

"Leyisa punda, punda a leyisa yo" À quoi sert le Go-pass depuis 10 ans ?

République Démocratique du Congo
RÉGIE DES VOIES AÉRIENNES



I.D.E.F. GO-PASS
N° 674758 / 2687/19/I
VALEUR : \$ 50

CONTRÔLE

VOL N° : DATE : 17/01/2021

COMPAGNIE AÉRIENNE :
NOM DU PASSAGER :
SEXE : M F CHILD INF TYPE : Y C

AÉROPORT DE DÉPART :
Contrôleur **B** Signature & Cachet Banque

INTERNATIONAL

République Démocratique du Congo
RÉGIE DES VOIES AÉRIENNES



I.D.E.F. GO-PASS
N° 831293 / 2346/19/N
VALEUR : \$ 10

CONTRÔLE

VOL N° : DATE : 01/01/2021

COMPAGNIE AÉRIENNE :
NOM DU PASSAGER :
SEXE : M F CHILD INF TYPE : Y C

AÉROPORT DE DÉPART :
Contrôleur **A** Signature & Cachet Banque

INTERNATIONAL

République Démocratique du Congo
RÉGIE DES VOIES AÉRIENNES



I.D.E.F. GO-PASS
N° 831293 / 2346/19/N
VALEUR : \$ 10

CONTRÔLE

VOL N° : DATE : 01/01/2021

COMPAGNIE AÉRIENNE :
NOM DU PASSAGER :
SEXE : M F CHILD INF TYPE : Y C

AÉROPORT DE DÉPART :
Contrôleur **A** Signature & Cachet Banque

INTERNATIONAL

République Démocratique du Congo
RÉGIE DES VOIES AÉRIENNES



I.D.E.F. GO-PASS
N° 674758 / 2687/19/I
VALEUR : \$ 50

CONTRÔLE

VOL N° : DATE : 17/01/2021

COMPAGNIE AÉRIENNE :
NOM DU PASSAGER :
SEXE : M F CHILD INF TYPE : Y C

AÉROPORT DE DÉPART :
Contrôleur **B** Signature & Cachet Banque

INTERNATIONAL



Le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) est un projet de recherche indépendant à but non lucratif qui s'efforce de comprendre et d'expliquer la violence qui affecte des millions de Congolais. Nous menons des recherches rigoureuses sur différents aspects du conflit qui sévit en République démocratique du Congo. Toutes nos recherches s'appuient sur une profonde connaissance historique et sociale du problème en question. Nos bureaux se trouvent au Centre de coopération internationale de l'Université de New York.

L'ensemble de nos publications, blogs et podcasts sont disponibles sur les sites suivants : www.congoresearchgroup.org et www.gecongo.org.

Table des matières

Résumé.....	4
Introduction	5
1. Comment a été instauré le Go-pass	6
<i>1.1. Échec de la tentative de redressement de la RVA par ADPI et KPMG</i>	<i>7</i>
<i>1.2. Lutte de positionnement après ADPI-KPMG</i>	<i>8</i>
2. Mais où va l'argent du Go-pass ?.....	10
<i>2.1. Combien le Go-pass a-t-il rapporté depuis 10 ans ?</i>	<i>10</i>
<i>2.2. À quoi les millions de dollars de Go-pass ont-ils servi ?</i>	<i>13</i>
<i>2.2.1. Le Go-pass en l'honneur du président de la République</i>	<i>15</i>
<i>2.2.2. Le Go-pass au secours de Congo Airways</i>	<i>16</i>
<i>2.2.3. Le Go-pass au service du personnel de la RVA</i>	<i>17</i>
3. La RVA otage de la politique.....	18
4. Leçons à tirer et recommandations	20
Annexes.....	23
Références	25



Résumé

Le transport aérien congolais souffre. Depuis les années 1990, des infrastructures aéroportuaires du pays se trouvent dans un état de détérioration très avancée, notamment en raison de la sévère crise économique, de la rupture de la coopération internationale et de l'instabilité politique. Lorsque Joseph Kabila, alors président de la République nouvellement élu, lance en 2007 le programme « Cinq chantiers », la problématique de la réhabilitation et du développement des aéroports, y compris des équipements de navigation aérienne, revient sur le devant de la scène. Il est alors question de mobiliser, entre 2010 et 2015, quelque 642 millions de dollars, selon la Régie des voies aériennes (RVA)¹. Mais le budget de l'État est modique. Il faut trouver des ressources ailleurs : le 19 mars 2009, le gouvernement autorise l'instauration d'une redevance dénommée « Infrastructure Development Fund » (Idef), communément appelé Go-pass.

Plus de dix ans après, qu'en est-il des recettes collectées ? Selon des sources au sein de la RVA, consultées par le Groupe d'étude sur le Congo (GEC), l'Idef a généré au moins 225 millions de dollars sur la période allant de mars 2009 à décembre 2019. Ce montant a servi de caution pour l'obtention d'au moins 340 millions de dollars additionnels en prêts de la part de bailleurs de fonds et de banques privés. Malheureusement, la gestion comptable et financière de ces fonds est d'une telle opacité qu'il est difficile d'évaluer aujourd'hui les flux financiers de l'Idef. Il est toutefois clair qu'une bonne partie de cet argent n'a pas été utilisée pour les infrastructures qui devaient, d'après les objectifs d'instauration de cette redevance, bénéficier au grand public. Environ 37 millions de dollars ont été versés pour la construction d'un pavillon présidentiel, 6,5 millions pour financer Congo Airways, et plusieurs millions ont probablement été consacrés aux salaires des employés de la RVA. Par ailleurs, des allégations de malversation, dont quelques-unes sont détaillées ici, pèsent sur l'institution.

Ce rapport pointe également le clientélisme qui mine l'accès aux postes à responsabilités au sein de la RVA, à l'instar de ce qui se produit dans les autres entreprises publiques congolaises. La politisation des fonctions managériales a pour conséquences de faire passer les intérêts des dirigeants politiques avant ceux des usagers. La Banque africaine de développement (BAD) a même exigé l'amélioration de la gouvernance de cette organisation publique. Cette critique ne l'a pas empêché d'octroyer, ces dernières années, des financements importants à la RVA. Une attitude qui risque de la rendre complice de la mauvaise gestion de cette entreprise.



Introduction

Au regard de son chiffre d'affaires, de son bilan comptable, du nombre de ses employés mais, surtout, de son rôle stratégique transnational de gestion du trafic aérien, la Régie des voies aériennes (RVA) est l'une des plus importantes entreprises publiques en République démocratique du Congo (RDC). L'espace aérien de ce vaste pays au cœur de l'Afrique s'impose comme un passage obligé pour relier par avion l'Europe, l'Afrique australe et l'Afrique de l'Est. Les infrastructures aéroportuaires nationales ne sont pourtant pas à la hauteur de cette ambition.

En 2009, la RVA fait partie des vingt entreprises publiques transformées en sociétés commerciales à l'issue d'un processus conduit par le Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (Copirep). L'État demeure toutefois l'actionnaire unique. À l'époque, l'objectif est clair : améliorer la gestion de la régie et stabiliser ses activités. Pour y parvenir le gouvernement congolais, soutenu notamment par la Banque mondiale, signe un contrat d'assistance technique de deux ans avec le groupement formé par Aéroports de Paris Ingénierie (ADPI) et le cabinet d'audit KPMG. Une nouvelle redevance, dénommée « Infrastructure Development Fund » (Idef) et communément appelée Go-pass, entre en vigueur dès le mois de mars 2009 pour permettre à la RVA, en déséquilibre financier, de disposer des fonds nécessaires devant lui permettre de développer les infrastructures aéroportuaires.

D'après les projections effectuées à cette époque, dans les 54 aéroports et aérodromes éparpillés sur l'ensemble du territoire national, les recettes attendues de l'Idef devaient atteindre 18 millions de dollars² au cours des deux premières années, avant de croître au rythme de l'augmentation du trafic aérien les années suivantes. Les fonds disponibles devaient ainsi permettre à la RVA d'obtenir un préfinancement auprès des banques internationales et locales afin de réaliser son programme de réhabilitation et de modernisation des infrastructures aéroportuaires. Un programme étendu jusqu'au second quinquennat du président Joseph Kabila, fin 2016.

Dès le départ, la Banque africaine de développement (BAD) assure le gouvernement congolais de son appui financier. Il s'agit d'un don d'environ 150 millions de dollars du Fonds africain de développement (FAD) pour la réalisation de la première phase du Projet prioritaire de sécurité aérienne (PPSA 1) allant de 2010-2015. Et pour les cinq prochaines années, c'est le PPSA 2 qui devait intervenir avec un appui de quelque 120 millions de dollars.

