l'entreprise publique même quand elle n'est plus efficace.

On ne le dit pas assez, le monopole n'assure pas la meilleure allocation des ressources, bloque la croissance et donc empêche le développement c'est-à-dire l'amélioration des conditions de vie de la population.

La troisième raison pour la réforme est l'incapacité de l'Etat à mobiliser des ressources suffisantes pour les principaux problèmes auxquels sont confrontées la plupart de nos entreprises.

Que faire face à la situation catastrophique de nos entreprises publiques et surtout à ses conséquences sur l'économie nationale, sur la croissance et sur nos conditions de vie ?

Le débat est ouvert mais la réalité demeure que les entreprises publiques congolaises, souvent prestataires exclusives des services essentiels, étouffent l'économie et sont devenues des pesanteurs qui contrecarrent tous les éléments positifs d'expansion de principaux secteurs d'activité et, par ricochet contribuent pour une large part au blocage du développement de l'économie.

Les monopoles dans des secteurs-clé de l'économie ne favorisent ni l'innovation ni la performance ni même le fonctionnement harmonieux de l'ensemble de l'économie.

Dans les conditions actuelles de notre pays, pour relancer la croissance économique et le développement, il y a nécessité de réformer les entreprises publiques afin qu'elles ne soient plus une pesanteur mais plutôt un vecteur important de la croissance et du développement de notre pays avec toutes les conséquences positives sur nos conditions de vie.

2. Objectifs, principes et stratégie de la réforme

La réforme poursuit deux objectifs principaux :

1. d'insuffler une dynamique nouvelle dans les entreprises du Portefeuille de l'Etat en vue d'améliorer leur potentiel de production et de rentabilité, d'améliorer la qualité du service rendu à la population et de contribuer au renforcement de la compétitivité de ces entreprises et de l'ensemble de l'économie
2. d'alléger la charge du Trésor et accroître la contribution du secteur du Portefeuille dans le budget de l'Etat.

Ainsi définie, la réforme des entreprises vise leur redressement en vue de les rendre viables, performantes et capables de rendre les services de meilleure qualité.

Quelles sont les orientations stratégiques qui ont été retenues pour la réforme des entreprises publiques ?

La première orientation stratégique concerne la composition du Portefeuille de l'Etat.

Le Portefeuille de l'Etat comprenait pêle-mêle les entreprises à objectifs divers.

A l'analyse, on peut retenir trois grandes catégories :

- les entreprises publiques dont le caractère de société (au sens strict du droit commun des sociétés) est avéré. Il s'agit des entreprises publiques qui opèrent dans le secteur marchand ;
- les entreprises publiques dont les activités relèvent des missions de service public ;
- les entreprises publiques dont les activités sont le prolongement de l'Administration publique.

Il est anormal que les entreprises publiques ne réalisant pas d'activités lucratives soient assujetties aux mêmes contraintes que des entreprises publiques opérant dans le secteur marchand.

Le COPIREP a entrepris le travail de reclassement des entreprises publiques.

Au bout de ce travail, trois options sont ouvertes :

- le maintien du statut d'entreprise
- la transformation en établissements publics
- la transformation en service d'un Ministère
- la liquidation

A la fin du processus de transformation, seules resteront dans le Portefeuille de l'Etat les entreprises publiques qui opèrent dans le secteur marchand.

La deuxième orientation stratégique concerne le cadre juridique.

Le cadre juridique qui régissait les entreprises publiques était unique.

Il s'agit de la loi n°78-002 du 6 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques.

Cette loi appelle les observations suivantes :

- elle est obsolète et ne permet pas une gestion moderne d'une société, fût-elle entreprise publique.
- à cause du poids de la tutelle (ex-ante et ex-post), elle rend le gestionnaire irresponsable.

Le principe directeur pour la réforme est d'astreindre le gestionnaire à une obligation de résultats.

Le gestionnaire doit jouir des pouvoirs les plus étendus en matière de gestion, afin qu'il soit jugé sur ses résultats.

Dans ce cadre, la tutelle doit disparaître pour les entreprises du secteur marchand et être allégé pour les établissements publics.

En outre, le cadre juridique doit être différent selon qu'il s'agit des entreprises du secteur marchand ou des établissements publics.

La troisième orientation stratégique concerne le désengagement de l'Etat d'une activité.

Il s'agit ici pour l'Etat de se retirer de la gestion ou du capital d'une entreprise du Portefeuille.

