
M.E.S., Numéro 124, Septembre - Octobre 2022

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 10 octobre 2022



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, septembre - octobre 2022

SYNDICALISME ET GOUVERNEMENTALITE DANS LES ENTREPRISES PUBLIQUES EN RD CONGO. ANALYSE STRATEGIQUE D'UN MOUVEMENT SOCIAL A L'EX-ONATRA

par

KAMBALE KAVUNGA

*Diplômé d'Etudes Approfondies, Sciences Politiques et Administratives,
Université de Kinshasa*

ISE-BIRA MITANDI

*Diplômé d'Etudes Supérieures, Faculté des Lettres et sciences humaines,
Université de Kinshasa*

Résumé

La mise en œuvre de la réforme des entreprises publiques en République démocratique du Congo (RDC) en 2008 fut à la base de diverses réactions, notamment des grèves récurrentes dans certaines entreprises. A travers une analyse stratégique d'une action collective syndicale, manifestée notamment à travers le cycle de grève, l'auteur examine les interactions et les intérêts propres aux acteurs de la réforme des entreprises publiques en ce qu'ils sont impliqués dans la définition de leurs propres règles d'action et de transformation des décisions inhérentes à une politique publique.

Pour l'auteur, les grèves cycliques seraient au cœur des stratégies des acteurs comprenant, à la fois, une forme de résistance au changement mû par la préservation des acquis de la part des forces internes à l'entreprise (syndicats des agents et cadres), la manipulation des grèves au gré du jeu des pouvoirs entre les acteurs, ainsi que la quête et la conquête de contrôle d'un processus aux intérêts complexes, avoués et inavoués. Le mouvement social porté par les syndicats devait s'ériger ainsi en levier de la gouvernementalité des entreprises du portefeuille de l'Etat.

Mots-clés : *Stratégie, syndicat, réforme, entreprise publique, mouvement social, ONATRA.*

Abstract

The implementation of public enterprises reform in the Democratic Republic of Congo (DRC) in 2008 was accompanied by various reactions, including recurrent strikes, in certain companies. Through a strategic analysis of a collective union action, manifested through the strike cycle, the author examines the interactions and interests of the actors involved in the reform of public enterprises as they are involved in defining their own rules of action and transforming the decisions pertinent to a public policy.

For the author, the cyclical strikes are at the heart of the actors' strategies, which include a form of resistance to change driven by the preservation of the gains made by the company's internal forces (unions of employees and managers), the manipulation of the strikes according to the game of power between the actors, as well as the quest for and conquest of control over a process with complex, avowed and unavowed interests. The social movement carried by the unions becomes a lever for the governmentality of the companies in the State's portfolio.

Keywords: *Strategy, trade union, reform, public enterprise, social movement ONATRA*

INTRODUCTION

La réforme des entreprises publiques en République démocratique du Congo (RDC) a été formalisée par la promulgation, le 07 juillet 2008, de quatre lois fixant le nouveau cadre juridique des entreprises du Portefeuille de l'Etat.¹ La mise en œuvre de ce dispositif juridique donna lieu à diverses réactions, notamment des grèves récurrentes dans certaines entreprises. Parmi les acteurs du processus, les organisations syndicales se trouvent, naturellement, au centre du jeu, compte tenu du rôle considérable qu'elles jouent dans le fonctionnement des services publics, véritables « bastions syndicaux », qui affichent des taux de syndicalisation dépassant les 50% et approchant les 100%.²

L'exploration des non-dits de ce processus de réforme, des actions et réactions syndicales qui s'en sont suivies, intéressent les analystes à divers égards. C'est à ce titre que Ruffin Ngomper Ilunga s'interroge sur l'influence réciproque entre le champ syndical et le champ politique, sur l'impact des actions syndicales sur la promotion des conditions socio-professionnelles des salariés congolais, et sur les limites et faiblesses de ces actions.³ Aussi, la littérature congolaise sur la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat est dominée par les analyses à caractère juridique. Nous pouvons mentionner, à titre d'illustration, l'analyse que Lukombe Nghenda⁴ a réalisée sur les différents textes fondateurs de la réforme de 2008. Pour sa part, Mpoy Kadima Godé a procédé à une analyse des réformes des entreprises publiques du 07 juillet 2008 en questionnant le sens et le contre-sens de ces réformes.⁵

La présente étude s'inscrit dans le registre de l'analyse stratégique des grèves, en tant qu'actions collectives conflictuelles qui accompagnent la conduite du changement organisationnel. Elle se propose d'examiner les interactions et les intérêts propres aux acteurs de la réforme des entreprises publiques en ce qu'ils sont impliqués dans la définition de leurs propres règles d'action et de transformation des décisions inhérentes à une politique publique. Les grèves sont, alors, considérées comme des situations stratégiques qui mettent en

¹ Il s'agit des lois 08/007, 08/008, 08/009 et 08/010. Les trois premières portent dispositions générales relatives, respectivement à la transformation des Entreprises publiques, au désengagement de l'Etat des Entreprises du portefeuille, et applicables aux Etablissements publics. La quatrième fixe les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat. En application de ces lois, cinq décrets furent signés par le Premier Ministre, le 24 avril 2009, à savoir :

- le décret n° 09/11 portant mesures transitoires relatives à la transformation des entreprises publiques ;
- le décret n° 09/12 établissant la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics ;
- le décret n° 09/13 portant dissolution et liquidation de quelques entreprises publiques ;
- le décret n° 09/14 portant création, organisation et fonctionnement du Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat (COPIREP) ;
- le décret n° 09/15 portant création, organisation et fonctionnement du Fonds spécial du Portefeuille (FSP)

Voir le site internet : <http://www.copirep.org/index.html> et *Journal Officiel de la République démocratique du Congo*, 49^{ème} année, numéro spécial, 12 juillet 2008.