Des banques privées française et sud-africaine (BNP Paribas et Development Bank of Southern Africa) se montrent également intéressées, mais les négociations n'aboutissent pas. Les autorités congolaises se tournent vers la banque chinoise Exim Bank et deux banques locales, Rawbank et Banque internationale pour l'Afrique au Congo (Biac). Il n'a pas été possible de retracer tous les emprunts contractés, mais des éléments retrouvés dans la comptabilité de la RVA renseignent un montant avoisinant 129 millions de dollars américains³. Toujours est-il que pour assurer le flux financier dans la collecte de l'Idef, la RVA ouvre des comptes auprès de plusieurs banques locales. Dans les entités aéroportuaires où ces banques ne sont pas implantées, la redevance est collectée directement par des agents de la RVA.



À quelle hauteur s'élèvent les recettes générées par le Go-pass ? À quoi les fonds ainsi mobilisés ont-ils servi ? Plus de 10 ans se sont déjà écoulés sans que l'opinion nationale en général, et les usagers en particulier, ne trouvent satisfaction à cette double interrogation qui alimente des suspicions de corruption. Du mois d'avril 2019 au mois de février 2021, le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) a mené des investigations afin d'apporter un éclairage sur ce dossier. Nos chercheurs ont d'abord consulté des documents comptables de la RVA, des rapports de la Cour des comptes et des bailleurs, des correspondances administratives ainsi que les articles de presse se rapportant à l'Idef. Ils ont ensuite effectué 97 entretiens avec des acteurs clés ayant accès à des informations crédibles sur la gestion financière de la RVA en général, et sur celle de l'Idef en particulier. Le présent rapport ne prétend pas avoir accompli une évaluation exhaustive des recettes et dépenses du Go-pass. Il contient néanmoins des informations importantes qui permettent de comprendre comment les fonds collectés ont été (mal) gérés. Les plus hauts dirigeants de la RVA n'ont pas donné suite à nos demandes d'entretien.

1. Comment a été instauré le Go-pass

Depuis sa création en 1972, la RVA détient le monopole de la gestion de l'espace aérien congolais. C'est à elle que revient la responsabilité de concevoir, de construire, d'aménager et de développer les aéroports congolais et leurs dépendances⁴. Alors que ses recettes provenaient essentiellement des redevances de survol, d'atterrissage et des entités aéroportuaires, elles s'élargissent, en 2009, avec l'instauration de la redevance Idef, aussi appelée Go-pass. Cette redevance s'élève à 50 dollars par passager pour un vol international, contre 10 pour un vol national. De la même manière, l'utilisateur débourse 0,70 dollar par kg pour le fret débarqué en vol, 0,005 dollar par kg pour le fret embarqué en vol international et 0,009 dollar par kg pour le fret embarqué en vol national.

Une année plus tard, la RVA lance la première phase du Projet prioritaire de sécurité aérienne (PPSA 1), grâce notamment à un don de quelque 150 millions de dollars de la Banque africaine de développement (BAD). Ce programme se veut être la réponse à la situation critique du secteur des transports aériens en RDC. Dans le pays, « les équipements et infrastructures (pistes, tours de contrôle, bloc technique et aérogares) se caractérisent par un état général de vétusté avancée ; les équipements de navigation aérienne souffrent de graves lacunes au regard des besoins du transport aérien et des normes et spécifications internationales (...) », alerte le Fonds africain de développement (FAD)⁵. Ce dernier souligne également que « les capacités techniques en matière de surveillance de la navigation aérienne (contrôle, exploitation, maintenance) et de supervision des activités de transport aérien (certification des compagnies) souffrent d'un déficit chronique ». Autre justification au lancement de ce PPSA 1 : la sécurité aérienne. Avant 2009, 50% des accidents aériens en Afrique survenaient en RDC, selon le FAD. Le pays devait faire face à des menaces récurrentes de fermeture de ses principaux aéroports et au contournement de son espace aérien.



1.1. Échec de la tentative de redressement de la RVA par ADPI et KPMG

La Banque mondiale et la BAD encouragent alors le gouvernement congolais à accompagner l'instauration du Go-pass de mesures susceptibles d'améliorer la gouvernance et la stabilité des activités de la RVA. Il est ici question d'augmenter les recettes et de diminuer les charges, de réduire les effectifs proportionnellement au niveau des activités de l'entreprise, d'apurer la dette sociale et de rétablir l'équilibre financier. Pour mener à bien cette mission, la RVA signe un contrat d'assistance technique avec le groupement formé par ADPI et le cabinet d'audit KPMG⁶, sélectionné à l'issue d'un appel d'offres international lancé début 2008. Sur la base de ce contrat, dès le 7 août de la même année, Jean Assice et Hervé Warin deviennent respectivement administrateur directeur général (ADG) et administrateur directeur technique (ADT) de la RVA. Ces deux nouveaux dirigeants étrangers sont entourés d'un certain nombre de Congolais préalablement nommés par Joseph Kabila, alors président de la République⁷. Parmi eux, Justin Okana, ADG adjoint, a satisfait au concours du Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (Copirep). La plupart des autres mandataires sont plutôt réputés proches du chef de l'État.

NOMS	FONCTIONS À LA RVA	AFFINITÉS POLITIQUES
Henri Mova Sakani	Président du conseil d'administration	Ancien ministre et haut-cadre du Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD), formation politique de Joseph Kabila
Emmanuel Mwamba Sabiti	Administrateur directeur financier	Proche du régime Kabila
Gaëtan Kakudji	Administrateur	Ancien ministre, haut-cadre du PPRD et membre de la famille biologique de Joseph Kabila
Jaal Kikita Kafuti	Administrateur	Proche du régime Kabila
Georgette Matondo Kati Mayala	Administrateur	Proche du régime Kabila

Mais cette configuration du conseil d'administration de la RVA conduit à de nombreuses divergences de vue sur la gestion de l'entreprise publique. Des mandataires congolais accusent Jean Assice et Hervé Warin de les tenir trop à distance des dossiers importants, notamment ceux relatifs à l'Idef et aux dons reçus de la BAD. Du côté



de Jean Assice et de Hervé Warin, leurs proches indiquent au Groupe d'étude sur le Congo (GEC) que ce n'était qu'une manière de préserver les intérêts de la RVA car « les autres membres du conseil d'administration ne cherchaient que leurs intérêts personnels au détriment de la RVA »⁸.

Dans tous les cas, c'est dans ce contexte tendu que prend fin, au bout de deux ans, le contrat liant la RVA au groupement ADPI-KPMG. Adolphe Muzito, alors Premier ministre, en prend acte et instruit Jeanine Mabunda, à l'époque ministre du Portefeuille, « d'accélérer la mise en place d'un nouveau contrat visant, d'une part, la finalisation du programme de stabilisation et, de l'autre, la préparation de la relance durable de l'entreprise en identifiant les sources de financement et les investisseurs disposés, dans le cadre d'un partenariat public-privé, à apporter les ressources nécessaires à l'extension et à la modernisation des activités »⁹. Par la même occasion, Justin Okana est désigné par le chef du gouvernement pour assurer l'intérim au poste d'ADG. Jean Assice, en revanche, est invité à plier bagages, le contrat ADPI-KPMG avec la RVA n'ayant « pas atteint les objectifs de stabilisation »¹⁰. À en croire Adolphe Muzito, « l'entreprise a continué à plonger dans une difficulté financière plus alarmante qu'avant à cause des dépenses excessives occasionnées par le contrat de gestion ADPI-KPGM »¹¹. Allusion faite entre autres aux « charges exorbitantes découlant de la prise en charge des rémunérations des contractants ADPI-KPMG basés à Kinshasa et ceux restés en poste à Paris »¹².

1.2. Lutte de positionnement après ADPI-KPMG

Après le départ de Jean Assice et d'Hervé Warin, le gouvernement remet la gestion de la RVA aux seuls mandataires congolais, en attendant de trouver des partenaires privés en mesure d'apporter des capitaux frais dans le cadre d'un partenariat public-privé. Mais cette situation a surtout aggravé le favoritisme à la tête de cette entreprise publique. « Nous avons assisté à une lutte de positionnement clientéliste des mandataires publics à la RVA », regrette un ancien conseiller au ministère des Transports¹³.

