

Restructuration des entreprises publiques en République Démocratique du Congo : mythe ou réalité ?

Restructuring of public enterprises in the Democratic Republic of Congo: myth or reality?

KATAMBA NSUNGU Omer

Doctorant

Université de Kinshasa

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion

Département de Gestion, Option Comptabilité et Audit

République Démocratique du Congo

Date de soumission : 30/11/2025

Date d'acceptation : 31/12/2025

Pour citer cet article :

KATAMBA NSUNGU. O. (2026) « Restructuration des entreprises publiques en République Démocratique du Congo : mythe ou réalité ? », Revue Française d'Économie et de Gestion « Volume 7 : Numéro 1 » pp : 597- 616.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons

Attribution License 4.0 International License



Résumé

Après évaluation d'une entreprise, il se dégage deux hypothèses, à savoir : l'hypothèse de continuité d'exploitation et l'hypothèse de discontinuité d'exploitation. Le diagnostic permet de situer l'entreprise en dégageant ses points forts et points faibles. Il aide à détecter les signaux de la crise. Il ne guérit pas mais, il débouche à la mise en place d'une thérapie : plan d'actions et de mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation. Dans l'hypothèse de cessation d'activités, l'évaluation aboutie à la mise en place d'un plan de liquidation. Par contre, celle de la continuité d'exploitation mène vers la mise en place d'un plan de redressement. Elle constitue l'objet du présent article. La finalité de la réforme des entreprises publiques est de les rendre efficaces, transparentes et mieux adaptées aux défis économiques. Cet article vise à analyser le taux de réalisation des recommandations liées à la restructuration des entreprises publiques en R.D. Congo. En effet, malgré la loi n°08/007 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, du Décret n°09/11 du 24 avril 2009 portant mesures transitoires relatives à la transformation des entreprises publiques tant d'autres dispositions visant leur réforme, ces entreprises demeurent des canards boiteux.

Mots clés : Restructuration ; entreprises publiques ; RDC ; mythe ; réalité.

Abstract

After evaluating a company, two hypotheses emerge: the going concern hypothesis and the discontinuity hypothesis. The diagnosis makes it possible to situate the company by identifying its strengths and weaknesses. It helps to detect signs of crisis. It does not cure, but it leads to the implementation of a therapy: an action plan and the application of recommendations resulting from the evaluation. In the case of business cessation, the evaluation results in the establishment of a liquidation plan. Conversely, the going concern hypothesis leads to the implementation of a recovery plan. This constitutes the subject of the present article. The purpose of the reform of public enterprises is to make them efficient, transparent, and better adapted to economic challenges. This article aims to analyze the rate of implementation of recommendations related to the restructuring of public enterprises in the Democratic Republic of Congo. Indeed, despite Law No. 08/007 of July 7, 2008 on general provisions relating to the transformation of public enterprises, Decree No. 09/11 of April 24, 2009 on transitional measures relating to the transformation of public enterprises, and many other provisions aimed at their reform, these enterprises remain lame ducks.

Keywords : Restructuring ; public enterprises ; DRC ; myth ; reality.

Introduction

La gestion d'une entreprise suppose son administration, son organisation et son contrôle en vue d'atteindre ses objectifs de rentabilité, de croissance et de pérennité (KATAMBA O., 2025). La gouvernance des entités publiques s'inscrit dans un champ théorique dense, mobilisant plusieurs courants en droit public, économie institutionnelle et management public (EL BAHI. A. & al, 2025). En cas de difficulté, l'entreprise (publique ou privée) est appelée soit à procéder à une restructuration ou soit à être liquidée selon les recommandations issues de son évaluation. La restructuration des entreprises, loin d'être une simple opération technique, constitue un acte stratégique porteur de transformation. Dans le contexte congolais, elle s'inscrit dans une dynamique de réforme, de modernisation et de renforcement de la compétitivité. Pour être efficace, elle doit s'appuyer sur une analyse fine du contexte, une mobilisation des acteurs, et une intégration des outils modernes de gestion.

La restructuration est précédée l'évaluation d'entreprise, qui est un ensemble de concepts et de méthodes dont la finalité principale est de donner une valeur aux actifs d'une société et à ses titres. Elle s'effectue selon un processus qui s'inscrit dans un environnement économique et réglementaire donné (PALARD, J-E. & IMBERT, F., 2013). Elle consiste à proposer une valeur pertinente aux actifs de l'entité évaluée donnant ainsi une base de référence pour différentes opérations financières. La restructuration s'impose au sein d'une organisation lorsque le fonctionnement général n'est pas bien maîtrisé. Ce dysfonctionnement peut se présenter dans la perte de performance (chute de production, baisse de chiffres d'affaire, faible capacité de concurrence sur le marché...) CHIBANI.A & KHARISS. M (2021).

La dynamique que connaît certaines entreprises publiques congolaises (RDC) et les défis auxquels elles sont confrontées, ainsi que les déficiences qu'elles connaissent avaient poussé les pouvoirs publics à organiser des réformes, avec le but de corriger les dysfonctionnements institutionnels constatés au niveau de ces organisations, afin de les rendre efficaces, transparentes et mieux adaptées aux défis économiques actuels. Ainsi, le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'Etat (COPIREP) est un Etablissement Public, mis en place pour conduire la politique de la réforme des entreprises publiques, aux termes des décrets n°136/2002 du 30 octobre 2002, 04/047 du 20 mai 2004 et 09/15 du 24 avril 2009. Cependant, en dépit de toutes ces dispositions, les problèmes persistent et donnent l'impression d'une situation qui ne cesse de s'exacerber, allant de mal en pire. D'où, l'orientation de notre réflexion autour de la question : « **la restructuration des entreprises en République Démocratique du Congo : mythe ou réalité ?** ».