² J-Y. LESUEUR, P. PLANE (sdd), *Les services publics Africains à l'épreuve de l'assainissement économique et social*, OIT, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 235.

³ R. NGOMPER ILUNGA, *Syndicats et Actions socio-politiques en période de Transition démocratique. Révisitation du rôle d'acteur historique des organisations syndicales en République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat en Sociologie, Université de Kinshasa, Année Académique 2008-2009, Novembre 2009, pp.10-11.

⁴ LUKOMBE NGHENDA, *Le droit des entreprises publiques né de la réforme du 07 juillet 2008*, PUDFC, Kinshasa, 2009

⁵ G. MPOY KADIMA, *La réforme du portefeuille de l'Etat de 2008 en République démocratique du Congo : sens et contre-sens d'un mode de gestion de type marché dans un contexte de fragilité Etatique*, Mémoire de DES en Sciences Politiques et Administratives, Année académique 2009-2010, p. 8.

mouvement, selon les termes de M. Crozier et E. Friedberg, des marges de liberté ou zones d'incertitudes dont disposent les syndicats, qu'ils contrôlent et qui leur donnent la possibilité de rendre leur comportement imprévisible pour leurs partenaires⁶. Elles constituent de ce fait une source de pouvoir détenu par les syndicats de l'ex-ONATRA et qui « réside dans la marge de liberté dont disposent chacun des partenaires engagés dans une relation de pouvoir, c'est-à-dire dans sa possibilité plus ou moins grande de refuser ce que l'autre lui demande ».⁷

Pour illustrer notre réflexion, nous avons pris le cas de l'ex-Office national de transports (ONATRA) qui constitue l'arène de confrontation entre acteurs autour des enjeux constitutifs de la réforme. Eu égard à cette orientation, cette étude s'articule autour de la question principale suivante : les grèves récurrentes à l'ex-ONATRA sont-elles l'expression d'une résistance à un processus de changement institutionnel induit par la réforme ? En riposte, nous pensons qu'en tant qu'actions collectives, les grèves cycliques seraient au cœur des stratégies des acteurs comprenant, à la fois, une forme de résistance au changement mû par la préservation des acquis de la part des forces internes à l'entreprise (syndicats des agents et cadres), la manipulation des grèves au gré du jeu des pouvoirs entre les acteurs, ainsi que la quête et la conquête de contrôle d'un processus aux intérêts complexes, avoués et inavoués. L'ex-ONATRA est ici considéré comme « système d'action concret »⁸ dans lequel les acteurs développent des stratégies et déterminent des ressources pour atteindre leurs objectifs et participent ainsi au jeu de pouvoir⁹ autour du processus de réforme.

La collecte des informations nécessaires à cette analyse s'est faite, essentiellement, par le recours aux techniques documentaires. Il s'est agi de consulter les correspondances officielles et non-officielles, les rapports et procès-verbaux, les articles des journaux, etc. Les nouvelles technologies de l'information (internet) nous ont été d'un grand apport à cet égard. Le cadre temporel est la période de 2008 et 2015.

I. LA REFORME DE L'EX-ONATRA SOUS LES CONTRATS PROGOSA ET NEW FORT¹⁰

1.1. La réforme sous le contrat PROGOSA

Le recours aux prestations de PROGOSA, dans le cadre du contrat signé entre le COPIREP sous le numéro 65/COPIREP/SE/04/2008 le 7 Avril 2008 portant sur l'assistance technique pour la stabilisation des activités de l'ONATRA pour un montant de 4 548 112 Euro hors taxes), intervint alors que l'ex-ONATRA faisait face à une « crise multiforme et structurelle. Celle-ci se traduisait par la chute de la production dans les différents modes de transport dont l'ONATRA assurait la gestion. Le diagnostic posé pour justifier le recours à ce prestataire privé¹¹ stigmatise notamment, (i) l'inadéquation entre le trafic en hausse et l'insuffisance du petit matériel, des équipements, d'engins de manutention verticale et horizontale au département des ports maritimes ; (ii) l'insuffisance et l'obsolescence des unités navigantes au Département des ports et Transports Fluviaux ; (iii) la déliquescence des ports fluviaux (état défectueux des infrastructures et manque d'engins de manutentions) ; (iv) l'absence d'une politique de

⁶ M. CROZIER et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Editions du Seuil, pp.25-26.

⁷ D. ARAMAND (coordonnateur général), *Manuel de gestion*, vol. 1, Ed. Ellipse/ Agence Universitaire de la Francophonie, Paris, 2004, p. 87.

⁸ Selon l'expression de M. CROZIER, et E. FRIEDBERG, *op.cit.*, p.246.