De fait, le partage des responsabilités au sein du portefeuille de l'État entre les partis et les coalitions politiques favorise le maintien des réseaux de patronage et, parfois, sert à financer les activités partisans par les fonds publics collectés. La RVA attise ainsi les appétits prédateurs des dirigeants et responsables politiques. « Tout le monde préfère se retrouver à la tête d'une entreprise où les flux financiers sont importants. Pour être nommé à son conseil d'administration, il faut bien évidemment chercher des soutiens auprès des autorités publiques », confirme un ancien administrateur de la Régie¹⁴. À titre d'exemple, durant la transition précédant les élections de 2006, comme le rappelle Muzong W. Kodi, « c'était dans les caisses des entreprises publiques que les partis politiques créés par les anciens chefs de guerre collectaient les fonds nécessaires à leur campagne électorale. Toutes sortes de mécanismes furent mis en place dans le seul but de ponctionner le maximum d'argent et de biens dans les entreprises d'État »¹⁵.



Plusieurs entretiens réalisés par le GEC dans le cadre de ce rapport confirment que ces pratiques perdurent lorsqu'il s'agit de la nomination des mandataires publics et de la gestion des entreprises de l'État. Par exemple, nos chercheurs ont pu consulter une lettre d'un chef de division de la RVA datée de 2008 et alertant l'administrateur directeur financier sur « des paiements importants opérés à la trésorerie sans support conforme et parfois même sur des documents totalement ignorés de la comptabilité (...) »¹⁶.

En fait, comme le souligne un syndicaliste de façon imagée, « la longévité des mandataires publics à la RVA dépend avant tout de [leur habilité à] conjuguer le verbe 'manger' à la troisième personne du pluriel »¹⁷. Autrement dit, pour espérer rester longtemps à la tête de cette entreprise publique, il faut nécessairement réserver une quote-part aux dirigeants politiques. Entre décembre 2010 et mars 2012, Justin Okana affirme, quant à lui, avoir été combattu à la tête de la RVA parce que, selon lui, le camp présidentiel voulait à tout prix le remplacer. « Je me suis retrouvé en prison en septembre 2008 pendant 12 jours pour avoir dérangé les intérêts de ceux qui [voulent] s'enrichir au détriment de l'intérêt général »¹⁸, soutient celui qui a dirigé la RVA durant sept mois après le départ de Jean Assice. À l'époque, il est soupçonné d'avoir détourné des fonds publics dans une affaire d'achat d'urgence de moteurs neufs pour les camions anti-incendie de l'aéroport de N'Djili. Aujourd'hui, l'ancien ADG s'en défend et livre sa version des faits : « L'ancienne équipe dirigeante avait déjà passé la commande en Italie. À mon arrivée à la tête du comité de gestion, j'ai trouvé ce dossier et il fallait payer d'urgence 195 000 dollars américains au fournisseur pour trois moteurs, soit 65 000 dollars l'unité. Mais lorsque le premier moteur est expédié à Kinshasa, l'expertise démontre qu'il s'agit plutôt d'un moteur d'occasion. En conclusion, nous avons considéré que ce fournisseur n'était pas sérieux, ce qui m'avait conduit à annuler cette commande »¹⁹. Ce qui n'aurait pas arrangé les affaires, selon Justin Okana, de « ceux qui s'attendaient à bénéficier des commissions pour ce marché »²⁰.

Le 6 mars 2012, Justin Okana finit par être démis de ses fonctions à la suite d'une assemblée générale extraordinaire du conseil d'administration de la RVA, convoquée par Jeanine Mabunda, ministre du Portefeuille au sein du gouvernement d'Adolphe Muzito, démissionnaire au moment des faits. Abdallah Bilenge, réputé proche du régime du président Joseph Kabila, lui succède. Émile Bongeli, cadre du Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD) et plusieurs fois ministre, prend, lui, la présidence du conseil d'administration. La gestion de la RVA passe sous l'emprise de dirigeants très politiques. Mais Justin Okana conteste sa destitution qu'il estime « irrégulière ». Il se tourne alors vers la justice qui lui donne raison. Le tribunal de commerce de Kinshasa-Gombe annule, le 12 avril 2012, le procès-verbal désignant son remplaçant²¹. L'appel interjeté par la RVA ne convainc pas non plus la cour d'appel de Kinshasa-Gombe qui, après examen, le rejette et ordonne l'exécution du jugement du tribunal de commerce de Kinshasa-Gombe²². Problème : 2011, le nouveau gouvernement, dirigé par Matata Ponyo Mapon et mis en place à l'issue des élections de 2011 s'abstient d'en tirer les conséquences.

Aujourd'hui, huit ans plus tard, ces décisions de justice rendues en faveur de Justin Okana n'ont toujours pas été exécutées. Durant la même période, entre mars 2012 et juin 2020, Abdallah Bilenge continuera donc à assurer l'intérim de l'ADG. Un statut précaire et souvent susceptible de contraindre son détenteur à des relations de patronage avec des décideurs politiques pour espérer une confirmation au poste.



2. Mais où va l'argent du Go-pass ?

Dix ans après l'instauration de l'Idef, deux questions majeures s'imposent : combien d'argent cette redevance a-t-elle rapporté à la RVA ? À quoi ces fonds ont-ils servi ? Aucune réponse satisfaisante n'est apportée par les dirigeants de la RVA qui évitent de communiquer sur le sujet, comme en témoignent les demandes d'entretien du GEC restées sans suite auprès de l'ADG Abdallah Bilenge et du conseil d'administration (PCA) Émile Bongeli.

Nous avons dû recourir à d'autres sources d'information internes et externes à la RVA pour apporter des éléments de réponses à ces deux questions, sans toutefois être en mesure de retracer toutes les recettes du Go-pass et leurs destinations finales. Une tâche rendue en effet difficile par le manque de transparence dans la gestion des fonds collectés. Pourtant, conformément à l'acte uniforme Ohada, la RVA est tenue de publier des états financiers qui doivent satisfaire notamment au respect du principe de sincérité et de transparence²³.

2.1. Combien le Go-pass a-t-il rapporté depuis 10 ans ?

En 2012, la Cour des comptes s'essaie à l'exercice, en tentant la première de répondre à cette question. Institution judiciaire disposant d'un pouvoir général et permanent de contrôle des finances et des biens publics, elle apprend de la direction générale de la RVA que, entre mars 2009 et juin 2012, le Go-pass a généré 60 178 489,85 dollars américains.

SYNTHÈSE DES RECETTES GÉNÉRÉES PAR L'IDEF DU 31 MARS 2009 AU 30 JUIN 2012	
ANNÉE	MONTANT EN DOLLARS (US)
2009	14 274 772,42
2010	18 769 495,30
2011	18 822 773,22
2012	8 311 448,91
TOTAL	60 178 489,85

Source: Cour des comptes, rapport de vérification des opérations de recouvrement et d'utilisation de l'Idef, décembre 2012, p. 41.



Dans son rapport, la Cour des comptes fait toutefois remarquer que « la situation comptable et financière de l'Idef au 30 juin 2012 n'est pas cernée avec exactitude du comité de gestion de la RVA », soulignant que l'équipe de vérification de la Cour n'a pas pu « reconstituer l'exhaustivité de cette redevance »²⁴. Elle pointe alors une mauvaise gestion comptable et financière après avoir observé « la contradiction des chiffres selon les sources »²⁵ et « la non production des pièces comptables justifiant ces chiffres »²⁶. Conclusion de la Cour des comptes : « La perception de ces fonds ainsi que leur utilisation ont été mal organisées et [mal] encadrées »²⁷.

Malgré les observations de la Cour des comptes déplorant d'une manière générale « l'absence d'une régulière, transparente et saine »²⁸ durant la période examinée, au moment où nous écrivons ces lignes, l'opacité continue de caractériser la gestion financière de la RVA. La direction générale ne communique nulle part les recettes générées par l'Idef. Ce manque de transparence rend la traçabilité complète des fonds collectés grâce au Go-pass quasiment impossible.

Notons toutefois que le 11 juin 2019, lors d'une sortie médiatique sur Télé 50, chaîne de télévision réputée proche de l'ancien président Joseph Kabila, Abdallah Bilenge, alors ADG a.i de la RVA, a soutenu que le Go-pass rapporte « 1,5 million de dollars par mois et 18 millions de dollars par an »²⁹, sans avancer d'autres détails. En fait, ces chiffres correspondent aux prévisions effectuées en 2010 par le FAD dans le cadre du PSSA 1 qui faisait mention, pour le compte de la RVA, d'« un cash-flow de 14,86 millions de dollars auxquels s'ajoute le montant annuel de l'Idef (environ 18 millions de dollars), représentant en tout près de 50% du chiffre d'affaires [de la RVA] »³⁰.