De cette question principale, découlent les questions spécifiques suivantes :

- Les recommandations mises formulées pour la restructuration des entreprises publiques en RD Congo ont-elles été mises en pratique ?
- Quel a été le taux d'exécution desdites recommandations ?

L'objectif de cet article est d'analyser le taux de réalisation des recommandations issues de l'évaluation des entreprises publiques, ayant abouties à des réformes précitées.

Pour y arriver, outre le cadre théorique, une étude empirique est faite, s'articulant autour des objectifs spécifiques suivants :

- Passer en revue les recommandations liées à la réforme des entreprises publiques en République Démocratique du Congo ;
- Présenter les recommandations mises en pratique et celles qui ne sont pas mises en œuvre ;
- Analyser le ratio recommandations formulées/ recommandations mises en pratique ;
- Exposer quelques faiblesses persistances malgré les réformes.

Notre méthodologie sera quantitative dans l'optique d'analyser le taux de mise en œuvre des recommandations liées à la restructuration des entreprises publiques à travers les indicateurs cités ci-haut et les données secondaires recueillies au COPIREP et des échanges directs avec les agents et cadres de certaines entreprises publiques concernées par ces réformes. En ce qui concerne la posture épistémologique, notre recherche est orientée vers le positivisme. Il se fonde sur un système philosophique, c'est-à-dire une hypothèse philosophique, selon laquelle la réalité existe en soi et est indépendante du chercheur ; elle a ses propres lois universelles et invariables (YOUSSEF ER RAYS et al, 2022).

L'analyse est structurée autour de deux axes, à savoir : les notions fondamentales de la restructuration, puis, l'analyse des données et interprétation des résultats.

1. Notions fondamentales de la restructuration

1.1. Définitions et mobiles de la restructuration

Les restructurations défraient la chronique, semblent régulièrement déferler sur des secteurs ou des territoires, et inquiètent toujours (BEAUJOLIN Rachel & SCHMIDT Géraldine, 2012). La restructuration est un ensemble des mesures décisives et discrètes en vue d'accroître la rentabilité, la compétitivité et la valeur pour la survie de la pérennité de l'entreprise.

Le terme « restructuration » désigne, d'une façon générale, des opérations qui visent à donner une nouvelle structure, une nouvelle organisation. Elles peuvent concerner un secteur industriel, un espace urbain, une entreprise ou encore un endettement. Le Larousse précise que la

restructuration intervient quand il s'agit de réorganiser un ensemble devenu inadapté et, pour les restructurations d'entreprises, selon de nouveaux principes, avec de nouvelles structures.

Les « restructurations d'entreprises » sont souvent assimilées aux suppressions d'emplois, voire aux plans sociaux. Les deux phénomènes ne sont pas synonymes, même si les restructurations peuvent s'accompagner (et s'accompagnent souvent) de suppressions d'emplois. Outre une identification par défaut, plusieurs définitions et typologies permettent de cerner le phénomène, d'en évaluer l'évolution dans le temps et l'ampleur, et, finalement, d'en montrer la dimension devenue universelle, permanente et protéiforme (BEAUJOLIN Rachel & SCHMIDT Géraldine, 2012).

La restructuration des entreprises n'est pas due seulement à un déclin. D'autres raisons peuvent être les suivantes :

- La création de valeurs ;
- La rentabilité ;
- La compétitivité.

La restructuration d'entreprise donc, est un processus de transformation visant à modifier la structure, l'organisation ou le fonctionnement d'une entreprise afin de l'adapter à un nouveau contexte économique, financier ou stratégique. Ce qui fait qu'elle ne soit pas seulement une réponse à une crise étant donné qu'elle peut aussi être un levier de transformation proactive pour préparer l'avenir et assurer la durabilité de l'organisation. L'évaluation des entreprises fait partie des opérations de l'ingénierie financière. Ce n'est pas tout le monde qui peut évaluer l'entreprise, il appartient à des experts d'une corporation telle que l'Ordre National des Experts Comptables. L'évaluateur a besoin de connaître l'entreprise, son environnement et ses activités. La restructuration doit se faire sur base des informations fiables, raison pour laquelle il est demandé une revue ou un audit limité des comptes par un expert indépendant en vue d'émettre une opinion motivée sur la fiabilité des comptes de l'entreprise.

La restructuration des entreprises publiques en R.D. Congo implique la modernisation du cadre juridique, la transformation des statuts en sociétés commerciales, et le désengagement de l'État de certains secteurs pour améliorer la performance et alléger les contraintes budgétaires. Des stratégies spécifiques sont élaborées pour des entreprises comme la Société Nationale des Chemins de Fer du Congo (SNCC), la Régie des Voies Aériennes (RVA) et la Régie de distribution d'eau (REGIDESO), impliquant des ateliers de validation avec les acteurs concernés pour créer un consensus. Les défis incluent la gouvernance, le financement, et la gestion des impacts sociaux.

1.2. Démarcation entre restructuration dans le secteur privé et restructuration dans le secteur public

Il est important de souligner, que les restructurations dans le secteur privé ne sont pas comparativement au secteur public, de la même portée ni des mêmes objectifs CHIBANIA & KHARISS. M (2021). Dans le secteur privé, le but recherché en premier lieu c'est le profit et donc toute opération de restructuration engagée doit aboutir à terme à des résultats financiers importants et qui doivent se manifester par: des réductions importantes de dépenses (cost killing), d'une augmentation des recettes et des chiffres d'affaires, d'une optimisation de la gestion fiscale, d'une politique concurrentielle forte, etc. (AGGERI & PELLEZ, 2005). Ces types de restructuration émergées entre les années 1990-2000 prennent généralement la forme de restructurations offensives et elles sont permanentes du fait que « la recherche de flexibilité et d'adaptation conduit à des redéfinitions récurrentes des contours des activités et des frontières de la firme, ce qui s'accompagne de la montée des modèles organisationnels en réseaux » (M. RAVEYRE, 2005).