⁹ D. ARAMAND, *Op.Cit.*, p.87.

¹⁰ Dans le cadre de ce travail, nous parlerons dans une large mesure du contrat de gestion conclu avec PROGOSA, et dans une moindre mesure du contrat signé avec la firme NEW FORT. Nous éluderons le contrat d'audit signé avec la firme KPMG.

¹¹ Voir Annexe A – Description des prestations- au contrat PROGOSA (document inédit).

maintenance préventive et de renouvellement du matériel d'exploitation ; (v) le vieillissement du personnel technique et une politique de recrutement irrationnelle.

Face à la décadence chronique de l'ex-ONATRA, le contrat PROGOSA constituait une solution transitoire en attendant la définition des options de restructuration, et qui consistait en un programme de stabilisation des activités de l'ex-ONATRA. Aux termes de ce contrat, PROGOSA était chargée de fournir les services d'assistance technique internationale en appui aux experts nationaux pour la stabilisation des activités de l'ex-ONATRA. Cette mission de stabilisation avait un double objectif comprenant d'une part, la gestion de l'ensemble des activités de l'ex-ONATRA, et d'autre part, la préparation de sa restructuration générale. Ces objectifs impliquaient qu'une nouvelle Direction Générale devrait être créée pour prendre en main la gestion de l'ex-ONATRA. Ces objectifs avaient des implications immédiates. D'une part, la création d'une nouvelle Direction Générale constituait une atteinte aux privilèges et équilibres établis. Elle présageait déjà que PROGOSA ferait face à une résistance au changement dans le chef des élites dirigeantes de l'ONATRA. D'autre part, la préparation d'une restructuration générale implique une participation de toutes les parties prenantes, y compris les syndicats, aux différentes étapes du processus.

Arrivé à son terme en mai 2010, ce contrat de gestion ne fut pas renouvelé après une grève exigeant le départ des gestionnaires étrangers. Les agents et cadres de l'ONATRA, à travers un mémo aux gouvernants¹², ont fait le triste bilan « négatif sur toute la ligne » de la mise en œuvre du contrat PROGOSA, sur les plans de l'exploitation, de la rémunération du personnel, de l'administration, et des animateurs. En ce qui concerne la rémunération des agents, on enregistre au moment où prend fin le mandat de PROGOSA, un retard de deux mois. Mais c'est surtout le bilan social qui est déploré, au vu de fortes tensions qui ont débouché sur des arrêts de travail et des grèves. Quant à la personnalité des animateurs mis en place par PROGOSA, le Directeur Général Claude Pécune Ponson est décrit comme « un personnage obscur, allergique à toute question susceptible d'évoquer le niveau d'études faites, incapable de traiter le courrier au point d'en accumuler près de 365 en l'espace de 12 mois, querelleur avec ses collaborateurs, incapable de dialoguer avec les partenaires sociaux (syndicats), sans aucune vision managériale ». Des critiques aussi acerbes sont exprimées à l'égard de Monsieur Georges Raymond, adjoint de M. Pécune, jugé « très évasif et non pragmatique ». Les autres membres expatriés de la direction PROGOSA (administrateurs directeurs techniques) sont jugés comme soit « incapables », soit « superficiels », « jouisseurs », « mystérieux », etc.

Quant aux collaborateurs congolais de PROGOSA, le mémorandum épingle l'Administrateur Directeur Général Adjoint comme étant « très conflictuel ». Résistant aux décisions du Conseil d'administration et souvent absent aux réunions de ce dernier. Suspendu par le Premier Ministre¹³ depuis le 20 juillet 2009, il avait pourtant continué à travailler « suite à des mécanismes inexplicables », précise ce mémo. Il sera désavoué, publiquement, lors de la grève des travailleurs de l'ONATRA de juillet 2009.¹⁴

Ce mémorandum conclut en ces termes : « c'est pourquoi nous, peuple de l'ONATRA, disons que PROGOSA avec tous ses accompagnateurs, l'ADGA et l'ADF compris, doivent rendre le tablier et laisser la place à une équipe de gestion à la fin de ce mois. Faute de quoi l'ONATRA deviendra ingouvernable ». Bien que non daté, ce mémorandum semble bien planter

¹² Agents et cadres ONATRA, Mémo aux gouvernants (document sans date et non signé)

¹³ Lettre n° réf. RDC/GC/PM/1029/2009 du 27 juillet 2009.

¹⁴ Agents et cadres ONATRA, Mémo aux gouvernants..., *op.cit.*

le décor du climat qui a précédé la fin du mandat de PROGOSA le 31 mai 2010. Il illustre le type de gouvernance mis en place sous le contrat de gestion PROGOSA. Sa conclusion ressemble bien à un cri de guerre et à un ultimatum.

