

## DEFAILLANCES DES PARTIES PRENANTES AUX PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

**Adolphe Mamiki Kalokola**

(Université de Kisangani/RDC)

### INTRODUCTION

Depuis quelques décennies<sup>1</sup>, la crise de légitimité de l'entreprise publique a modifié la manière de mener l'action publique en République Démocratique du Congo (RDC). Celle-ci ne relève plus de la compétence exclusive de l'Etat. Elle est l'œuvre d'une multiplicité d'acteurs sociaux issus des secteurs public, privé et de la société civile qui, de ce fait, donnent à cette action publique un regain de légitimité, valorisant ainsi une citoyenneté active. Cette nouvelle approche, dans ses principes, a grandement favorisé l'émergence des partenariats public-privé (PPP) qui posent l'efficacité comme dogme dans la gestion des affaires publiques.

Le développement des PPP participe d'une mutation générale de l'action publique. Si les PPP s'insèrent dans une dynamique de recul de l'Etat providentiel et opérateur et qu'ils semblent déboucher sur une configuration de gouvernance novatrice, le rôle des acteurs et les mécanismes de partenariat quant à eux, nous paraissent ne pas favoriser la pertinence, mieux le succès des PPP en RDC. C'est à l'analyse des défaillances des parties prenantes aux PPP que se consacre cet article. Considérant la pertinence des PPP, cette analyse est structurée en trois points. Le premier point porte sur la compréhension des partenariats public-privé, le deuxième est consacré au cadre juridique des PPP en RDC et le troisième traite des rôles et défaillances des parties prenantes aux partenariats public-privé en RDC.

### I. Compréhension des partenariats public-privé

De prime abord, l'expression consacrée « partenariat public-privé » doit être prise comme une entité et non comme trois concepts séparés (*partenariat, public, privé*). L'une des raisons qui pourrait expliquer la polarisation autour de l'efficacité ou non d'utiliser les PPP comme outil de gestion est l'absence de consensus sur une définition unique du PPP.

*Le vocable partenariat recouvre à l'évidence des réalités dont la portée et l'ambition sont très diverses selon les pays, les époques, l'idéologie des gouvernants et, surtout, les valeurs entretenues au sein de la société à l'égard du service public<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Le nouveau management public est né en Grande-Bretagne au début des années 80 (même si ses origines remontent à quelques années avant) sous le règne de Margaret Thatcher et dans bien d'autres pays de tradition anglo-saxonne.

<sup>2</sup> P. Bernier, «Nouveaux partenariats entre le public et le privé: conditions d'émergence d'un modèle québécois.» *Télescope*, vol. 2, no. 1, ENAP, Montréal, 2005, pp. 80-92.

Ainsi, selon le *Livre vert* publié par la Commission européenne en 2004, le terme de PPP, qui n'est pas défini au niveau communautaire, se réfère-t-il en général à des « formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service »<sup>3</sup>. Les opérations de PPP se caractérisent, selon la même source, par : la durée relativement longue de la relation, impliquant une coopération entre le partenaire public et le partenaire privé ; le mode de financement du projet assuré pour partie par le secteur privé, des montages complexes et parfois des financements publics très importants.

Gagnon et Klein considèrent que «la notion de partenariat prend une place de plus en plus importante dans la littérature sur le développement, et plus particulièrement dans celle du développement local »<sup>4</sup>. Ces auteurs mentionnent que le terme *partenariat* fait l'objet de descriptions plutôt que d'une réelle définition.

Pour Frédéric Marty *et al*<sup>5</sup>, le terme de PPP couvre toutes les formes d'association du secteur public et du secteur privé destinées à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public. Ces relations s'inscrivent dans le cadre de contrats de long terme : elles se distinguent en cela des privatisations et de la sous-traitance. Les investissements (infrastructures, matériel, immeuble, logiciels...) nécessaires à la fourniture du service sont financés pour tout ou partie par le prestataire privé. Le paiement, assuré par les usagers ou par une collectivité publique, permet de couvrir l'amortissement de ces investissements et leur exploitation.