Contactés par le GEC, cinq cadres de la direction financière et de la direction commerciale de la RVA ne sont pourtant pas de cet avis. « Le montant de l'Idef est supérieur à celui avancé par M. Abdallah Bilenge sur Télé 50 », affirme l'un d'entre eux, évoquant à son tour des recettes du Go-pass qui varieraient entre 25 et 30 millions de dollars par an³¹. Une estimation qui s'approche d'ailleurs de nouveaux chiffres fournis par l'ADG de la RVA lui-même dans une note explicative datée de mars 2020 et adressée à Didier Mazengu Mukanzu, ministre des Transports et des Voies de communication³². Dans ce document que le GEC a pu consulter, Abdallah Bilenge estime en effet que les mesures prises contre le coronavirus, notamment la suspension des vols, représentent un manque à gagner de 2,2 millions de dollars par mois pour l'Idef. Sur une année, cela équivaut à 26,4 millions de dollars de pertes, bien au-delà des 18 millions de dollars des recettes du Go-pass par an, tel qu'indiqué par le même ADG neuf mois plus tôt à la télévision.

Deux mois plus tard, le 20 mai 2020, c'est au tour Didier Mazengu Mukanzu de fournir de nouveaux chiffres. Répondant à une question orale du député Claudel André Lubaya, le ministre des Transports et des Voies de communication déclare que, pour la période allant de 2014 à 2019, le Go-pass a généré 138,091 millions de dollars³³, soit une moyenne annuelle de 23 millions de dollars, légèrement supérieure à celle avancée par l'ADG Abdallah Bilenge au mois de juin 2019. Autorité de tutelle de la RVA, le ministre s'est pourtant naturellement appuyé sur les données portées à sa connaissance par la direction générale de l'entreprise.

Cette discordance dans les chiffres constitue une illustration supplémentaire de la tenue d'une comptabilité irrégulière à la RVA destinée à maintenir l'opacité dans la gestion des recettes de l'Idef. Aussi, quatre auditeurs



de la Cour des comptes et trois comptables de la RVA confirment au GEC que des écarts importants persistent entre les données de la direction financière, celles de la direction commerciale de la RVA et celles des aéroports. Cela laisse transparaître l’absence de volonté de réconcilier les comptes sur une base mensuelle ou trimestrielle, comme l’illustre la balance générale des comptes de l’Idef en 2016, 2017 et 2018 ci-dessous.

RECETTES GÉNÉRÉES PAR L'IDEF DE 2016 À 2018 POUR LE COMPTE DE LA RVA			
RUBRIQUE	MONTANT EN DOLLARS (US)		
	2016	2017	2018
Recettes Go-pass N'Djili	13 439 236,29	14 198 136,16	4 626 612
Recettes Go-pass N'Dolo	160 650,00	160 009,99	63 630,82
Recettes Go-pass Bangboka	271 664,00	1249 420,00	110 197,99
Recettes Go-pass Luano	2 710 663,07	3 465 810,37	1 570 928,03
Recettes Go-pass Goma	532 946,68	812 920,06	328 476,25
Recettes Go-pass Matadi	11 686,80	20 340,00	6 329,40
Recettes Go-pass Boma	3 770,00	8 320,00	3 279,85
Recettes Go-pass Moanda	62 578,30	85 710,00	46 613,01
Recettes Go-pass Kikwit	2 000	-	-
Recettes Go-pass Kananga	-	-	24 780,00
Recettes Go-pass Buta	1 020,00	850,00	-
Recettes Go-pass Bunia	144 390,00	14 870,00	62 763,13
Recettes Go-pass Bukavu	44 152,97	73 600,00	40 546,02
Recettes Go-pass Kindu	50 540,00	122 700,00	52 493,34
Recettes Go-pass Beni	29 393,28	69 069,00	25 215,48
Recettes Go-pass Butembo	22 594,56	34 300,00	13 598,43
Recettes Go-pass Kolwezi	116 260,98	240 658,00	120 494,85
Recettes Go-pass Mbandaka	7 003,40	-	-
Recettes Go-pass Manono	-	-	9 040,01
Idef Fret	899 431,39	1 119 907,21	2 434 474,85
Idef Passagers	1 468 740,10	872 323,70	15 421 471,02
Idef fret N'Djili	-	226 447,76	-
Idef fret Buta	-	-	110
TOTAL	19 978 721,82	21 903 392,25	24 961 054,48

Sources : Régie des voies aériennes, balance générale des comptes Idef 2016, 2017 et 2018.



D'un aéroport à l'autre, de très fortes variations des recettes s'observent et soulèvent des interrogations. Comment comprendre, par exemple, l'évolution spectaculaire de l'Idef passagers et de l'Idef fret dans les aéroports et aérodromes listés et non-listés ? Comment expliquer que l'Idef des aéroports non-listés passe de 1 468 740,10 dollars en 2016 à 872 323,70 dollars en 2017, pour ensuite remonter à 15 421 271,02 dollars en 2018 ? S'agit-il d'erreurs d'imputation comptable ou de manipulations des comptes ? Sept comptables de la RVA consultés dans le cadre de cette enquête estiment qu'il s'agit des deux à la fois. D'autant que « les comptables subissent parfois une énorme pression, voire des injonctions, pour présenter des comptes selon le bon vouloir des administrateurs ou des commandants des aéroports »³⁴. Ces derniers, surtout les responsables des aéroports de N'Djili et de la Luano, ont souvent eu besoin de connexions avec des autorités politiques et/ou de la RVA pour être promus et protégés (les plus juteux) leurs fonctions.

Qu'à cela ne tienne et malgré le manque de transparence dans le recouvrement du Go-pass, le GEC a pu éplucher plusieurs documents comptables de la RVA mais aussi réexaminer le rapport de la Cour des comptes de décembre 2012 ainsi que les évaluations du ministère des Transports et des Voies de communication du mois de mai 2020. Il en ressort que, entre mars 2009 et décembre 2019, l'Idef a rapporté au moins 225 millions de dollars américains à la RVA, soit une moyenne annuelle de quelque 22,5 millions de dollars.

Cependant, il nous a été difficile de retracer et d'estimer toutes les ressources financières générées par le Go-pass. En cause : la tenue d'une comptabilité irrégulière comme nous l'avions déjà relevée, mais aussi le système des coupons qui facilite des détournements de fonds. Comme la facturation n'est pas informatisée, des réseaux parallèles de délivrance du Go-pass ont vu le jour. Au lancement de l'Idef par exemple, « la RVA émettait plusieurs carnets avec le même numéro de série³⁵; ses dirigeants n'avaient pas intérêt à faire une réconciliation des comptes avec les banques pour ne pas exposer leurs magouilles », explique une source bancaire³⁶. Même Didier Mazengu Mukanzu, ministre de tutelle, a reconnu l'existence des pratiques de « recyclage du Go-pass, de fraude et de dissimulation des fonds »³⁷ à la RVA.

2.2. À quoi les millions de dollars de Go-pass ont-ils servi ?

Pendant dix ans, la RVA a géré dans une opacité déconcertante d'énormes fonds publics. Mais ce manque de transparence n'a nullement dissuadé les bailleurs internationaux (en premier lieu la BAD) et les banques privées de mettre à la disposition de la RVA des sommes considérables. Outre les 225 millions de dollars générés par le Go-pass selon l'estimation basse et non exhaustive du GEC, cette entreprise publique a ainsi bénéficié du don de plus 159 millions de dollars de la BAD dans le cadre du PPSA ¹³⁸, d'un emprunt de 52 millions de dollars auprès de la Banque mondiale³⁹ ainsi que des emprunts privés de près 129 millions de dollars contractés, entre 2009 et 2017, auprès la banque chinoise Exim Bank et deux banques locales, RawBank et Biac⁴⁰. Ces fonds n'incluent toutefois pas d'autres subventions d'équipement accordées à la RVA par différents partenaires nationaux et internationaux. Entre 2014 et 2017, ces appuis financiers s'élevaient à plus de 109 millions de dollars⁴¹.



À quoi les fonds générés par le Go-pass ont-ils alors servi ? Pour la RVA, l’Idef a d’abord été utilisé pour garantir ces importants emprunts, les institutions bancaires étant assurées de récupérer progressivement leur argent par le principe de la retenue à la source. Pour une société déjà en déséquilibre financier et réputée non rentable, les emprunts ou crédits contractés comportaient ainsi le risque de creuser davantage les pertes du fait d’importantes charges financières à payer. Ensuite, les fonds Go-pass devaient être exclusivement destinés au financement des infrastructures aéroportuaires et des diverses charges relatives.