Quant au secteur public, les raisons de sa restructuration, sont parfois proches de celles qui poussent les entreprises dans le secteur privé à se restructurer. Cependant, le processus ainsi que les outils sont souvent différents. En effet, le secteur public gère et ses finances par les deniers publics et assure des services aux citoyens. Par conséquent l'approche de son développement et de sa restructuration est très complexe, lourde en termes de formalités et lente en termes de mise en œuvre.

La multiplicité des objectifs du secteur public présentés par les soucis de : garantir une offre permanente des services rendus aux citoyens, veiller à leur accès et leur généralisation, assurer la proximité de ses services aux citoyens, développer le pays et les territoires régionaux ainsi que locaux, réduire les disparités sociales et spatiales, rationaliser les dépenses publiques, faire face à la question de l'emploi, rechercher la performance rendent difficile toute opération ou tentative de restructuration et agrandit les risques qui lui sont liés. C'est pour cette raison que la restructuration dans le secteur public doit se situer dans le cadre d'une forte volonté politique de changement et s'inscrire dans un processus de réforme progressif et à long terme.

Selon CHIBANIA & KHARISS. M (2021), un essai de comparaison entre les points de similitude et de différence entre le secteur public et privé en matière de la nature, des motivations et des objectifs des restructurations a permis de ressortir les points suivants :

Tableau N°1 : Restructurations entre secteur public et privé

Aspects des restructurations	Restructurations dans secteur public	Restructurations dans le secteur privé
Périmètre de restructuration	Ministères, établissements et entreprises publics, collectivités territoriales.	Au sein d'une entreprise, au sein d'un groupe d'entreprises, ou au sein d'un réseau d'entreprises.
Objectifs et les motivations	Rationalisation des dépenses publiques, gestion stratégique des participations de l'Etat, amélioration des services rendus aux citoyens, amélioration de la performance.	Recherche de profit, compétitivité, réduction des coûts, crise économiques, mise à niveau technologique et changement des modes de production et de distribution (commerce électronique).
Rythme de mise en œuvre de la restructuration	Très long ce qui demande un processus législatif et réglementaire complexe et une harmonisation de dispositifs organisationnels, culture de résistance au changement forte.	Relativement rapide et efficace, flexible.
Intervenants	Multitude d'intervenants publics et divergences des intérêts (gouvernement, parlement, syndicats, organes de gouvernances des entités publiques, etc.).	Les propriétaires des entreprises avec prise en compte du coût social.

Source : CHIBANI.A & KHARISS. M (2021)

1.3. Préalables et processus de la restructuration

La restructuration d'une entreprise suppose une évaluation préalable, laquelle repose sur un diagnostic. Avant d'y parvenir, il est nécessaire d'identifier les signaux annonciateurs d'une crise. Le diagnostic permet de situer l'entreprise dans son environnement en mettant en évidence ses forces et ses faiblesses.

À l'image d'un médecin, le diagnostic ne constitue pas un remède en soi, mais il ouvre la voie à une thérapie : l'élaboration d'un plan d'actions et la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation.

Il existe plusieurs formes de diagnostic, parmi lesquelles figurent le diagnostic financier, commercial, technique, de production, organisationnel, administratif et social.

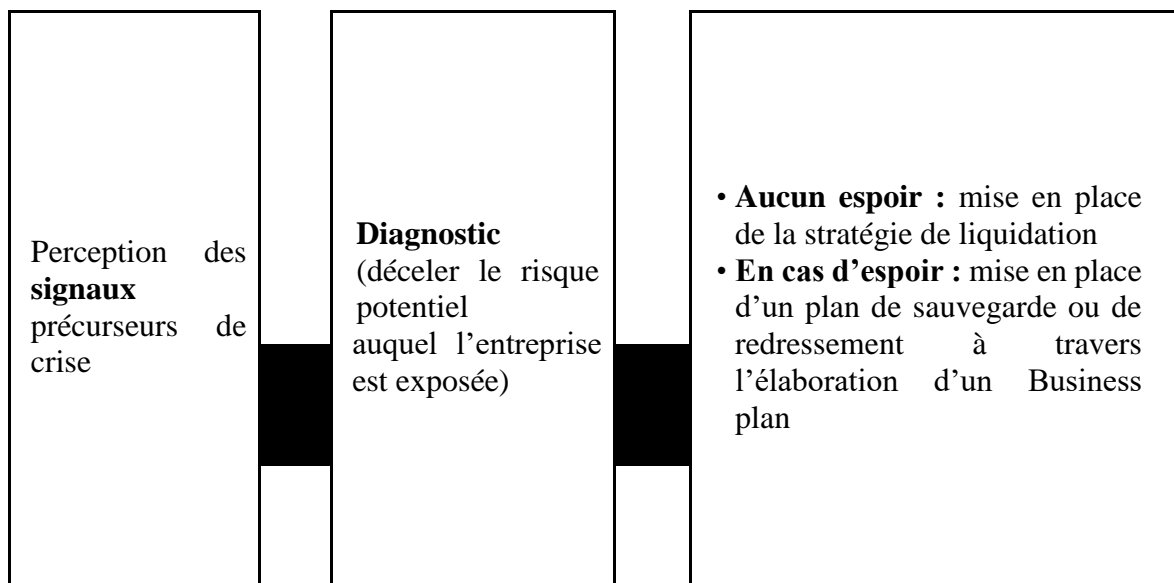
Toutefois, le diagnostic financier demeure le plus déterminant, car il révèle les signes de crise et indique si l'entreprise peut espérer un redressement ou si elle se dirige vers une impasse.