En conséquence de cette définition très générale, le terme de partenariat public-privé est de plus en plus utilisé pour désigner une nouvelle forme de contrats publics née au Royaume-Uni et transposée dans de nombreux pays.

Recenser donc, toutes les définitions de la notion de PPP, n'est pas une mince tâche tant celles-ci sont nombreuses. Néanmoins, parcourant l'abondante littérature qui y est consacrée, deux modèles en émergent : *partenariats public-privé contractuels* et *partenariats public-privé consensuels*.

### 1.1. Partenariats public-privé contractuels

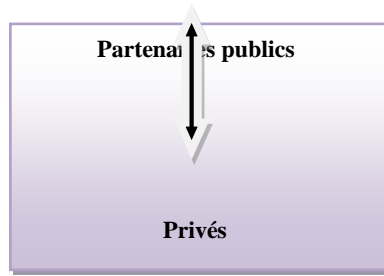
Balisés par des contrats, les **PPP contractuels** intègrent dans leur structure, les partenaires publics et les privés, comme indiqué dans la figure 1 ci-dessous.

---

<sup>3</sup> Commission des communautés européennes, *Livre vert sur les partenariats public privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, 30 avril 2004, p. 3.

<sup>4</sup> Ch. Gagnon et J-L. Klein, «Le partenariat dans le développement local: tendances actuelles et perspectives de changement social.» *Cahiers de géographie du Québec*. Vol. 25(95), 1991, pp. 239-255.

<sup>5</sup> F. Marty, A. Voisin et S. Trosa, « Les partenariats public-privé : démission ou retour de la puissance publique? », *La Lettre du management public*, n° 45, mai - juin 2003. p. 3.



**Figure 1** : Structure de PPP contractuel

Le montage juridique et financier des PPP contractuels est fonction de l'objet du contrat, créant de ce fait un éventail de possibilités. D'autres termes et expressions définissent de façon beaucoup plus précise ce type de relations d'affaires entre le secteur public et le secteur privé que l'expression *partenariat public-privé*. Selon Wilson<sup>6</sup>, les abréviations anglaises de *Built Operate Transfer (BOT)* ou *Private Finance Initiative (PFI)* sont plus appropriées.

Le tableau 1 ci-dessous, nous indique les principaux modèles des PPP contractuels.

**Tableau 1** : Principaux modèles des PPP contractuels

Modèle	<b>Impartition</b>	<b>Affermage A</b>	<b>Affermage B</b>	<b>Concession</b>
	Le partenaire public externalise des activités qu'il juge non productrices de revenus	Le partenaire privé construit un actif et le loue à l'Etat qui l'exploite	Le partenaire privé exploite un actif existant appartenant à l'Etat et lui verse un loyer	Le partenaire privé construit un actif (ou acquiert de l'Etat un actif existant pour le rénover), l'exploite, puis le cède à l'Etat à terme
Exemple type	STRABAG : Construction route Lubutu – Walikale.	Université de Kisangani	Exploitation de la plage du zoo à Kisangani	Concessions minières. ou forestières Exemple : CODEMINES, LA FORESTIERE
Qui est propriétaire des actifs ?	Etat	Actionnaires privés	Etat	Actionnaires privés puis Etat
Comment le partenaire privé est-il rémunéré ?	Paiements de l'Etat	Loyer payé par l'Etat	Tarification à l'usage ou prix fantômes chargés à l'Etat, en plus d'une possibilité de subventions de fonctionnement	
Qui détermine le prix ?	Etat	Etat	Contrat ou partenaire privé, parfois soumis à une autorité réglementaire	
Qui est responsable	Etat	Etat	Partenaire privé	

<sup>6</sup> R. Wilson, «Private partners and the public good». *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 53, 2002, pp. 453-478.