En raison de l’opacité dans la gestion financière de la RVA, il nous a été impossible de distinguer clairement les projets financés exclusivement par l’Idef des autres, qui auraient bénéficié des subventions des bailleurs. Même la BAD, qui a apporté le financement le plus important à la RVA, n’a jamais voulu s’exprimer sur l’exécution des projets d’investissement qu’elle a financés en faveur de cette entreprise publique. La lettre du GEC datée du 17 octobre 2019 et adressée au représentant de cette institution financière continentale à Kinshasa est restée sans réponse. À la suite d’une autre sollicitation adressée au siège de la BAD à Abidjan, un expert de cette institution s’est contenté d’indiquer que la RVA disposait de tous les éléments pour répondre à nos préoccupations. Il est néanmoins frappant de constater que la BAD n’a publié, à ce jour, aucun rapport sur cette question.

Du côté des officiels congolais, l’on indique que l’argent collecté a aussi permis au gouvernement de payer sa contrepartie financière de 20 960 536 dollars dans le cadre du PPSA 1 et 1,6 million de dollars à titre d’acompte pour le démarrage du PSSA 2. Les fonds Go-pass à hauteur de 4 347 960,83 dollars ont également été débloqués pour la rénovation des chaussées aéroportuaires et le balisage lumineux de l’aéroport international de N’Djili, à Kinshasa, selon le ministère des Transports et des Voies de communication⁴². Ces travaux dont le coût global s’élevait à 64 347 960 dollars, avaient bénéficié d’un prêt de 60 millions de dollars d’Exim Bank Of China⁴³.

À côté des grands travaux et de l’acquisition d’équipements et matériels aéroportuaires, le ministre indique aussi que l’Idef a permis de satisfaire plusieurs autres dépenses connexes. Ces dernières portent, selon lui, sur la maintenance des immobilisations aéroportuaires, les études, l’assistance technique, le contrôle et la surveillance des travaux, les formations spécifiques sur l’utilisation des équipements aéroportuaires et l’impression des carnets Go-pass réalisée par la société Mirak. Il ressort du rapport de la Cour des comptes de 2012, des évaluations du ministre Didier Mazengu Mukanzu ainsi que de plusieurs documents comptables de la RVA consultés par le GEC que les dépenses engagées entre 2009 et 2018 dépassent les 160 millions de dollars.

Ces dépenses étaient-elles justifiées et les sommes déboursées étaient-elles cohérentes au regard de la nature des dépenses ? Consultés par le GEC, un ancien chef de division à la comptabilité et un comptable en fonction à la RVA ont émis des réserves sur la fiabilité des chiffres de la quasi-totalité des actifs mobilisés. Ils pointent, entre autres, la surfacturation, l’absence fréquente des pièces justificatives, le manque de rigueur dans le déroulement des inventaires physiques ou encore les irrégularités dans la conclusion de certains marchés. À titre indicatif, entre 2014 et 2019, les dirigeants de la RVA ont recouru plus de six fois sur dix à l’entente directe ou au gré à gré pour des contrats conclus en dollars. Et cette fréquence passe à près de huit fois sur dix lorsqu’il s’agit de contrats convenus en euros. Or, d’après la loi congolaise, les marchés publics doivent être conclus par appel d’offres. L’entente directe, qui n’est qu’une exception, devient la règle à la RVA alors qu’elle présente un grand risque de corruption.



MODES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS À LA RVA DE 2014 À 2019

MARCHÉ	MONTANT EN DOLLARS (US)	%	MONTANT EN EURO	%
Appel d'offres	33 297 995,94	39,26	1 207 392	20,58
Entente directe ou gré à gré	51 512 750,43	60,74	4 658 527	79,42
TOTAL	84 810 746,37	100	5 865 919	100

Source : ministère des Transports et Voies de communication.

La Cour des comptes fait remarquer par ailleurs que, entre 2009 et 2012, les équipements de radiocommunication et de radionavigation achetés par la RVA auprès de la société Navigation Aeronav International pour une valeur de 33 497 965,22 dollars, sans pièces de rechange ni formation du personnel de maintenance, sont tombés en panne et ne pouvaient être réparés. Ce qui a contraint, à l'époque, l'entreprise à recourir aux anciens matériels vétustes de marque Philips⁴⁴. Une mauvaise affaire qui n'a cependant pas empêché la RVA de signer de nouveaux contrats avec la même société pour un total de 6,8 millions de dollars entre 2014 et 2019⁴⁵.

Pire, certains emprunts contractés par la RVA ont financé des opérations qui ont détourné l'Idéf de ses objectifs. en est ainsi de la construction du pavillon présidentiel à l'aéroport international de N'Djili, de l'apport en capital de la RVA lors de la constitution de la société Congo Airways ainsi que de la paie du personnel.

2.2.1. Le Go-pass en l'honneur du président de la République

Avec les fonds du Go-pass, les dirigeants de la RVA et les décideurs politiques ont accordé la priorité à la construction du pavillon présidentiel à l'aéroport de N'Djili, alors que nombreuses infrastructures aéroportuaires du pays nécessitent pourtant d'être rapidement réhabilitées.



Photo : Vue extérieure du pavillon présidentiel de l'aéroport de N'Djili, à Kinshasa. MMC/Nikola Vadjo sur digitalcongo.net



Initialement estimés à 11 053 854,01 dollars, les travaux de construction de ce pavillon présidentiel auraient coûté 36 834 722 de dollars, selon la Cour des comptes. Mais en retraçant la situation financière de ce projet jusqu’en 2015, ces chiffres doivent une fois encore être revus à la hausse (voir tableau ci-dessous).

COMPTES PAVILLON PRÉSIDENTIEL ET AGENCEMENTS PAVILLON PRÉSIDENTIEL		
N° COMPTE	LIBELLÉ	MONTANT ANNÉE 2015 DOLLARS (US)
2318100000000	Pavillon présidentiel	37 317 046,53
2381500000000	Agencements pavillon présidentiel	396 360,62
	TOTAL	37 713 407,15

Source : RVA, extrait des comptes 2318100000000 et 2381500000000, exercice 2015.

Pourtant, selon la législation congolaise, il n’est possible de modifier les stipulations d’un marché public par voie d’avenant que « dans la limite de 15% de la valeur totale du marché de base »⁴⁶. Et, déjà en 2012, la Cour des comptes alertait quant à un « risque de dissipation des fonds et de surestimation des coûts des travaux » de ce pavillon présidentiel⁴⁷. Malgré son coût excessivement élevé, l’infrastructure s’est rapidement dégradée au point de nécessiter, en 2019, 145 000 dollars de travaux d’étanchéité et 150 000 dollars pour la réhabilitation des toilettes.

De fait, durant les deux premières années de collecte, le Go-pass n’aura servi qu’à faire honneur au président de la République et à la classe dirigeante qui jouissent de l’exclusivité de fréquentation de ce pavillon. Les usagers, principaux contribuables de l’Idef, eux, se contentent de modestes salles d’attente.

2.2.2. Le Go-pass au secours de Congo Airways

La RVA s’est retrouvée parmi les actionnaires de Congo Airways. Cette participation au capital de la nouvelle société publique interroge dans la mesure où la RVA s’est endettée auprès de la Rawbank, celle-ci devait être remboursée par le biais de la retenue à la source des recettes du Go-pass.

En consultant le compte RVA 2630000000000 libellé « Titres de participation », le GEC note qu’entre juillet 2015 et décembre 2017, la RVA a versé près de 6,5 millions de dollars à Congo Airways.



TRANSACTIONS ENREGISTRÉES DANS LE COMPTE RVA 263000000000		
DATE	LIBELLÉ	MONTANT EN DOLLARS (US)
22/07/2015	OP 2166848 Congo Airways	850 000,17
28/07/2015	OV 0518710 Congo Airways	150 000,00
31/12/2015	Reclassement compte 27742	994 709,14
12/04/2016	Congo Airways participation RVA	1 500 000,00
12/04/2016	Congo Airways prêt remboursable	3 000 000,00
31/12/2017	Titre de participation	2 635,71
	TOTAL	6 497 345,02

Source : RVA, grand livre général par auxiliaire compte RVA 263000000000

Au lieu de privilégier la réhabilitation des infrastructures aéroportuaires, la RVA a investi des fonds importants dans Congo Airways qui ne lui rapportent aucun dividende à ce jour.

2.2.3. Le Go-pass au service du personnel de la RVA

Officiellement, l'Idef n'intervient « jamais dans les besoins de fonctionnement courant de la RVA »⁴⁸. Dans les faits, cette redevance est pourtant bien utilisée pour le paiement du personnel de la RVA. En 2012, la Cour des comptes signalait notamment un décaissement de 600 000 dollars du compte Biac de l'entreprise pour payer les arriérés de salaires de mai et de juin 2008⁴⁹. Sous couvert de l'anonymat, plusieurs cadres de la Rawbank confirment au GEC la persistance de cette pratique. Abondant dans le même sens, un délégué syndical reconnaît que « la RVA ne saurait pas honorer ses engagements vis-à-vis des salariés sans recourir à l'Idef »⁵⁰ au regard de son personnel pléthorique sur l'ensemble du territoire national.