Ainsi, lorsque le diagnostic laisse entrevoir une issue favorable, il conduit à une restructuration de l'entreprise. En revanche, lorsqu'il révèle une situation désespérée, il mène à la liquidation.

Dans ce cas, le processus débute par l'inventaire des actifs et des dettes afin de déterminer l'actif net.

En présence d'espoir, la restructuration s'impose, impliquant la mise en place d'un plan de sauvetage, l'élaboration d'un business plan, la définition d'un plan d'actions, son exécution et son suivi (reporting), ainsi que l'établissement d'un rapport post-restructuration.

Comme indiqué ci-haut, la restructuration de l'entreprise est précédée par la perception des signaux précurseurs de crise et le diagnostic tel que représenté au schéma suivant :



Source : Elaboré par l'auteur.

Il sied de noter qu'en cas d'espoir, les procédures se font à l'amiables ; elles sont négociées et non collectives. Le mandat ad hoc n'a pas de délai maximum ; la conciliation a une durée de 4 mois + 1 mois jusqu'à la décision statuant sur l'homologation ; puis, vient le plan de sauvegarde ou de redressement.

En cas de désespoir, les procédures sont judiciaires, collectives et nécessitent la suspension des poursuites judiciaires. Elles se font à l'initiative du dirigeant ou d'un tiers. Elles mènent vers un plan de redressement judiciaire ou plan de cessation. En cas de déséquilibre financier, deux alternatives sont possibles, à savoir : le rattrapage financier et le replâtrage financier. Le rattrapage financier se fait à travers le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie nette. De l'autre côté, le replâtrage financier se fait à travers le découvert bancaire, la facilité de caisse et la cession des immobilisations.

1.4. New Public Management (NPM)

Le New Public Management (NPM), ou Nouvelle Gestion Publique, est un courant de réforme qui transpose les outils et méthodes du secteur privé (efficacité, performance, orientation client, marketing) dans le secteur public pour le moderniser et le rendre plus efficace (Béatrice Van

Haepere, 2012). Il vise à remplacer la gestion bureaucratique traditionnelle par une approche plus souple, axée sur les résultats, la performance et la satisfaction des citoyens-clients, en utilisant des instruments comme les contrats, l'évaluation et la rationalisation budgétaire.

Selon Yvon Pesqueux (2024), la version française du NPM est qualifiée de Nouvelle Gestion Publique (NGP) et reprend les principes récurrents du domaine : introduction d'une forme de concurrence entre les services administratifs afin de bénéficier des bienfaits supposés de celle-ci, utilisation des « mécanismes » de marché comme mode de régulation interne, délégation maximale et encouragement à la gestion participative, redéfinition du bénéficiaire ou de l'utilisateur comme client, conduite des administrations publiques au regard de missions stratégiques, attitude « proactive » et non réactive, volonté de gagner de l'argent en rentabilisant les prestations quand c'est possible, séparation stricte entre le niveau politique (celui de la formulation de la stratégie) et le niveau opérationnel (celui de l'organisation). Les référents en sont donc l'efficacité, la décentralisation par downsizing (dégraissage), l'idéologie progressiste de l'excellence, le volontarisme managérial.

Dans la logique de la NGP, l'Etat n'est plus considéré comme jouant plus le rôle qui lui était assigné dans la protection sociale au travers des logiques de l'Etat-providence (dont la crise – budgétaire). Elle apparaît comme une alternative à cette crise en jouant un triple rôle de correcteur du déficit budgétaire, de réducteur de l'influence globale et de la participation directe de l'Etat dans l'économie.

Fondé sur des principes et théories d'origines diverses (sciences économiques, management, public choice notamment) le New Public Management est né au début des années 1980 au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, et s'est déployé ensuite dans la plupart des pays de l'OCDE dont les États-Unis, le Canada, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, sans oublier la Belgique avec son plan « Copernic » de modernisation de l'Administration fédérale. Le NPM ne s'est pas imposé partout avec la même intensité mais a imprégné, à des degrés différents, la culture des administrations publiques de ces pays (Amar et Berthier, 2007 ; Dunleavy et al., 2006 ; OCDE, 2002 ; Verhoest et al., 2007 ; Eymeri-Douzans, 2008 cités par Béatrice Van Haepere, 2012).

En somme, l'idée principale du NPM est que le secteur public, organisé selon les principes de la bureaucratie wébérienne, est inefficace, et qu'il est souhaitable de transposer dans le secteur public les méthodes de gestion du secteur privé. À la rigidité d'une administration bureaucratique centralisée, focalisée sur son propre développement, le NPM oppose un secteur

public reposant sur les trois E « Économie, Efficacité, Efficience », capables de répondre à moindre coût aux attentes des citoyens, désormais devenus des clients.

1.5. La théorie de l'agence

La relation d'agence est un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent (RIM JALLOUL et al, 2018). L'objectif de cette théorie est de proposer des solutions pour que le principal obtienne ce qu'il souhaite de l'agent (MBUYAMBA KALOMBAYI, 2024). JENSEN et MECKLING (cités par MBUYAMBA KALOMBAYI, 2024), définissent la relation d'agence comme un contrat dans lequel une (ou plusieurs personnes) a recours aux services d'une autre personne pour accomplir en son nom une tâche quelconque, ce qui implique une délégation de nature décisionnelle à l'agent.

La théorie de l'agence s'inscrit dans le cadre de la nouvelle microéconomie et plus précisément dans le champ de l'économie de l'information. Cette théorie place la détention de l'information et son partage entre contractants au cœur de son analyse de la firme. À l'origine de cette approche, on trouve la théorie de BERLE ET MEANS (cités par MAGALI CHAUDEY, 2014), et plus récemment celle de Michael JENSEN et William MECKLING (1976). La théorie de l'agence tire son nom de la relation d'agence, thème central de cette analyse théorique. Une relation d'agence a deux caractéristiques principales : c'est une relation de délégation entre deux agents (ou groupe d'agents) et elle suppose une asymétrie d'information. Une relation d'agence naît dès lors qu'une personne en engage une autre pour accomplir une mission nécessitant une délégation du pouvoir de décision.

