

PLAIDOYER POUR LE CAPITALISME D'ÉTAT EN REPUBLIQUE DU CONGO



Par Loïc MACKOSSO

Associé-gérant, ARIES Investissements

L'expression "capitalisme d'État" désigne un système économique dans lequel l'État possède ou contrôle une part essentielle des moyens de production, à savoir le capital des grandes entreprises.

L'État intervient alors directement dans l'économie et dans la conduite des entreprises qu'il possède ou contrôle.

Notion qui naguère avait été mise à mal en Afrique par la vague des privatisations des années 80, celle-ci semble avoir été remise au goût du jour avec la crise financière, économique que connaît le monde actuellement.

En effet, certains États, en recapitalisant massivement des entreprises menacées de faillite par la crise financière internationale, en ont pris dans certains cas, le contrôle.

C'est ainsi qu'en France par exemple, il a été créé le Fonds Stratégique d'Investissement (FSI)¹ qui a pour objectif de prendre des participations dans des entreprises opérant dans des secteurs porteurs ou en restructuration. Dans le même élan, un ministère, celui du redressement productif, dont le rôle s'apparente à celui d'un pompier a été créé.

Même les États-Unis, pourtant haut lieu du libéralisme économique n'échappent pas à cette tendance. En effet, au plus fort de la crise économique en 2008-2009, le gouvernement avait décidé de nationaliser le constructeur automobile, General Motors, en faisant l'acquisition de 60% du capital social de cette société. Cette décision est intervenue dans le cadre du financement de la restructuration du constructeur automobile².

¹ Le FSI a été créé le 19 décembre 2008 sous la forme d'une société anonyme détenue à 51 % par la Caisse des dépôts et 49 % par l'État français.

² La dette de General Motors qui était évaluée à 172,8 milliards de dollars pour des actifs de 82,3 milliards de dollars, l'a contraint à déposer le bilan et invoquer le « Chapitre 11 » de la loi américaine sur le faillite.

Dans le contexte congolais, ce n'est pas la crise financière qui justifierait ce postulat mais plutôt la préparation de l'après pétrole (1). Cela nécessitera toutefois la mise en place de certains préalables (2).

1. La préparation de l'Après pétrole

Les échanges extérieurs du Congo sont dominés par le pétrole, qui représente près de 85 % des exportations et près de 65% du PIB. Le taux de croissance du PIB réel a baissé à 3.4 % en 2013, contre 3.8 % en 2012, en raison de la chute de la production pétrolière consécutive au vieillissement des puits pétroliers.

Bien que les performances et les perspectives économiques du Congo demeurent globalement favorables, la transformation structurelle de l'économie reste un défi majeur. Il est impératif d'envisager la diversification de l'économie, afin que celle-ci puisse générer des revenus complémentaires.

L'atteinte en janvier 2010, par la République du Congo, du point d'achèvement à l'initiative PPTTE³ qui a abouti à la réduction de la dette extérieure de la République du Congo de 1,9 milliard de dollars, participait à cet objectif. En effet, aux termes des engagements pris avec le FMI et la Banque Mondiale, les sommes libérées devaient être affectées au financement des secteurs de l'éducation et de la santé.

L'usage de la Provision pour Investissements Diversifiés (PID)⁴ pourrait ainsi servir au financement des entreprises opérant dans des secteurs vitaux de l'économie ou à rentabilité avérée. Cela pourrait se faire ainsi via un fonds d'investissement national qui en serait alimenté.

Les secteurs de l'immobilier, de l'énergie et de l'agriculture, par exemple, pourraient ainsi bénéficier de ces fonds.

Aussi, à l'instar des dragons asiatiques ou des émirats du golfe, cette politique se traduirait au Congo par la création de « Champions nationaux⁵ » qui interviendraient dans des secteurs stratégiques et seraient soutenus par la présence de l'Etat dans leur actionnariat. L'Etat s'associerait avec des entreprises jouissant d'une certaine expertise dans le secteur en question de telle sorte qu'un transfert de technologie au profit de l'entreprise publique soit possible. Contrairement à une privatisation totale, cette option intermédiaire offre l'avantage à l'Etat, d'intervenir dans la définition de la stratégie de l'entreprise, et à l'investisseur de réduire le risque associé à ce type d'opération.

³ L'initiative pays pauvres très endettés est une initiative qui vise à assister les pays les plus pauvres du monde en rendant leurs dettes internationales « soutenables ». Les pays doivent satisfaire à certains critères, s'engager à réduire la pauvreté par des réformes et établir de bons antécédents au fil du temps.

⁴ La PID ou provision pour investissements diversifiés est fixée à 1% de la valeur de la production nette. Elle est destinée à être utilisée pour des investissements en dehors du secteur pétrolier

⁵ Un champion national est une entreprise choisie par l'Etat pour devenir le producteur ou prestataire dominant sur le marché national.

Pour finir, la mise en place d'un secteur public ou parapublic fort au Congo viendrait pallier aux faiblesses du secteur privé, qui pour de multiples raisons est encore embryonnaire, et peine à se développer. Bien entendu, l'idée ici n'est pas d'empêcher l'éclosion d'un secteur privé mais de participer également à son développement en lui offrant notamment des débouchés.

2. Aménagement du cadre juridique et institutionnel

Le capitalisme d'Etat comme modèle de développement économique n'est pas une nouveauté au Congo, même si pendant la période marxiste-léniniste qu'a connu notre pays, il n'était pas fait mention du terme capitalisme, il n'en demeure pas moins que le fond et l'esprit étaient bien les mêmes que l'idée défendue dans cet article. En effet, pour des raisons idéologiques l'ensemble de l'appareil de production était aux mains de l'Etat.