À l'instar d'autres entreprises publiques congolaises, les charges du personnel représentent en effet la principale rubrique des dépenses courantes de la RVA. En 2017, le bilan de la société indiquait des dettes sociales de 96 265 413 341,09 francs congolais, soit environ 56 626 713 dollars⁵¹.

Dans le cadre du programme de stabilisation de la RVA envisagé à partir de 2008, il était prévu la réduction des effectifs pour les rendre compatibles avec le niveau d'activité de l'entreprise.



Cette politique s’est toujours heurtée au refus de syndicalistes. Pour ces derniers, il faudrait plutôt augmenter les salaires et améliorer les conditions de travail des employés. Ce à quoi le comité de gestion Bilenge s’attellera, mais en pratiquant une politique salariale discriminatoire : selon plusieurs cadres de la direction générale de la RVA et des agents aux aéroport de N’Djili consultés, seul le personnel de la capitale, qui gère le plus gros trafic du pays, n’accuse plus d’arriérés de salaires avant la période de Covid-19.

Un conflit social éclate toutefois en avril 2020 lorsque les dirigeants de la RVA annoncent que la société n’est plus en mesure de faire face aux charges du personnel à cause de la fermeture des aéroports consécutive à la pandémie de coronavirus. Une situation qui a occasionné pour l’entreprise un énorme manque à gagner, estimé à 23 216 764 dollars pour les mois de mars et avril 2020, selon la direction de la RVA⁵². Mais l’intersyndicale de la RVA ne partage pas cet avis. Elle estime que l’entreprise ne peut pas se trouver dans la situation décrite par le comité de gestion. Aussi, l’intersyndicale appelle le gouvernement à diligenter un audit extérieur⁵³, dénonçant des « arrangements obscurs entre la RVA et certaines banques où sont logées ses créances pour l’obtention des facilités bancaires »⁵⁴.

3. La RVA otage de la politique

Malgré l’avènement d’un nouveau président de la République début 2019, la RVA ne s’est pas affranchie pour autant du joug politique. D’après plusieurs sources, le contrôle de cette entreprise publique permet à l’élite politique non seulement de gagner de l’argent mais aussi d’offrir des opportunités d’embauche à leurs proches, nourrissant ainsi la relation patron-client. Comme les autres entreprises publiques congolaises, sa direction au centre des tractations de coalition politique au pouvoir. Concrètement, le Front commun pour le Congo (FCC), plateforme de l’ancien président Joseph Kabila et le Cap pour le changement (Cach), regroupement politique de son successeur Félix Tshisekedi, ont dû se partager des responsabilités au sein de la société, chaque camp propulsant des administrateurs qui lui sont proches.

C’est dans ce contexte qu’Abdallah Bilenge, pourtant décrié pour sa gestion, notamment par des syndicalistes de la RVA, mais fort de ses soutiens au sein du FCC, a été confirmé au mois de juin 2020 par Félix Tshisekedi, mettant ainsi fin à son long statut d’administrateur intérimaire. De son côté, l’ancien ministre et député Bienvenu Liyota Ndjoli, cadre du FCC, a été propulsé président du conseil d’administration de la RVA, consacrant la mainmise de la famille politique de Joseph Kabila sur l’entreprise.



NOMS	FONCTIONS À LA RVA	AFFINITÉS POLITIQUES
Bienvenu Liyota Ndjoli	Président du conseil d'administration	Ancien ministre, député et cadre du FCC, plateforme politique de Joseph Kabila
Abdallah Bilenge	Administrateur directeur général	Réputé proche du FCC
William Pambu	Administrateur directeur général adjoint	Membre de l'UDPS
Juvénaï Munubo	Membre du conseil d'administration	Député et cadre de l'UNC/Cach, regroupement politique de Félix Tshisekedi
Trésor Kaputu	Membre du conseil d'administration	Ancien gouverneur

Ce contrôle politique persistant n'est pas sans conséquences sur la gestion de l'entreprise. De l'avis de plusieurs syndicalistes, des cadres et des agents de la RVA interrogés par le GEC, la société est considérée comme une « vache à lait » par des responsables politiques au pouvoir : « Si tu veux rester longtemps comme ADG, il faut appliquer la règle *'leyisa punda, punda a leyisa yo'* »⁵⁵. Traduction littérale de ce dicton en lingala : « Nourris le cheval pour que le cheval te nourrisse à son tour. » Autrement dit, le sort d'un mandataire public repose entre les mains d'un intermédiaire puissant, souvent acteur politique, qui défend ses intérêts moyennant rétribution.

À titre illustratif, Célestin Tunda Ya Kasende, alors vice-Premier ministre et ministre de la Justice (FCC), était soupçonné « de retarder la procédure judiciaire contre les dirigeants de la RVA »⁵⁶. Bien avant, en 2012, un rapport parlementaire sur la gestion de la RVA, initié par le député Clément Kanku (opposition), n'avait pu être soumis au débat de la plénière à l'Assemblée nationale, selon le député Claudel André Lubaya (non inscrit) qui voudrait remettre ce dossier sur la table. « Ce rapport sur la RVA était top secret, des députés avaient été corrompus par les dirigeants de la RVA » pour que le document reste dans les tiroirs, soutient un député membre, à l'époque, de la commission économique et financière de l'Assemblée nationale⁵⁷.

De cette manière, des mandataires publics qui servent des politiques, puisque protégés en retour, semblent ainsi bénéficier d'une garantie d'impunité. Entre 2015 et 2017 par exemple, Luzolo Bambi, alors conseiller spécial du président Joseph Kabila chargé de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, avait tenté en vain de déclencher des poursuites contre Abdallah Bilenge et Emmanuel Mwamba Sabiti, respectivement ADG à l'intérim et administrateur directeur financier de la RVA au moment des faits. Ces derniers étaient soupçonnés d'avoir détourné 48,2 millions de dollars et d'avoir « hypothéqué toutes les recettes de la RVA à la Rawbank,



en signant un contrat de gré à gré qui leur permet[ait], sous couvert d’une gestion opaque de l’Idef (Go-pass), de retirer des sommes colossales auprès de la Rawbank sans justification »⁵⁸. Saisi, le procureur général de la République avait classé l’affaire sans suite.

Vers la fin de l’année 2020, Abdallah Bilenge s’est à nouveau retrouvé dans le collimateur de la justice. Soupçonné d’avoir détourné 15 millions de dollars de dette sociale, l’ADG de la RVA a été arrêté à la mi-novembre 2020 et placé en détention. Sans surprise, la dissolution de la coalition FCC-Cach a fragilisé le soutien dont l’ADG jouissait auprès des proches de Joseph Kabila. Désormais « sans protection », il a été condamné le 9 janvier 2021 à 20 ans de prison pour détournement des droits dus à la Caisse nationale de sécurité sociale, à la Direction générale des impôts, à l’Institut national de préparation professionnelle et à l’Office national de l’emploi. Le procès le plus attendu reste bien évidemment celui de l’Idef.

4. Leçons à tirer et recommandations

La RVA reflète aujourd’hui l’échec des réformes des entreprises publiques telles que conduites par le Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (Copirep). À l’instar d’autres sociétés de l’État congolais transformées en sociétés commerciales, elle n’a pas atteint les objectifs économiques et sociaux qui lui ont été assignés. Ni l’amélioration de son potentiel de production, ni le renforcement de sa compétitivité n’ont été au rendez-vous. Plus d’une décennie plus tard, la RVA semble toujours se trouver à la case départ, marquée, entre autres, par des résultats déficitaires, des déséquilibres financiers, des difficultés de trésorerie et l’incapacité à honorer ses engagements.

Sur ce sombre tableau s’ajoute une gestion financière opaque. Malgré l’ampleur des fonds générés par le Go-pass, objet de ce rapport, la RVA ne se préoccupe guère des règles de bonne gouvernance des finances. À ce jour, il n’existe aucune information publique claire sur l’exactitude des recettes engrangées par l’entreprise grâce à l’Idef, redevance instaurée il y a plus de dix ans. En une décennie, les rapports d’audit externe de la RVA n’ont jamais été publiés, à l’exception de celui de la Cour des comptes qui remonte à juin 2012. La comptabilité est tenue en violation des normes Ohada. Tout semble être mis en place pour que la traçabilité de ces ressources financières soit quasi-impossible. Il en est d’ailleurs de même des dons et autres emprunts accordés par des bailleurs internationaux, surtout la BAD, et des banques privées. Même les mécanismes de remboursement de certains prêts sont opaques.