L'évaluation des performances de la gestion PROGOSA semble faire l'unanimité des experts (cadres) et des syndicats de l'ONATRA qui stigmatisent, entre autres, un leadership managérial inopérant, attesté par une gouvernance non maîtrisée, le déficit de communication et la marginalisation de l'expertise interne, l'absence de visibilité dans les objectifs du plan d'action, le coût onéreux du contrat, soit 10 millions de dollars américains en deux ans, le caractère hétéroclite et le manque de cohésion de l'équipe PROGOSA, l'incapacité de l'équipe PROGOSA à réaliser une mobilisation et une adhésion collective à tous les niveaux du corps social de l'entreprise.¹⁵

Une convergence d'analyse et de proposition se dégage entre les syndicats et les Experts de l'ONATRA à travers les observations de ces derniers sur le projet de note technique du COPIREP au Gouvernement relative à la restructuration de l'ONATRA. Outre les griefs précités, les Experts ONATRA ont jugé « inopportune la reconduction du contrat de stabilisation PROGOSA au regard de l'absence de résultats tangibles, de son coût prohibitif et de son incapacité à mettre en œuvre des solutions à haute valeur ajoutée à la situation actuelle de l'ONATRA »¹⁶

Dans le même sens, la note interne du COPIREP datée de Juillet 2010, constatant que la mission de stabilisation des activités menée à l'Office National des Transports (ONATRA) arrivait à terme au 31 mai 2010, confirmait que le Gouvernement n'avait pas jugé utile de reconduire le contrat de stabilisation signé avec la firme PROGOSA, et qu'il avait été décidé que le COPIREP via le Ministère du Portefeuille, devrait rechercher un partenaire qui apporterait un financement substantiel pour stabiliser et développer les activités de l'ONATRA. En réalité, le COPIREP conforte le grief contenu dans le mémo précité selon lequel le contrat PROGOSA n'a pas d'effet en termes d'apport de capitaux frais. Le COPIREP a même proposé de nouvelles options qui résulteraient du choix du Gouvernement d'exiger du partenaire privé un apport financier et qui se traduirait par un changement de la nature du contrat, en l'occurrence une migration du simple contrat de gestion vers des contrats type concession susceptibles d'intéresser les partenaires privés.

1.2. Le Contrat NEW FORT SERVICES

Le contrat conclu avec l'entreprise New Fort Services, manutentionnaire et gestionnaire des dockers, portait sur la sous-traitance de la gestion des manutentionnaires temporaires qui, après plusieurs années, réclamaient leur recrutement à l'ONATRA. Il a été signé sous le n° 86F017, à la suite de l'appel d'offres du mois d'octobre 2007 sur la gestion et l'organisation du service de placement des personnels Dockers dans les ports maritimes de l'ex-ONATRA. L'offre de service fut acceptée par la lettre n° 2008/NFS/DG/MTS/293 du 18 novembre 2008. L'enjeu de ce contrat était, essentiellement, sécuritaire. Il s'agissait de réguler le fonctionnement de ports ONATRA, en tenant compte des obligations internationales souscrites par la République en rapport avec les exigences de sécurité.

¹⁵ Proposition de l'Intersyndicale/ONATRA relative à la restructuration de l'ONATRA et à au plan de redressement, Octobre 2010.

¹⁶ République démocratique du Congo, Office National des Transports ONATRA, *Observations des Experts ONATRA sur le projet de note technique du COPIREP au Gouvernement relative à la restructuration de l'ONATRA*, Kinshasa, Mai 2010, Inédit, p.13.

La grève de travailleurs de l'ex-ONATRA en avril 2009 avait exigé la résiliation du contrat NEW FORT. Par la suite, l'exécution dudit contrat a été suspendue sur instruction du Premier Ministre¹⁷ avec comme ordre de le revisiter après son évaluation. Faisant écho à cette instruction, le Conseil d'Administration a renouvelé son injonction de voir cette évaluation se faire sans délai afin de corriger toutes les éventuelles irrégularités et griefs reprochés au fond et à la procédure prise pour sa signature.¹⁸ Dans cette perspective, une commission interministérielle avait été diligentée en mai 2009¹⁹; elle avait reconnu la pertinence du recours à la sous-traitance des dockers. La révision du contrat devait alors porter sur des amendements au niveau tarifaire.

C'est ainsi que le Ministère du Portefeuille avait recommandé au Gouvernement « l'activation du contrat pour réaliser les objectifs pour lesquels il a été conclu, moyennant un amendement au niveau du tarif ».²⁰ Pour la mise en œuvre de cette recommandation, deux réunions techniques entre les représentants du Département des Ports Maritimes et la Société New Fort Services se sont tenues, successivement, les 23 et 29 octobre 2009.

Il importe de comprendre la dynamique de la négociation au cours de ces réunions. En effet, la réunion du 23 octobre 2009²¹ a porté sur la nécessité d'asseoir cette sous-traitance sur des exigences de productivité et d'efficacité tant opérationnelle, administrative que commerciale des exploitations portuaires par la détermination des objectifs opérationnels attendus de ce contrat, d'une part, et sur la révision du tarif des prestations de l'Opérateur en considérant les valeurs des paramètres de base, d'autre part.²²

A l'analyse du fil de ces négociations, le constat est l'absence de la représentation de travailleurs dans le processus. Alors que la revisitation du contrat était la conséquence de la grève des travailleurs, l'on ne peut que s'étonner de l'absence d'implication des syndicats dans ces négociations. Aussi, est-il indiqué d'aborder les enjeux des actions et réactions des syndicats dans le contexte de la réforme de cette entreprise. Cette situation est sans doute à la base de la reprise du point relatif à la résiliation du contrat de sous-traitance NEW FORT dans l'appel à la grève lancé pour le 8 mars 2010.