Déjà en 1963, une ordonnance consacrait les Sociétés d'Economie Mixtes (SEM). La loi du 22 juin 1967 qui détermine certaines modalités d'administration et de gestion communes aux entreprises d'Etat, a fait de l'Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC) le mode privilégié de l'entreprise publique. C'est ainsi que la plupart des entreprises publiques congolaises (SNE, SNDE, SNPC...etc.) ont la forme d'EPIC.

Les dispositions de la loi de 1967 ont été complétées par la loi instituant la Charte des Entreprises du 14 mars 1981, qui à ce jour constitue le texte de référence des entreprises publiques au Congo.

Toutefois, le régime juridique des entreprises publiques devrait pouvoir évoluer de telle sorte qu'elles soient en mesure de s'adapter aux contraintes des entreprises modernes et qu'elles acquièrent leur autonomie vis-à-vis de l'Etat.

La forme juridique ou le montage juridique retenu devrait permettre à l'Etat de s'associer à des partenaires stratégiques bénéficiant d'une expérience certaine dans le domaine d'activités susvisé.

La transformation de ces entreprises publiques en société anonyme par exemple, pourrait constituer un début de réponse à cette problématique. Cette forme juridique aurait l'avantage de permettre, une fois devenue mature, d'être cotée en bourse en vue de lever des fonds sur les marchés de capitaux et ainsi ne plus vivre de subventions de l'Etat. Il n'est donc pas illusoire d'imaginer que ces entreprises puissent être cotées à la Bourse des Valeurs Mobilières d'Afrique Centrale (BVMAC).

En outre, une forme juridique appropriée devra également permettre aux créanciers de ces entreprises de faire valoir leurs créances et le cas échéant d'engager des procédures d'insolvabilité.

L'acte uniforme OHADA sur les sociétés récemment amendé offre des possibilités intéressantes en termes de forme et de montages juridiques. La seule exigence tient au fait

que les choix effectués doivent correspondre aux missions et objectif de ces entreprises. Le rôle du législateur sera donc de faciliter une telle évolution.

Concernant le cadre institutionnel, nous ne pouvons que saluer son évolution notable, en ce qu'il consacre le rôle de l'Etat actionnaire.

Aujourd'hui, le Ministère des Finances comprend en son sein, une Direction Générale du Portefeuille Public. Cette direction assiste le Ministère dans la conduite de ses missions, à savoir :

- Veiller à la gestion optimale du portefeuille public,
- Acquérir et gérer les participations de l'Etat dans les entreprises,
- Proposer des stratégies de prise et de cession des participations de l'Etat,
- Procéder à l'évaluation économique et financière des droits, actions, parts sociales et obligations souscrits par l'Etat.

Cette organisation a, à notre avis, toutefois l'inconvénient de confier les fonctions de l'Etat actionnaire et celle de l'Etat régulateur à une même entité : le Ministère des Finances.

On pourra objecter à juste titre que les fonctions de l'Etat actionnaire seront quant à elle, accomplies par la Direction Générale du Portefeuille, il n'en demeure pas moins que celle-ci est une entité administrative dépendant dudit ministère.

Aussi, l'initiative de créer le fonds congolais d'investissement⁶ doit-elle être saluée. Le fonds congolais d'investissement, qui est un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, est placé sous la tutelle du Ministère chargé des finances.

Le fonds congolais d'investissement a pour mission principale l'acquisition et la gestion des actifs financiers étrangers, en particulier les bons de trésor, les obligations des Etats et les autres obligations ; la prise des participations dans des entreprises étrangères susceptibles d'investir au Congo ; la gestion des actions des entreprises étrangères en sa possession, en visant à maximiser la rentabilité des capitaux investis ; ainsi que l'acquisition et la gestion des actifs immobiliers et autres produits dérivés étrangers.

Cette structure jouerait ainsi pour le compte de l'Etat, le rôle d'un investisseur et d'un actionnaire professionnel à même de dialoguer avec le management des entreprises dont il détient des participations.

Pour remplir la mission qui lui est assignée, le nouvel établissement public disposera de ressources provenant des produits de ses activités, des dividendes des participations, des autres apports de l'Etat, et de divers dons et legs.

Ce mode d'organisation est déjà utilisé dans beaucoup de pays émergents. Le Gabon et l'Angola pour ne citer qu'eux ce sont dotés de fonds souverains qui fonctionnent selon la même logique.

⁶ Loi n°1 2014 du 6 janvier 2014 portant création du fonds congolais d'investissement

La création d'un fonds souverains permet à l'Etat de générer des ressources supplémentaires grâce aux fonds provenant des activités liées à l'exploitation de ressources naturelles et de ce fait de développer son économie, de la rendre moins dépendante de ces ressources.

Pour le Congo qui affiche un taux de croissance de 5 % en moyenne depuis quelques années, il s'agit principalement d'excédents budgétaires ou de liquidités liés aux ressources pétrolières dont le pays est doté et qui représentent près des deux tiers du PIB national, près de 75 % des recettes publiques et environ 90 % des recettes d'exportations. Le fonds d'investissement congolais n'étant pas encore opérationnel, il est trop tôt pour tirer un bilan de son action. Espérons toutefois qu'il réponde aux promesses placées en lui, à savoir contribuer à la préparation de l'après pétrole.