du service devant la population ?				
Qui est l'employeur des ressources humaines ?	Impartiteur	Etat	Partenaire privé, dans le cas d'une infrastructure ou d'une activité déjà existante	
Qui fournit le capital ?	Etat	Partenaire privé	Etat	Concessionnaire, parfois avec un apport de fonds publics
Qui assume le risque de dépassement des coûts, des pertes et profits ?	Impartiteur, pour ce qui est de la fonction précise dont il est responsable	Séparation des risques liés à la construction et la propriété de l'actif de ceux liés à l'exploitation du service		Concessionnaire
Durée typique de la réalisation	1 à 5 ans	10 – 12 ans	10 – 12 ans	20 – 30 ans

**Source :** Adaptation des principaux modèles de partenariat.

Dans la littérature managériale et scientifique, on trouvera chez Brinkerhoff une des définitions les plus fines de la nature de la relation entre les partenaires privé et public dans un PPP.

*Le partenariat est un accord dynamique entre divers acteurs, basé sur des objectifs communs, poursuivis par les parties prenantes à travers une division équitable de tâches, et le respect des avantages de chaque partenaire. Le partenariat inclut un partage de responsabilité et la transparence, une synergie et une autonomie des parties dans la prise de décisions<sup>7</sup>.*

Des auteurs comme Muetzelfeldt<sup>8</sup>, préfèrent pour leur part insister sur l'importance des *obligations mutuelles* et de la *confiance* qui doivent prévaloir entre les partenaires. D'autres, à l'instar de Chalmers et Davis<sup>9</sup>, mettent plutôt l'emphase sur la dimension proprement *commerciale* du partenariat.

Dans d'autres cas le concept de PPP doit être compris en tant qu'**approche de gestion**. Celle-ci évoque des notions telles que *la coopération, l'égalité et l'interdépendance*, la *volonté* des partenaires à collaborer, la résolution de problèmes *communs* ou le fait que le résultat du partenariat serait *plus important* que ce que chaque partenaire aurait pu atteindre

<sup>7</sup> J. Brinkerhoff, « Government-Nonprofit Partnership : A Defining Framework », *Public Administration and Development*, vol. 22, n°1, 2002, pp. 19-30.

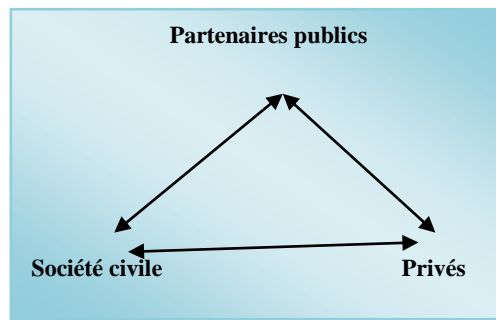
<sup>8</sup> M. Muetzelfeldt, « The Facilitative State and The Symbolic Potency of Mutual Obligation », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 60, n°2, 2001, pp. 99-110.

<sup>9</sup> J. Chalmers et G. Davis, « Rediscovering Implementation : Public Sector Contracting and Human Services », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 60, n°2, 2001, pp. 74-85.

individuellement. La mise en commun des ressources et des compétences est également mentionnée. Pour ce type de PPP, le terme **consensuel** est utilisé afin de faire ressortir la relation sans hiérarchie des partenaires.

## 1.2. Partenariats public-privé consensuels

Les **PPP consensuels** intègrent dans leur structure, non seulement les partenaires publics et privés, mais également la société civile sur un pied d'égalité. La figure 2 ci-dessous en indique les rapports.



**Figure 2** : Structure de PPP consensuel

Les PPP consensuels s'inscrivent davantage dans une approche de gestion consensuelle des projets entre partenaires publics, les privés et la société civile. Il n'y a pas de coordination hiérarchique. Par ailleurs, les divers types de PPP s'inscrivent dans une gradation du partage du pouvoir, des valeurs, de la philosophie et des objectifs des partenaires publics et privés.