II. ENJEUX DES ACTIONS ET REACTIONS DES SYNDICATS

Dans cette dynamique de réformes, il est intéressant d'analyser la manière dont se positionnent, réagissent et interagissent les syndicats au sein de l'ONATRA et de dégager les enjeux qui entourent ces actions collectives. D'emblée, il sied de situer les différents moments clés en termes de grèves qui ont émaillé la période couverte par notre investigation. Il s'agit, en 2009, de deux grèves, respectivement du 14 avril à mai 2009, d'une part, et du 17 juillet au 3 août 2009 d'autre part. Cette dernière dura 22 jours d'arrêt de travail. Cette grève totale, sans service minimum, affecta les principaux sites d'exploitation à savoir Kinshasa, Matadi et Boma. En 2010, deux moments forts méritent d'être mentionnés, à savoir la grève du mois d'août et l'arrêt de

¹⁷ Lettre RDC/GC/PM/592/2009 du 15 avril 2009 du Premier Ministre

¹⁸ Lettre datée du 24 Juin 2009, réf. 261/PCA-ONATRA/DG/gkm/2009 du Président du Conseil d'Administration de l'ONATRA

¹⁹ Cfr Ordre de mission numéro 409/CAB/MIN/TVC/155/2009 du 17 mai 2009

²⁰ Lettre ref. 208/MINPF/LM/OOE/JML/2009 du 17 octobre 2009 du Ministre du Portefeuille, objet : Dossier New Fort.

²¹ Prenaient part à cette réunion, coté ONATRA, Monsieur Bongwala w'Isola, Directeur des Etudes et Contrôle Financier, Monsieur Mbabi Lelo, sous-Directeur Administratif DPM (Département des Ports Maritimes) et Monsieur Muanda, Inspecteur Production a.i. du Port de Boma.

²² Procès verbal de la réunion technique sur le dossier New Fort Service du Vendredi 23 Octobre 2009.

travail du 15 au 18 novembre 2010. En 2011, on notera la grève de mars - avril, émaillée d'incidents violents et affectant notamment le Département de Chemins de fer et celui des Chantiers Navals, considérés comme les bastions de grèves à l'ONATRA. A ces actions directes, répondant à une logique de contestation, s'ajoutent des actions indirectes inscrites dans une logique d'influence. C'est autour de ces moments dont l'énumération n'est pas exhaustive, que s'articule notre analyse des enjeux des actions collectives syndicales dans le contexte de la réforme de l'ONATRA. La participation des syndicats au processus de réforme de l'ONATRA apparaît comme l'un des enjeux majeurs de l'action syndicale. Celle-ci a pris plusieurs formes constituant des tactiques dans le cadre de la stratégie syndicale.

C'est à ce titre que par sa lettre n° 23/PRES NAT/ODU/2008 (sans date), la Délégation Syndicale Nationale de l'ONATRA, s'adressant à la Direction Générale, stigmatise « le manque de collaboration autour du contrat de gestion ». Les syndicats reprochent également à la direction le non-respect des résolutions du congrès telles que le paiement du pécule de congé, des primes diverses et autres avantages sociaux, l'interdiction de paiement des échus suivant la note n° 041/CI/T/T/MM/2008 du 16 avril 2008. Les syndicats accusent la direction d'éviter d'assumer le passif de l'entreprise et lui imputent le non-respect de la lettre du Ministre du Portefeuille n° 117/MINPF/WK/BMM/JML/2008 du 14/04/2008, mettant fin aux mesures conservatoires édictées par sa circulaire n° 837/MINPF/WK/BMM/JML/2007 du 01 juin 2007, et la violation des prescrits de la convention collective à travers un usage et une exploitation abusive et policière de l'audit interne.

La grève déclenchée le mardi 14 Avril 2009 tournait autour de la « gestion cavalière et non transparente de la réforme » par la Direction de l'ONATRA. A travers une série de correspondances restées sans suite, les syndicats des agents de l'ONATRA avaient souhaité obtenir des précisions sur la manière dont le comité de gestion animé par la firme PROGOSA menait la réforme. La question de la suppression des emplois était alors le principal point d'achoppement dans les relations entre les syndicats et l'employeur. Il y a, visiblement, une divergence de vision sur la question des emplois qui, généralement, se trouve au cœur de tout programme d'ajustement. Pour les syndicats, le contrat PROGOSA devrait créer les conditions optimales pour qu'avec l'acquisition de l'outil de travail, les emplois soient sauvegardés. Pour sa part, PROGOSA, sans associer les syndicalistes, aurait conçu des plans visant le renvoi de tout agent ayant atteint trente ans de services, et ceux ayant moins de cinq ans d'ancienneté.²³ En ce qui concerne la gestion du contrat New Fort, l'enjeu de la revendication syndicale tourne autour de deux aspects, à savoir la non-participation des représentants des travailleurs à la négociation relative à la révision du contrat, d'une part, et l'option prise d'utiliser les dockers au lieu des travailleurs contractuels de l'ONATRA, d'autre part.