1.6. L'économie institutionnelle

On peut considérer l'économie institutionnelle comme une famille de théories, qui partagent la thèse que les institutions comptent dans l'étude de l'économie, voire qu'elles constituent un objet essentiel de la réflexion. Elles se distinguent des théories pour lesquelles l'économie n'a pas à prendre en compte les institutions, ces dernières relevant plutôt d'autres disciplines comme la science politique, la sociologie ou l'histoire (Bernard Chavance, 2018).

Elle étudie comment les institutions (règles, normes, coutumes, organisations comme l'État ou les entreprises) influencent les comportements des acteurs économiques et les résultats des économies, en s'éloignant du modèle standard de l'agent rationnel isolé pour intégrer le cadre social et structurel où se déroulent les choix économiques, avec des concepts clés comme les coûts de transaction et les droits de propriété. Elle cherche à comprendre pourquoi les

institutions émergent et comment elles affectent la croissance, l'innovation et l'efficacité économique.

2. Analyse des données et interprétation des résultats

Comme évoqué au chapitre précédent, la restructuration d'une entreprise est précédée par un diagnostic et par la suite, un plan d'actions. Le non-respect de ce plan d'actions est synonyme de l'échec de la restructuration y relative. Dans ce chapitre, nous présentons la réforme des entreprises publiques en République Démocratique du Congo et les grandes lignes des recommandations qui y sont liées, puis, analysons celles (recommandations) qui sont mises en pratique et celles qui ne le sont pas, pour enfin, présenter les causes et la voie de sortie de crise.

2.1. Réforme des entreprises

La réforme des entreprises publiques est un processus de longue haleine, accentué par l'état de ces entreprises et leurs besoins de financement, qui contrastent avec un contexte caractérisé par des ressources limitées. Des nombreuses activités ont été réalisées pour mettre en place la réforme et mener les actions prévues dans le schéma stratégique d'exécution de cette politique (www.copirep.cd).

Ces activités concernent la modernisation du cadre juridique et institutionnel des entreprises publiques, leur restructuration, le volet social qui prend en compte des questions sociales consécutives à la restructuration, et les opérations de désengagement de l'Etat de certaines entreprises.

2.1.1. Cadre juridique et institutionnel des entreprises publiques

Le nouveau cadre juridique qui régit les entreprises publiques en RDC a entraîné un profond changement dans la taille et la configuration du portefeuille de l'Etat et a instauré de nouvelles règles de gestion des entreprises publiques. Le nouveau cadre juridique mis en place, a permis au Gouvernement d'avoir des instruments nécessaires pour la mise en œuvre de sa politique dans le secteur du Portefeuille de l'Etat (N'KUSU DONGALA, 2009). Il s'agit de :

- La loi n° 08/007 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques ;
- La loi n° 08/008 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du Portefeuille ;
- La loi n° 08/009 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics ;
- La loi n° 08/010 du 7 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du Portefeuille de l'Etat.

En application de ces quatre lois, le Premier Ministre a pris cinq décrets pour la mise en œuvre de la réforme. Il s'agit des décrets ci-après :

- Décret n°09/11 du 24 avril 2009 portant mesures transitoires relatives à la transformation des entreprises publiques ;
- Décret n°09/12 du 24 avril 2009 portant établissement de la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics ; Ce Décret a établi la liste de 20 entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, 20 établissements publics et 4 services publics.
- Décret n°09/13 du 24 avril 2009 portant dissolution de quelques entreprises publiques ;
- Décret n°09/14 du 24 avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé « Fonds spécial du Portefeuille » ;
- Décret n°09/15 du 24 avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé « Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'Etat, COPIREP en sigle ».

2.1.2. La restructuration des entreprises publiques

La restructuration des entreprises publiques est le cœur même de la réforme (COPIREP, 2009). Cette restructuration devrait aboutir à un changement profond de la structure, du modèle économique, du mode d'organisation et de fonctionnement des entreprises publiques en vue de les adapter aux changements intervenus dans leur environnement interne et externe. Cette activité concerne essentiellement les entreprises publiques qui ont des effets d'entraînement importants sur l'économie nationale en termes de volume d'emplois, de contribution au Produit Intérieur Brut, de contribution au Budget de l'Etat et de connexion des différents secteurs de l'économie nationale.

2.1.3. Le volet social des entreprises publiques

Le volet social est l'épine dans le pied de la réforme des entreprises publiques. L'inadéquation est totale entre, d'une part, l'effectif du personnel et le niveau d'activités des entreprises et, d'autre part, entre les effectifs du personnel administratif (en pléthore) et ceux du personnel technique (en carence) (COPIREP, 2009). Pour parer à ces inconvénients, des financements importants sont nécessaires. Une étude réalisée en 2008 sur 6 entreprises structurantes avait établi un besoin de 734 millions USD pour ces entreprises. Ce montant élargi aux autres entreprises se situerait au-delà du milliard de US dollars. Néanmoins, quelques plans sociaux ont été exécutés avec l'appui de la Banque mondiale entre 2003 et 2015. Ils ont conduit à des résultats plus ou moins satisfaisants pour les entreprises concernées (COPIREP, 2021).