Cette absence de transparence a ainsi détourné le Go-pass de ses objectifs initiaux au profit de la satisfaction des besoins de la classe politique dirigeante. Même si les recettes de l’Idef ont contribué, dans une certaine mesure, à l’amélioration des infrastructures aéroportuaires, la plupart demeure en piteux état à travers le pays. En outre, une partie non négligeable des recettes générées a d’abord servi à la construction du pavillon et à l’aéroport de N’Djili, dont l’accès est réservé au seul chef de l’État, à ses hôtes de marque une poignée d’individus politiquement bien placés. Lorsqu’ils ne servent pas de vache à lait pour des politiques, les fonds Go-pass



sont détournés de leurs objectifs en assurant par exemple le paiement des salariés de la RVA et la participation au capital de Congo Airways.

C'est dans ce décor de prédation que prend racine l'influence politique sur la gestion de la RVA. Les nominations au conseil d'administration se suivent et se ressemblent, caractérisées trop souvent par la volonté des détenteurs du pouvoir politique de placer à la tête de cette entreprise des personnes qui leur sont proches, voire redevables. Celles-ci, une fois aux affaires et assurées d'une certaine impunité, ont tendance à servir ceux qui les ont installées plutôt que l'intérêt général. L'environnement est alors propice à la corruption et aux détournements de fonds publics.

Comme dans la plupart des entreprises publiques congolaises, l'opacité et l'absence de redevabilité ne se cantonnent pas aux chiffres comptables. Elles revêtent aussi une dimension structurelle ou institutionnelle qu'il faut interroger. Cette situation ne pourra évoluer tant que les acteurs au sommet de l'État et les bailleurs internationaux, en l'occurrence la BAD, ferment les yeux sur des pratiques de mauvaise gestion. Que font les institutions étatiques de contrôle des finances publiques ? L'État accorde-t-il les moyens nécessaires à la Cour des comptes pour accomplir cette mission ? Quid du rôle de contrôle de l'Assemblée nationale ? Est-il étouffé par des intérêts partisans ? Aujourd'hui, l'Inspection générale des finances est devenue plus active dans la recherche des actes de corruption, mais comme c'est une institution. D'autant que placée sous tutelle du président de la République, son indépendance ne saurait être garantie que le haut sommet de l'État n'est pas lui-même épargné par la corruption, comme on l'a observé notamment à la suite des scandales financiers des produits pétroliers et du programme des 100 jours du chef de l'État.

De tout ce qui précède, le GEC formule les recommandations suivantes :

1. Au gouvernement et au Parlement congolais :

- la régularité des contrôles dans les entreprises publiques par des institutions étatiques de contrôle (Cour des comptes, Inspection générale des finances) ;
- le cas échéant, le recours à un audit indépendant et externe en vue d'éclairer le public sur la gestion des finances dans les entreprises publiques et d'enclencher des poursuites judiciaires à l'encontre des mandataires présumés corrompus ;
- l'abandon du partage des responsabilités entre composantes politiques dans les entreprises publiques pour privilégier le recrutement sur concours organisé par un organisme indépendant ;
- la promotion de la bonne gouvernance à travers des réformes structurelles de gestion des finances pour rendre des mandataires publics réellement redevables ;
- la prise en compte du travail des organisations de la société civile spécialisées dans la lutte contre la corruption ;
- la création d'un site internet permettant d'avoir accès à toutes les informations financières concernant les entreprises publiques à partir du ministère du Portefeuille ;



- une action concertée entre le ministre du Portefeuille et son collègue des Transports et Voies de communication afin de veiller au bon fonctionnement de la RVA ;
- l’audit externe de l’Idef afin d’éclairer davantage l’opinion sur les recettes réalisées et les activités financées par cette redevance.

2. À la BAD et aux autres bailleurs :

- l’exigence de l’amélioration de la gouvernance au sein de la RVA parmi les conditions d’octroi des financements, en mettant l’accent sur le bon fonctionnement du comité de gestion et/ou du conseil d’administration ;
- la publication des rapports d’audit et d’évaluation de PPSA 1, de PPSA 2 et d’autres projets ;
- l’amélioration de la communication de la BAD avec le public, chercheurs compris.

3. Aux dirigeants de la RVA :

- l’abandon des carnets Go-pass et le recours à un système informatisé de paiement de la redevance ;
- la publication sur le site internet de l’entreprise des états financiers de synthèse (bilan et compte de résultat), des recettes et dépenses de l’Idef par aéroport et par projet d’investissement ;
- l’amélioration de la gestion comptable et financière de l’entreprise pour présenter l’image fidèle du patrimoine et des activités au terme de chaque exercice ;
- l’amélioration de la communication de la RVA avec le public, chercheurs compris.



Annexes

1 LES EMPRUNTS CONTRACTÉS PAR LA RVA DEPUIS L'INSTITUTION DE L'IDEF			
DATE	DÉSIGNATION BANQUE	MONTANT EN DOLLARS (US)	LIBELLÉ
26/10/09	Biac	7 000 000	Crédit reçu de la Biac
16/02/12	Non libellé	2 366 858,27	Crédit 25532
16/02/12	Idem	468 754,95	Crédit 25534
27/04/12	Idem	2 058 824,08	Crédit 26974 déblocage
12/07/12	Idem	4 857 144,12	Crédit 29294 déblocage
12/07/12	Idem	3 642 858,13	Crédit 29294 déblocage
19/09/12	Exim Bank	5 304 234,19	PYT FCT 025304233,29
17/10/12	Exim Bank	23 155 678,07	PYT FCT 031277052,12
17/06/13	Exim Bank	7 262 934,76	Avis de paiement Exim Bank 17/06
27/06/13	Exim Bank	11 208 531,81	Avis de paiement Exim Bank
31/12/13	Rawbank	5 790 818,75	Cumul au 31/12/2013
11/03/14	Exim Bank	4 064 703,31	Avis de paiement Exim Bank
31/12/14	Exim Bank	483 117, 17	ACT 1621 Emprunt rétrocédé Exim Bank
09/05/14	Rawbank	7 300 001,46	CRD 61509 déblocage/Idéf 13 mois
10/09/14	Rawbank	3 500 000,70	CRD 71587 déblocage/Idéf 12 mois
18/12/14	Rawbank	5 500 001,10	Crédit 81056 Rawbank 24 mois
30/03/15	Rawbank	750 000,15	CRED N° 87495 déblocage Idef 15 mois
19/06/15	Rawbank	5 000 001,00	Crédit 94051 déblocage Rawbank 24 mois
11/04/16	Rawbank	5 129 531,55	Crédit 116240 déblocage Idef 17 mois
04/12/17	Rawbank	2 500 001,56	Crédit 154261 déblocage Idef 15 mois
31/12/17	Exim Bank	21 552 191,08	Emprunt Exim Bank
31/12/17	Rawbank	522 746,15	Rawbank Idef 24 mois
	TOTAL	129 418 932,40	

Source : Régie des voies aériennes, Grand livre général par auxiliaire compte 1600000000 et compte 1700000000.



2 RELEVÉ DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT REÇUES PAR LA RVA ENTRE 2014 ET 2017

DATE	DONATEUR	MONTANT EN DOLLARS (US)	LIBELLÉ
02/01/14	CTB	74 603	Subvention CTB
30/12/14	BAD	20 543 675	FAD, subventions reçues
31/12/14	BAD	28 527 580	FAD, subventions reçues
30/12/14	Gouvernement	7 839 916	GVT subventions reçues
31/12/14	Gouvernement	12 584 451	GVT subventions reçues
31/12/14	Gouvernement provincial	43 250	SBV Gouvernement provincial
31/12/14	ESE Privée	37 000	SUBV. ESE PRIVEE
03/01/15	Euro Mobil	9 000	Don EURO MOBIL
03/01/15	-	9 600	12 Afficheurs
03/01/15	CTB	114 500	SUBV EQUIP. DON CTB
10/06/15	Monusco	140 650	Subvention de la Monusco
31/12/15	Gouvernement provincial	5 208	Subvention provinciale
31/12/15	Maison Valere	2 203	SUBV INVEST MAISON VALERE
31/12/15	-	94 751,32	Subvention
31/12/15	BAD	30 841.143	Subvention BAD
31/12/15	Monusco	50 078	Subvention d'investissement
31/12/15	-	25 039	Subvention d'investissement
13/11/17	Province	399 975	V PROJET D'ETUD MODUL. KOLUEZI
31/12/17	BAD	6 841 034	Subvention d'investissement
31/12/17	BAD	419 792	Subvention BAD
31/12/17	Monusco	526 054	Subvention Monusco
31/12/17	-	11 796	Autres subventions d'équipement
	TOTAL	109 141 298,30	