Il faut remarquer que, dans le processus de renégociation du contrat NEW FORT, les syndicats ont été oubliés. Ceci ressort du procès-verbal de la réunion du 23 Octobre 2009 qui rapporte que les parties ont noté la nécessité d'associer les différentes instances impliquées dans ce dossier, à savoir les deux Tutelles ainsi que le Cabinet du Premier Ministre, à une « prochaine » concertation pour la validation des conclusions des travaux avant de les soumettre à la sanction du Conseil d'Administration. Comme on le voit, aucune mention n'est faite des syndicats, dont l'action revendicative est pourtant à l'origine de la renégociation dudit contrat.

²³ Le Potentiel du 17 avril 2009 « Grève à l'ONATRA : le processus de stabilisation des entreprises publiques en panne », lu sur le site <https://fr.allafrica.com/stories/200904140480.html> consulté le 19 Juin 2022

Concernant l'Audit, il ressort de la note du Ministre du Portefeuille que la délégation syndicale de l'ONATRA a continué d'empêcher physiquement la mission de s'exécuter, refusant à KPMG l'accès aux installations de l'Office. Des menaces évoquant des voies de fait possibles à l'encontre des auditeurs ont été déplorées.²⁴ Pourquoi cette résistance ou cette réticence des syndicats vis-à-vis d'un audit qui constitue, pourtant, un des aspects de la bonne gestion ?

La lettre du 8 Mai 2009 de l'Intersyndicale dite « des syndicats entrant de l'ONATRA » comprenant des syndicats STOP, SOPA, VTC, NDS et MTC, constitue une illustration de la capacité d'union sacrée des syndicats de l'ONATRA face à la dynamique de la réforme. Cette lettre est adressée à « Monsieur Kikasa Kandy, Président de la Commission du Conseil Supérieur du Portefeuille (CSP), chargé de la réalisation des actions urgentes, préalables à la transformation des entreprises publiques / ONATRA » avec comme objet : « *Exclusion des syndicats dans les travaux de la transformation des entreprises publiques* ». L'intersyndicale y dénonce le caractère « irrégulier et cavalier » des travaux qui se tiennent suite à l'ordre de mission n° P/00/019/2009 du 23/04/2009 du Conseil Supérieur du Portefeuille. Il s'appuie, à cet effet, sur l'article 10 du projet de loi portant modalités relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du Portefeuille, adopté par le Conseil des Ministres du 20 Février 2007, et stipulant dans son dernier alinéa ce qui suit : « A cet effet, le gouvernement, sur proposition du Ministre ayant le Portefeuille dans ses attributions, définit les objectifs du programme, identifie les entreprises dont l'Etat a prévu de se désengager, consulte les partenaires sociaux de l'entreprise ». Le même texte dispose aussi que « ce processus sera mené en association avec les syndicats du personnel desdites Entreprises, dans la perspective de l'élaboration des plans sociaux visant la sécurisation des emplois et avantages sociaux des travailleurs ». Se basant sur ces dispositions, l'« Intersyndicale » dénonce que la commission de l'ONATRA ne comprend que la partie employeur et gouvernement, à travers le Conseil Supérieur du Portefeuille. « Aucun syndicat n'y siège », déplore cette structure.

En fait, l'« Intersyndical » dénie la qualité de représentants du personnel aux travailleurs siégeant au sein de la commission en les qualifiant d' « experts syndicaux » en ces termes : « dans la composition de la commission partie ONATRA, l'Employeur a sélectionné ses experts, et a fait recours à quelques cadres de Direction pour, dit-il, leur expertise syndicale pour son compte. Ce qui n'est pas à confondre avec la participation des syndicats représentés à l'ONATRA ». Elle considère cela comme une immixtion de l'employeur dans les questions syndicales en référence à l'article 235 du code du travail qui stipule que « les organisations des travailleurs ou d'employeurs doivent s'abstenir de tous actes d'ingérence des unes à l'égard des autres dans leurs formations, leurs fonctionnements et leurs administrations ». La conclusion de cette lettre est claire : « les syndicats étant donc absents, ces travaux n'engagent pas les travailleurs. Nous réclamons donc notre participation sans délai en conformité avec la loi ».²⁵ Au-delà de cette réclamation avouée, il semble bien exister des craintes tout aussi légitimes qu'inavouées. Ces craintes seraient liées à ce que les syndicats appellent une réforme-

²⁴ Lettre ref. 208/MINPF/LM/OOE/JML/2009 du 17 octobre 2009 du Ministre du Portefeuille, objet : Dossier New Fort. La même lettre indique que le Président du Conseil d'Administration a « été responsabilisé pour qu'au plus tard le 15 octobre 2009 le rapport d'audit soit déposé au Premier Ministre en réponse à (...) l'instruction (du Premier Ministre du 29 juillet 2009) ».