2.1.3.1. Synthèse du volet social de la REGIDESO

Le diagnostic de la REGIDESO avait mis en évidence le poids du personnel dans les charges d'exploitation de l'entreprise. En effet, les charges sociales représentaient 35% de l'ensemble des charges d'exploitation de la REGIDESO, ceci constituait un frein majeur à la viabilité financière de l'entreprise et au rétablissement de son équilibre financier. C'est ainsi que le COPIREP a mis en œuvre, au mois de novembre 2010, un plan social. Dans ce cadre, un programme de départ volontaire a été initié pour réduire les effectifs et ramener les charges du personnel à un niveau supportable par l'entreprise. Sur 524 agents qui ont adhéré au plan social, 446, soit 9% des effectifs, ont effectivement quitté l'entreprise pour un montant total de décomptes finals de 9.753.836,83 USD (COPIREP, 2021).

2.1.3.2. Synthèse du volet social de la SNCC (Société Nationale des Chemins de fer du Congo)

Financé par un don de l'IDA par le truchement du PCDSP (Projet Compétitivité et Développement du Secteur Privé) et du PTM (Projet de Transport Multimodal), le plan social mis en œuvre à la SNCC a permis à 2268 agents de la SNCC de bénéficier de leurs décomptes finals conformément au protocole d'accord conclu entre la Direction Générale de la SNCC et les Syndicats.

Deux groupes d'agents ont été concernés par ce plan social :

- (i) 159 agents déjà retraités et en attente du paiement de leurs décomptes finaux ;
- (ii) 2109 agents éligibles à la retraite et admissibles au bénéfice du plan social.

2.1.3.3. Synthèse du volet social de la SCPT (SCPT : Société Congolaise des Postes et Télécommunications)

Le COPIREP avait été chargé de l'exécution du volet social de la restructuration de l'ex OCPT qui avait conduit à la réduction des charges sociales et à l'apaisement des tensions sociales qui caractérisaient jadis cette entreprise publique. Dans le cadre de cette activité, une opération de réduction d'effectifs avait été menée au cours de l'année 2005 et avait abouti à un départ volontaire de 2.211 agents actifs. Dans le cadre de ce volet social, des décomptes finals avaient également été payés à 369 agents retraités en 2003 et 2004 qui n'en avaient pas bénéficié à leur départ en retraite ainsi qu'à 1423 agents retraités entre 1984 et 2002. Des indemnités de sortie avaient aussi été payées à 289 agents décédés représentés par leur succession. Le montant total des décomptes finals payés aux ex agents SCPT dans le cadre de ce volet social s'est chiffré à 11.500.000 USD.

2.1.3.4. Synthèse du volet social de la restructuration de la GECAMINES

Le diagnostic de la GECAMINES avait indiqué un important sureffectif qui n'était plus supportable par l'entreprise. En 2003, le Gouvernement avait approuvé un plan social visant à faire bénéficier à une dizaine de milliers de ses employés d'une procédure de départs volontaires. Commencé sous l'égide du Bureau Central de Coordination (BCECO), le plan social de la Gécamines avait bénéficié, à partir du mois de décembre 2003, du soutien financier du PCDSP piloté par le COPIREP. Ce plan social avait abouti au départ volontaire de 10.655 agents dont l'enveloppe des décomptes finals a totalisé 43 millions USD.

2.1.3.5. Synthèse du volet social des banques publiques liquidées

Le Gouvernement a confié au COPIREP l'exécution du volet social lié à la liquidation de la Nouvelle Banque de Kinshasa (NBK), la Banque de Crédit Agricole (BCA) et la Banque Congolaise de Commerce Extérieur (BCCE). Dans ce cadre, au cours de l'année 2006, le COPIREP avait procédé au paiement des décomptes finals à 220 agents actifs et 73 agents non actifs de la BCA, 1369 agents actifs et 541 agents non actifs de la BCCE et 1012 agents actifs et 265 agents non actifs de la NBK. Le montant total des décomptes finals payés se chiffre à 13.409.686 USD.

2.1.4. Opérations de désengagement de l'État

2.1.4.1. Cession de participations

Aucune opération de cession des actions de l'Etat dans le capital des 20 entreprises publiques transformées en sociétés commerciales n'a été réalisée par le Gouvernement.

S'agissant des sociétés d'économie mixte, à l'occasion de la sortie du capital du coactionnaire ZTE (51%), le Gouvernement a cédé à la firme française ORANGE Télécom, toutes les actions de l'Etat dans le capital de Congo Chine Télécoms « CCT », soit 49%. L'Etat s'est donc totalement désengagé de cette société, permettant ainsi, un apport des capitaux frais dans ladite société, l'amélioration du service à la clientèle et l'augmentation du taux de pénétration des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) en RDC.

Dans le but de relancer les activités de la société, le Gouvernement a lancé, par deux fois, un appel d'offres international pour la cession de 58% de ses participations au capital de la CINAT. Toutes ces fois, le processus arrivé à la phase finale des négociations avec les firmes sélectionnées a été infructueux, à cause essentiellement du manque de certitude sur l'exhaustivité du passif de la CINAT.

2.1.4.2. Partenariat public-privé

Le Gouvernement a conclu des contrats pour deux entreprises du Portefeuille, à savoir :

- L'hôtel Karavia a fait l'objet d'un contrat de concession BOT d'une durée de 15 ans conclu le 5 mai 2008 entre le Gouvernement et la firme LONRHO Hôtels. Cet hôtel est opérationnel depuis 2010 après une réhabilitation complète (standing 5 étoiles) ; Un audit technique de l'ouvrage, ainsi que juridique et opérationnel de la concession restent cependant nécessaires dans le cadre du comité de suivi de cette concession.
- Sur la SOSIDER, le Gouvernement a conclu, en date du 19 octobre 2012, un contrat de concession BOT avec un partenaire américain, la firme GLOBAL ITCM Steel. Le partenaire privé n'ayant pas respecté les termes du contrat, celui-ci a été résilié ;
- Enfin, le Gouvernement a signé un contrat de concession ROT de 12 ans avec une firme chinoise HOI MOR pour la réhabilitation, la reconversion et l'exploitation de l'immeuble ex CCIC, transformé en un hôtel 5 étoiles. Cet hôtel est opérationnel depuis le mois d'octobre 2012. Le COPIREP avait suggéré au Gouvernement de commander un audit technique de l'ouvrage et le contrat n'étant pas élaboré par lui, de l'améliorer notamment en y insérant la redevance à payer par l'opérateur privé.