Source : RVA, Grand livre général par auxiliaire compte 1400000000000



Références

1. Fonds africain de développement, *Rapport d'évaluation du projet prioritaire de sécurité aérienne (PPSA) en République démocratique du Congo*, août 2010.
2. Fonds africain de développement, *op.cit.*, p.7.
3. Voir Annexe 1. Les emprunts contractés par la RVA depuis l'instauration de l'Idef.
4. Statuts des sociétés commerciales, Journal officiel, numéro spécial du 29 décembre 2010, p.230.
5. Fonds africain de développement, *op. cit.*, p.1.
6. KPMG est une société réputée dans la finance d'entreprise, particulièrement en matière d'audit.
7. Voir l'ordonnance présidentielle n° 08/004 du 12 janvier 2008 portant nomination des membres des conseils d'administration des entreprises publiques, https://www.droitcongolais.info/files/Ordonnance-du-12-janvier-2008_Entreprises-publiques_organes.pdf
8. Entretien avec un proche de M. Jean Assice, le 12 août 2019.
9. Lettre n° RDC/GC/PM/1152/2010 du Premier ministre Adolphe Muzito.
10. Entretien M. Justin Okana, ancien ADG a.i. de la RVA, le 21 janvier 2020.
11. Entretien avec M. Adolphe Muzito, ancien Premier ministre congolais, le 27 avril 2020.
12. *Idem.*
13. Entretien avec un ancien conseiller au ministère des Transports, le 19 mai 2019.
14. Entretien avec un ancien administrateur de la RVA, le 16 janvier 2020.
15. Muzong W. KODI, Corruption et gouvernance en RDC durant la transition, Monographie, consulté le 24 novembre 2020, <https://www.files.ethz.ch/isn/103658/MONO153FUOLL.pdf>, publié en novembre 2008.
16. Lettre consultée auprès d'un chef de division de la RVA, le 21 mai 2019.
17. Entretien avec un syndicaliste de la RVA, le 22 juillet 2019.
18. Entretien M. Justin Okana, ancien ADGA et ADG a.i. de la RVA, le 16 avril 2019.
19. Entretien avec M. Justin Okana, ancien ADGA et ADG a.i. de la RVA, *op.cit.*
20. *Idem.*
21. Jugement de tribunal de commerce de Kinshasa-Gombe, sous le RCE 2385.
22. Arrêt de la cour d'appel de Kinshasa-Gombe sous RCA 28929.
23. Acte portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises dans les États-partis au traité relatif à l'Ohada (Article 3).



24. Cour des Comptes, Rapport de vérification des opérations de recouvrement et d'utilisation de l'Idéf, décembre 2012, p.41.
25. *Idem*, p 42.
26. *Idem*, p 42.
27. *Idem*, p 55.
28. *Idem*, p 57.
29. 7sur7.cd, « RDC: voici les 11 chiffres-clé à retenir de la RVA (Dg Abdallah Bilenge) », consulté le 25 novembre 2020, <https://www.7sur7.cd/2019/06/13/rdc-voici-les-11-chiffres-cle-retenir-de-la-rva-dg-abdallah-bilenge>, publié le 13 juin 2019.
30. Fonds africain de développement, *op. cit.*, p 18.
31. Entretien avec un cadre de la direction financière de la RVA, le 11 juin 2019.
32. Régie des voies aérienne, note explicative à son excellence monsieur le ministre des Transports et Voies de communication, 27 mars 2020.
33. Réponse de Didier Mazengu Mukanzu, ministre des Transports et des Voies de communication, à la question du député Lubaya, mai 2020, p.4.
34. Entretien avec un comptable de la RVA qui participe aux travaux d'élaboration du bilan et du compte de résultat, le 21 avril 2020.
35. La RVA a conclu un contrat de gré à gré avec Mirak Impression, sélectionné, « en violation des règles de passation des marchés », selon la Cour des comptes. C'est cette société qui fabrique et fournit des carnets Go-pass.
36. Entretien avec une source bancaire, le 6 juin 2019.
37. Réponse de Didier Mazengu Mukanzu, ministre des Transports et des Voies de communication, à la question du député Lubaya, mai 2020, p.41.
38. En réponse à une question orale à l'Assemblée nationale à son attention, Didier Mazengu Mukanzu, ministre des Transports et des Voies de communication, a affirmé que le financement reçu par la RVA lors du démarrage du PPSA 1 s'élève à 159 560 000 dollars américains. Voir la réponse de Didier Mazengu Mukanzu, ministre des Transports et des Voies de communication, à la question du député Lubaya, mai 2020, p.40.
39. Des sources au sein du bureau de la Banque mondiale à Kinshasa ont indiqué au GEC que 40,35 millions de dollars américains (sur 52 millions prévus) ont été débloqués. Voir aussi « DRC - Goma Airport Safety Improvement Project », <https://projects.banquemondiale.org/fr/projects-operations/project-detail/P153085>
40. Sans prétendre avoir pu retracer les opérations de manière exhaustive, il ressort des nombreux comptes examinés entre 2009 et 2017 que la RVA a bénéficié d'environ 129 millions de dollars de crédit de la Biac, de la Rawbank et d'Exim Bank.
41. Voir Annexe 1. Tableau 4. Relevé des subventions d'investissement reçues par la RVA entre 2014 et 2017.
42. Réponse de Didier Mazengu Mukanzu, *op.cit.*, p. 41.
43. Cour des comptes, Rapport de vérification des opérations de recouvrement et d'utilisation des fonds pour le développement des infrastructures aéroportuaires IDEF-RVA, décembre 2012, p. 46.
44. Cour des comptes, *op.cit.*, p.46.
45. Réponse de Didier Mazengu Mukanzu, *op.cit.*, pp. 21-41.



46. Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, article 58, <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20administratif/Urbanismevoiries/Div/L.10.010.27.04.2010.htm>
47. Cour des comptes, *op. cit.*, p 46.
48. Réponse de Didier Mazengu Mukanzu, *op.cit.*, p.44.
49. Cour des comptes, *op.cit.*, p.49.
50. Entretien avec un délégué syndical de la RVA, le 26 septembre 2019.
51. Au taux de change de 1 700 francs congolais le dollar américain.
52. Lettre d'Abdallah Bilenge, ADG ai de la RVA, adressée au ministre des Transports et Voies de communication, datée du XX.
53. Lettre n° 005/BANSYND/RVA/2020 de l'Intersyndicale de la RVA datée 14 avril 2020.
54. Lettre n° 006/BANSYND/RVA/2020 de l'Intersyndicale de la RVA datée du XX.
55. Entretien avec un délégué syndical de la RVA, le 12 janvier 2020.
56. Actualite.cd, *RDC: l'ACAJ accuse Tunda ya Kasende de retarder la procédure judiciaire contre les dirigeants de la RVA et lui recommande de saisir directement le Procureur*, consulté le 4 juillet 2020, <https://actualite.cd/2020/05/16/rdc-lacaj-accuse-tunda-ya-kasende-de-retarder-la-procedure-judiciaire-contre-les>, publié le 16 mai 2020.
57. Entretien avec un ancien membre de la commission économique et financière de l'Assemblée nationale, le 23 mai 2019.
58. Agence d'information de l'Afrique centrale, *Détournement des deniers publics : quatorze nouveaux dossiers choc transmis au procureur général*, consulté le 4 juillet 2020, <http://adiac.netisse.eu/content/detournement-des-deniers-publics-quatorze-nouveaux-dossiers-choc-transmis-au-procureur>, publié le 16 août 2017 et citant la note de M. Luzolo Bambi adressée au procureur général de la République.

CONGO RESEARCH
GROUP



GROUPE D'ÉTUDE
SUR LE CONGO

Le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) est un projet de recherche indépendant à but non lucratif qui s'efforce de comprendre et d'expliquer la violence qui affecte des millions de Congolais. Nous menons des recherches rigoureuses sur différents aspects du conflit qui sévit en République démocratique du Congo. Toutes nos recherches s'appuient sur une profonde connaissance historique et sociale du problème en question. Nos bureaux se trouvent au Centre de coopération internationale de l'Université de New York.

L'ensemble de nos publications, blogs et podcasts sont disponibles sur les sites suivants : www.congoresearchgroup.org et www.gecongo.org.



[GEC_CRG](https://twitter.com/GEC_CRG)

www.congoresearchgroup.org

www.cic.nyu.edu

Center on International Cooperation

726 Broadway, Suite 543

NY 10003, New York