²⁵ Lettre du 08 mai 2009 de l'Intersyndicale des Syndicats Entrant / ONATRA adressée à Monsieur le Président de la Commission CSP, chargé de la réalisation des actions urgentes, préalables à la transformation des entreprises Publiques /ONATRA

privatisation sauvage ou une zairianisation déguisée, et face au risque de perte d'emplois et d'avantages sociaux acquis, les syndicats ont mis en avant l'enjeu de la non-représentation.²⁶

La requête de l'Intersyndicale a, néanmoins, eu des échos favorables au niveau du Gouvernement. Pour preuve, une rencontre fut organisée entre le Premier Ministre Adolphe Muzito et l'Intersyndicale Nationale du Congo, le samedi 30 mai 2009. Le compte rendu de cette rencontre fait ressortir ce qui suit :

« En ce qui concerne l'exclusion de l'Intersyndicale Nationale du Congo du processus de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat de 2002 à ce jour, le 1^{er} Ministre a regretté ce fait et décidé l'intégration immédiate des Organisations Syndicales des Travailleurs aussi bien dans le COPIREP que dans tous les processus de la réforme pour, notamment, veiller aux intérêts des travailleurs ;

*Quant aux conséquences économiques et sociales de la réforme, le Premier Ministre a reconnu et soutenu notre combat contre le bradage ou la spoliation du patrimoine économique national et le licenciement massif des travailleurs œuvrant dans les entreprises publiques. S'opposant à une telle pratique, il a décidé que les syndicats de travailleurs vont dorénavant participer aux travaux de la réforme à tous les échelons ».*²⁷

Par sa lettre réf. RDC/GC/PM/764/2009 du 05 Juin 2009 adressée à Madame la Ministre du Portefeuille concernant la « participation des travailleurs au processus de transformation des entreprises publiques », le Premier Ministre Adolphe Muzito indique :

« A l'issue des concertations que j'ai eues avec l'Intersyndicale Nationale du Congo, en date du 30 Mai 2009, j'ai jugé pertinente la présence des syndicats au sein des Assemblées Générales des Entreprises transformées en sociétés Commerciales, avec voix consultative, ainsi qu'au sein du Conseil Technique du Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques et du Comité de Coordination du Fonds spécial du Portefeuille, avec voix délibérative, conformément à la loi, et ce, en raison d'un délégué dans chaque Entreprise Publique ou Etablissement Public. A cet effet, je vous demande d'apprêter des textes appropriés pour consacrer ce point d'accord avec l'Intersyndicale. En attendant, je vous invite à faire usage des dispositions ci-après, pour rendre effective cette participation aux prochaines réunions des organes précités :

-l'article 5 alinéa 3, du Décret-loi n° 09/11 du 24 Avril 2009 portant mesures transitoires relatives à la transformation des Entreprises Publiques ;

-l'article 9 alinéa 2 du Décret n° 09/14 du 24 Avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement Public dénommé « Fonds Spécial du Portefeuille » en sigle « FSP » ;

-l'article 10, alinéa 2 du Décret n° 09/15 du 24 Avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé « Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'Etat », en sigle « COPIREP ».

Cette implication du Premier Ministre dans la réponse à l'une des exigences posées par les syndicats constitue en soi une victoire dans le champ socio-politique de lutte syndicale dans le contexte de la réforme des entreprises publiques. Le mouvement commencé à l'ONATRA, semble ainsi avoir inspiré une dynamique d'ensemble au niveau du microcosme syndical

²⁶ J. D. GISUPA, « L'Intersyndicale des entreprises publiques est désormais impliquée dans la réforme des entreprises », in <http://www.afrique.kongotimes.info/news/201/ARTICLE/11149/2009-06-01.html>

²⁷ Compte rendu de la rencontre du 1^{er} Ministre avec l'Intersyndicale Nationale du Congo, le Samedi 30 mai 2009 signé par les représentants des centrales syndicales suivantes : CSC, UNTC, OTUC, CDT, SOLIDARITE, CTP, FOSYCO, SOPA, NDS, ACTIONS, FGTK, ATC

national. En réalité, le mouvement à l'ONATRA a eu un effet d'entraînement dans les autres entreprises du portefeuille comme la RVA et l'OCPT. Le résultat de cette lutte se décline clairement dans un certain nombre d'acquis.

Premièrement, les syndicats ont obtenu le principe de leur implication dans le processus de réforme. Ils ont, en second lieu, obtenu que la réforme « se fera au cas par cas, c'est-à-dire entreprise par entreprise », de leur représentation aux conseils d'administration et aux comités de gestion pendant ou après la période de transition, de la même représentation dans les organes ou structures de transition (commissions, conseil technique, COPIREP, FSP...). Les syndicats ont, aussi, obtenu qu' « en cas de désengagement partiel ou total de l'Etat, du capital social ou de la gestion d'une entreprise commerciale, il n'y aura ou il ne sera envisagé aucun dégraissage du personnel » et la création d'une commission d'accompagnement de la réforme dont les syndicats des travailleurs seront membres.²⁸

Ces résultats font apparaître les principaux enjeux de la lutte syndicale. Face à l'incertitude que constitue la réforme, les syndicats se créent une zone de confort, une marge de sécurité en prenant des attitudes conservatrices. Ces attitudes sont même contraires à l'esprit de la réforme. C'est le cas du rejet de toute possibilité de dégraissage du personnel. Cette position s'exprime dans l'un des principes acquis lors de la concertation syndicats- gouvernement, selon lequel « pour les entreprises transformées en sociétés commerciales, l'Etat reste l'actionnaire unique ». En réalité, c'est une façon de dire que, pour les syndicats, « après la réforme égale avant la réforme ». De ce fait, les syndicats, pourtant connus comme force de changement, préfèrent conserver leur espace dans les entreprises, à sécuriser leurs membres, et ce, au détriment de la quête d'efficacité. Les syndicats ont continué leur lutte pour conquérir une place dans la gestion de l'entreprise. Malgré les concessions obtenues en termes de participation dans le processus de réforme, les syndicats ont gardé un agenda caché, celui du départ de la direction générale confiée à Claude Pécune, ADG désigné au titre du contrat d'assistance ONATRA-PROGOSA. C'est ainsi qu'un cadre syndical de l'ONATRA/ Port de Matadi, pouvait déclarer : « depuis la signature en avril (2009) du protocole d'accord entre la direction générale (accusée de mauvaise gestion et d'immobilisme) et les syndicats de l'ONATRA, les problèmes qui se posent au sein de l'Office demeurent sans solution »²⁹. Cet agenda fut relancé lors de la grève de juillet 2009.