2.1.4.3. Autres projets sur les entreprises publiques

- SNCC : A la demande du Gouvernement, un cahier des charges avait été élaboré pour la réhabilitation et l'exploitation de l'axe ferroviaire Kolwezi-Dilolo. Ce projet n'a jamais été lancé par le Gouvernement ;
- SCTP : Sur décision du Gouvernement, un appel d'offres avait été lancé en octobre 2015 pour la mise en concession intégrée des Ports de Matadi, Boma et Kinshasa, ainsi que du Chemin de Fer Matadi-Kinshasa. Le processus a été interrompu juste avant l'évaluation des manifestations d'intérêt reçus, suite à la grève du personnel de la SCTP et au manque de décision du Gouvernement pour la suite ;
- SAKIMA : Le Gouvernement avait décidé de relancer les activités de cette société par la mise en valeur de certaines de ses concessions à travers trois joint-ventures à conclure avec des sociétés privées du secteur. Après appel d'offres restreint en février 2015, seul un lot avait été sollicité. Les négociations menées à cette fin ont été infructueuses à cause notamment du manque de preuve de capacité financière de l'opérateur privé.
- CADECO : Sur demande du Gouvernement, un cahier des charges et un mémorandum d'information pour l'ouverture du capital, avaient été produits en juillet 2014 pour guider les négociations qui devaient se tenir avec une firme zimbabwéenne.
- Mise en concession du réseau et de l'exploitation ferroviaire en RDC : Le Gouvernement, réuni en Conseil des Ministres, a décidé de la mise en œuvre de ce projet

qui concerne les réseaux concédés aux entreprises publiques, ainsi que des nouveaux réseaux à construire. A cet effet, une convention a été signée le 20 octobre 2020 avec la firme Congo Railway Development (CRD), entreprise concessionnaire. Ce projet qui vise notamment la modernisation, l'extension et l'intégration du réseau ferroviaire de la RDC est actuellement au stade d'études de faisabilité par le partenaire privé, lesquelles vont conditionner le démarrage effectif du projet.

2.2. Analyse du taux d'exécution des recommandations

2.2.1. Quelques recommandations formulées pour la restructuration des entreprises publiques

Il est évident que les aspects relatifs aux recommandations liées à la restructuration des entreprises publiques en République Démocratique du Congo constituent une mer que l'on ne peut épuiser un temps sans divaguer. Pour des raisons de concision, nous daignons retenir quelques recommandations parmi les plus saillantes.

Il s'agit notamment de :

- Transformations des entreprises publiques en sociétés commerciales, établissements publics et services publics ;
- Cession totale ou des parts des parts sociales de l'Etat ;
- Augmenter les capitaux à travers des nouveaux apports ;
- Réduction des effectifs des travailleurs qui sont en pléthore ;
- Dissolution et liquidation des entreprises jugées non viables ;
- Création d'organismes de pilotage (en l'occurrence, le COPIREP « Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'État »).

Pour ces 5 recommandations majeures, la situation se présente comme suit :

Tableau n°2 : Situation des recommandations

Recommandations	Statut	Observations
Transformations des entreprises publiques en sociétés commerciales, établissements publics et services publics	Totalement réalisée	Sur le plan juridique, 20 entreprises publiques ont été transformées en sociétés commerciales, 20 établissements publics et 4 services publics.
Cession totale ou des parts des parts sociales de l'Etat	Aucunement réalisée	Pour diverses raisons, le désengagement de l'Etat n'est pas encore effectif.
Augmenter les capitaux à travers des nouveaux apports	Pas réalisée	Faute du désengagement de l'Etat au profit des capitaux privés, celui-ci n'a pas non plus fait des nouveaux apports
Réduction des effectifs des travailleurs qui sont en pléthore	Pas réalisée	Certes il y a eu quelques cas de mise à la retraite mais, globalement la situation

		reste très préoccupante (en grande partie, pour des raisons d'ordre politique).
Dissolution et liquidation des entreprises jugées non viables	Pas réalisée en partie	La procédure de liquidation de la plupart des entreprises concernées n'a jamais été menée jusqu'au bout faute des moyens nécessaires pour apurer le passif.
Création d'organismes de pilotage	Totalement réalisée	Le COPIREP a été créé (Décret n°09/15 du 24 avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé « Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'Etat, COPIREP en sigle »).

Source : Elaboré par l'auteur.

2.2.2. Calculs et appréciations

A partir du tableau précédent, nous relevons d'un côté les recommandations totalement mises en pratique et de l'autre côté, celles qui ne sont pas réalisées intégralement ou partiellement.

Tableau n°3 : Taux d'exécution des recommandations

Description	Nombre	Pourcentage
Recommandations totalement mises en pratique	2	33.3
Recommandations intégralement ou partiellement	4	66.7
Total	6	100.0

Source : Elaboré sur base des données du tableau n°2

De l'analyse de ce tableau, il se dégage que 66.7% des recommandations liées à la restructuration des entreprises publiques n'ont pas été exécutées, contre 33.3%.

Aussi, faut-il noter que celles qui ne sont pas réalisées sont d'une forte pondération, d'autant plus qu'elles devraient impliquer directement la performance financière de ces entreprises. En effet, la modicité de l'actif face au passif est à la base des pertes répétitives réalisées par les entreprises publiques en R.D. Congo. A cela s'ajoute les enveloppes salariales colossales qui pèsent sur les charges d'exploitation de celles-ci, etc.