De façon schématique, le désengagement peut revêtir diverses formes dans son application mais reste basé sur le partenariat de l'Etat avec le secteur privé.

Il permet d'améliorer la gestion des services d'intérêt général sous la responsabilité d'un opérateur privé et d'apporter des capitaux privés dans un projet public en consacrant les fonds publics (s'ils existent) à d'autres dépenses prioritaires, telles que la santé et l'éducation.

Dans les conditions actuelles de notre pays, les raisons qui imposent le désengagement sont multiples. Les entreprises publiques caractérisées dans leur fonctionnement par une insuffisance ou un manque de performances financières, économiques et sociales ont besoin des ressources que l'Etat est incapable de leur assurer.

Dans ce contexte, ces entreprises ne sont pas capables d'assurer le service de qualité que la collectivité attend d'elles.

Le désengagement étant une opération complexe dans les détails de sa mise en œuvre, le principe directeur est de garantir la transparence, la publicité et l'équité lors du déroulement de chaque opération.

La quatrième orientation stratégique concerne la création des autorités (ou agences) de régulation.

Le principe directeur est que dans le contexte de la libéralisation de l'économie, l'Etat doit cesser d'être juge et partie.

Il ne peut pas être administrateur et opérateur.

Les entreprises appartenant à l'Etat qui opèrent dans un secteur déterminé doivent être soumises aux mêmes règles de jeu que le secteur privé.

Le rôle de l'autorité de régulation est de veiller à ce que tous les opérateurs se conforment à des normes préalablement définies.

Dans ce contexte, après les Télécommunications, les Mines et le secteur Forestier, des codes sont en cours d'élaboration pour les autres secteurs, et des nouvelles autorités de régulation sont en gestation.

La cinquième orientation stratégique concerne la dimension sociale de la réforme.

Comme vous le savez, la plupart des entreprises publiques (si pas toutes), ont un personnel pléthorique qu'elles ne savent ni assainir ni retenir, faute des ressources financières.

Dans le processus de la réforme, il a été mis en place un plan social afin de prendre en compte la dimension sociale et arriver à amortir ainsi les chocs sociaux qui en résultent.

Le plan social comprend deux volets :

- un volet financier qui se traduit par des versements des indemnités ou décomptes aux agents admissibles
- un volet réinsertion qui comprend un ensemble des mesures destinées à faciliter le redéploiement des agents licenciés dans une activité génératrice des revenus.

3. Cadre légal : acte fondateur de la réforme des entreprises publiques

En date du 07 juillet 2008, quatre lois qui intègrent les orientations stratégiques développées ci-dessus, ont été promulguées par le Chef de l'Etat.

Ces lois sont les suivantes :

- la loi n°08/007 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques ;
- la loi n°08/007 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du Portefeuille ;
- la loi n°08/007 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics ;
- la loi n°08/007 du 7 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du Portefeuille de l'Etat.

Ces lois sont l'acte fondateur de la réforme des entreprises publiques dans notre pays.

En application de ces lois, le Premier Ministre a pris cinq décrets en date du 24 avril 2009.

Les cinq décrets d'application sont les suivants :

- Décret n°09/11 du 24 avril 2009 portant mesures transitoires relatives à la transformation des entreprises publiques ;
- Décret n°09/11 du 24 avril 2009 portant établissement de la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics ;
- Décret n°09/11 du 24 avril 2009 portant dissolution et dissolution de quelques entreprises publiques ;
- Décret n°09/11 du 24 avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé « Fonds spécial du Portefeuille » ;
- Décret n°09/11 du 24 avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé « Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'Etat, COPIREP en signe ».

Ces décrets sont les facteurs déclencheurs de la réforme des entreprises publiques à grande échelle.

Je voudrais terminer par les quelques observations suivantes :

- Il ne faut pas se leurrer : le processus de réforme des entreprises publiques est long et difficile car derrière une entreprise publique en faillite comme d'ailleurs derrière une tracasserie administrative, il y a toujours un groupe d'intérêts à bousculer.
- le drame est que dans une économie qui a fonctionné durant des décennies dans la marginalité, la majorité n'est pas toujours dans le camps de la réforme, car la déliquescence de l'Etat n'a pas seulement profité à la bureaucratie étatique.
- Les résultats de la réforme ne sont pas toujours perceptibles à court terme mais il faut viser l'essentiel afin que le seuil d'irréversibilité soit atteint.

Je vous remercie.