CONCLUSION

La réforme de l'ex-ONATRA a été l'arène de jeux et de luttes d'intérêts impliquant les syndicats. Ceux-ci ont usé de zones d'autonomie et d'incertitude à leur portée pour influencer le processus et défendre les avantages acquis. La participation au processus de la réforme de l'ex-ONATRA a été au centre des revendications avouées des syndicats qui soupçonnaient le gouvernement de procéder à une privatisation sauvage. Se sentant marginalisés et craignant une perte d'emplois et des avantages sociaux acquis, les syndicats ont obtenu, au bout de la lutte, l'implication de l'Intersyndicale aux différents niveaux de discussions de la réforme des entreprises publiques également les assurances d'une représentation au comité de direction des entreprises.

²⁸ Compte rendu de la rencontre du 1^{er} Ministre avec l'Intersyndicale Nationale du Congo, le Samedi 30 mai 2009., op.cit.

²⁹ Agence Congolaise de Presse (ACP) « Les ports de Boma et de Matadi paralysés par la grève des agents de l'ONATRA », www.congoplanete.com/article.jsp?id=45262248, 19 Juin 2022.

La réforme a aussi suscité un élan nationaliste de travailleurs et de cadres de l'ex-ONATRA contre la présence des dirigeants étrangers. Cette alliance contre nature ne fut pas de longue durée, tant les relations entre les syndicats et le comité de gestion succédant le départ des étrangers ont été de plus conflictuelles. Les grèves sont illustratives de l'incapacité de l'assistance extérieure, à réaliser une mobilisation et une adhésion collective à tous les niveaux du corps social de l'entreprise à l'objectif de la réforme. En définitive, le mouvement social, porté par les syndicats, s'est ainsi érigé en levier de la gouvernementalité de cette entreprise du portefeuille de l'Etat.

Bibliographie

Ouvrages, mémoires et articles

- ARAMAND D. (coordonnateur général), *Manuel de gestion*, Paris, vol. 1, Ed. Ellipse/ Agence Universitaire de la Francophonie, 2004
- CROZIER M. et FRIEDBERG E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Editions du Seuil,
- LESUEUR J-Y., PLANE P. (sdd), *Les services publics Africains à l'épreuve de l'assainissement économique et social*, OIT, Paris, L'Harmattan, 1994
- LUKOMBE NGHENDA, *Le droit des entreprises publiques né de la réforme du 07 juillet 2008*, Kinshasa, PUDFC, 2009
- MBILO BOMPATE F., *L'entreprise publique congolaise au défi du management moderne*, Bruxelles - Kinshasa, Ed. FMB, 2002
- MPOY KADIMA G., *La réforme du portefeuille de l'Etat de 2008 en République démocratique du Congo : sens et contre-sens d'un mode de gestion de type marché dans un contexte de fragilité Etatique*, Mémoire de DES en Sciences Politiques et Administratives, Année académique 2009-2010
- MWENE BATENDE G., *Sociologie des organisations. Regard critique et nouvelles perspectives*, Kinshasa, Ed. du LAAK, 2013
- PARRET V., et JOSSERAND E., *Le paradoxe : penser et gérer autrement les organisations*, Paris, Ellipses, 2003

Documents

- Office National des Transports, Direction Générale, *Convention collective d'entreprise régissant le personnel de l'Office National des Transports « ONATRA »*, Juin 2004
- Procès verbal de la réunion technique sur le dossier New Fort Service du Vendredi 23 Octobre 2009
- Proposition de l'Intersyndicale/ONATRA relative à la restructuration de l'ONATRA et à au plan de redressement, Octobre 2010
- République démocratique du Congo, Office National des Transports ONATRA, *Observations des Experts ONATRA sur le projet de note technique du COPIREP au Gouvernement relative à la restructuration de l'ONATRA*, Kinshasa, Mai 2010, Inédit
- *urgentes, préalables à la transformation des entreprises Publiques /ONATRA*
- Lettre datée du 24 Juin 2009, réf. 261/PCA-ONATRA/DG/gkm/2009 du Président du Conseil d'Administration de l'ONATRA

Webographie

- <https://www.africaefuture.org/imprimer/1357.html>
- <https://fr.allafrica.com/stories/200904140480.html>
- <http://www.afrique.kongotimes.info/news/201/ARTICLE/11149/2009-06-01.html>

- https://www.researchgate.net/publication/47802363_Les_paradoxes_du_changement_organisationnel/link/0c960527369569217f000000/download