Conclusion

Au terme de cette recherche nous concluons que la restructuration des entreprises publiques en République Démocratique du Congo n'est pas vraiment une réalité puisque les recommandations stratégiques les prépondérantes n'ont pas été intégralement ou partiellement mises en pratique. Ceci a fait que le redressement voulu à travers ces réformes ne soit pas atteint. Ces entreprises ont quasiment la même situation, ce qui revient à dire que l'avant restructuration égal l'après restructuration.

Non plus, nous ne disons pas que cette restructuration est un mythe, au regard des efforts conjugués pour l'exécution de certaines recommandations y relatives, nonobstant les pesanteurs

socio-politiques. Tout est fonction des indicateurs choisis par le chercheur et les objectifs fixés pour sa recherche.

En ce qui nous concerne, les résultats de la recherche montrent qu'il y a encore beaucoup d'efforts à fournir pour la réalisation totale des recommandations liées à la restructuration des entreprises publiques en République Démocratique du Congo et ce, plus d'une décennie après leur transformation en sociétés commerciales, établissements publics et services publics.

Nous terminons notre propos avec cette citation de Théodore TREFON (2010) « *Une récente enquête sur la façon dont les Congolais perçoivent l'État comprenait la question suivante : « Si l'État était une personne, que lui feriez-vous ? » « Je le tuerais » - telle était la réaction sans équivoque de la plupart des répondants. Le personnel administratif au Congo a toutes les raisons d'être déçu par sa situation étant donné la dégradation de ses avantages et de ses conditions de travail depuis vingt ans. Cette évolution contribue à expliquer pourquoi les agents de l'État ont adopté pour mot d'ordre « servez-vous d'abord », transformant le slogan cynique du Président Mobutu « servir, et non se servir ». C'est pour ces raisons aussi que tant d'efforts sont consacrés à la restructuration de l'administration au Congo.*

En perspective, il sera très utile en continuité de cette recherche d'étudier dans le futur, d'analyser et de prévoir l'impact de la restructuration du secteur public traité dans le présent article sur les différents aspects de la gestion publique notamment sur le recrutement du personnel qui se fait selon les quotas des partis politiques au détriment de la compétence et en dépit du fait qu'il y ait déjà pléthore d'agents, sur la gestion des dépenses publiques (marchés publics, contrats et bons de commande) et les possibilités de relever le défi de l'exécution de toutes les recommandations pour la réussite totale de la réforme visant à redresser les entreprises publiques.

BIBLIOGRAPHIE

AGGERI F. et PALLEZ F. (2005), « Restructurations, délocalisations, les nouvelles formes de l'action territoriale », Revue de l'IRES, n°47, p. 235-258.

BEAUJOLIN Rachel et SCHMIDT Géraldine (2012), Les restructurations d'entreprises, Paris, éd. La découverte.

CHAVANCE Bernard (2018), L'économie institutionnelle, Paris, 3^{ème} éd. La Découverte.

CHIBANIA & KHARISS. M (2021) «Restructuration du secteur public et son impact sur la performance des établissements et entreprises publics au Maroc», Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 4 : Numéro 4 » pp : 138 – 158.

COPIREP (2010), Rapport d'activités 2009.

COPIREP (2022), Rapport d'activités 2017 – 2021.

Décret n°09/11 du 24 avril 2009 portant mesures transitoires relatives à la transformation des entreprises publiques.

Décret n°09/12 du 24 avril 2009 portant établissement de la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics.

Décret n°09/13 du 24 avril 2009 portant dissolution de quelques entreprises publiques.

Décret n°09/14 du 24 avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé « Fonds spécial du Portefeuille ».

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

EL BAHY. A. & al (2025) « La réforme des EEP au Maroc : Vers une nouvelle gouvernance publique inspirée des standards internationaux ? », Revue Française d'Economie et de Gestion « Volume 6 : Numéro 8 » pp : 382 – 403.

ER RAYS Y. et al. (2022) « La posture épistémologique en science de gestion : quelle revue de littérature ? », Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 5 : Numéro 1 » pp : 1 061 – 1 078.

KATAMBA NSUNGU Omer (2025) « Efficacité de l'audit comptable et financier des entités publiques : Étude empirique sur le cas de l'OGEFREM », Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 8 : Numéro 3 » pp : 499 – 526.

Loi n° 08/007 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques.

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

Loi n° 08/009 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics.

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

MAGALI CHAUDEY (2014), Analyse économique de la firme, Paris, Armand Colin.

MBUYAMBA KALOMBAYI W. (2024), Conseil d'administration et performance des entités, Kinshasa, éd. Médiaspaul.

N'KUSU DONGALA SIYA Alex (2009), Exposé du Secrétaire Exécutif Adjoint du COPIREP, RDC, IPAD, KINSHASA.

PALARD, J-E. et IMBERT, F. (2013), Guide pratique d'évaluation d'entreprise, Paris, éd. Eyrolles.

RAVEYRE, M (2005). « Restructurations, nouveaux enjeux : INTRODUCTION : Les restructurations : vers un état d'instabilité durable ? ». Numéro spécial, La Revue de l'IRES, 2005, pp.7-17. ffhah-00542173f.

TREFON Théodore (2010). Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo, in Revue Internationale des Sciences Administratives (2010/4 Vol. 76), L'administration publique en Afrique, pp. 735 – 755.

VAN HAEPEREN Béatrice (2012), Que sont les principes du New Public Management devenus ?, in Reflets et perspectives de la vie économique, 2012/2 Tome LI, pp. 83 – 99.

YVON PESQUEUX. New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP). Doctorat. France. 2024. ffhahshs-02506340v2.