Les partenariats public-privé *consensuels* s'apparentent à la notion de *partenariat* de Pecqueur qui considère « les territoires comme une organisation sociale animée par un jeu (ou des jeux) d'acteurs. »<sup>10</sup>. Pecqueur mentionne que *l'acteur* se transforme en *partenaire* lorsque certains éléments ci-après sont présents: l'interdépendance, la confiance, un rôle spécifique à chaque partenaire, une absence de formalité dans des relations longtemps établies et un fonctionnement en réseaux. Toutefois, la mention de Pecqueur à l'effet qu'il y ait concurrence entre les partenaires s'appliquerait davantage à la notion de groupe et aux grappes industrielles qu'à la définition des *partenariats consensuels*.

La distinction entre les deux types de PPP (*contractuel* et *consensuel*) peut s'avérer difficile à préciser. Surtout utilisés pour des projets de construction et de gestion d'infrastructures publiques, les *PPP contractuels* sont généralement initiés par le partenaire public (qui peut comprendre plusieurs paliers de gouvernement) et conclus avec un consortium privé (qui peut comprendre plusieurs entreprises). Le contrat qui les lie détaille précisément les mandats, tâches, risques et bénéfices ainsi que les délais de construction et d'opération voire, la durée de celui-ci.

<sup>10</sup> B. Pecqueur, «Le système local des acteurs: émergence et développement économique.» *Développement économique-clé de l'autonomie local*, sous la dir. de Marc-Urbain Proulx. Montréal/Charlesbourg. Editions Transcontinental inc./Fondation de l'Entrepreneurship, 1994, pp. 91-112.

Il faut dire que l'exercice de clarification de la notion de PPP est singulièrement compliqué par le fait que « les gouvernements eux-mêmes qualifient de PPP des arrangements institutionnels de natures très différentes »<sup>11</sup>. C'est pourquoi il importe de préciser le cadre juridique des PPP en RDC.

## II. Cadre juridique des Partenariats public-privé en RDC

En RDC, les PPP sont régis par la loi n° 10-010 du 27 avril 2010<sup>12</sup> relative aux Marchés Publics (MP)<sup>13</sup>. Les organisations publiques font un recours croissant aux Entreprises privées, aussi bien pour les marchés de travaux que pour ceux de fournitures, de services et de prestations intellectuelles.

Les « marchés de travaux » ont pour objet la réalisation au bénéfice d'une autorité contractante de tous travaux de bâtiment ou de génie civil ou la réfection d'ouvrages de toute nature. Les « marchés de fournitures » concernent l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits ou matériels au bénéfice d'une autorité contractante. Les « marchés de services » ont pour objet la réalisation des prestations qui ne peuvent être qualifiées ni de travaux, ni de fourniture. Ils recouvrent notamment :

- i) les marchés de services courants qui ont pour objet l'acquisition par le maître d'ouvrage des services pouvant être fournis sans spécifications techniques exigées par le maître d'ouvrage ;
- ii) les marchés portant notamment sur des prestations de transport, d'entretien et de maintenance des équipements, des installations et de matériels, de nettoyage, de gardiennage des locaux administratifs et de jardinage.

Les « marchés de prestations intellectuelles » ont pour objet des prestations à caractère principalement intellectuel. Ils incluent notamment les contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée, les contrats de conduite d'opération, les contrats de maîtrise d'œuvre et les services d'assistance technique ainsi que les marchés de prestation, d'études et de maîtrise d'œuvre qui comportent, le cas échéant, des obligations spécifiques liées à la notion de propriété intellectuelle.

Un marché relevant de l'une des quatre catégories mentionnées ci-dessus peut comporter, à titre accessoire, des éléments relevant d'une ou plusieurs autres catégories.

---

<sup>11</sup> B. Mazouz, et N. Belhocine, «Partenariats public-privé : une équation à résoudre par la gestion de projets », *Sources*, ENAP, Québec, novembre-décembre, 2002, pp. 7-9.

<sup>12</sup> La présente loi fixe les règles régissant la passation, l'exécution, le contrôle ainsi que le contentieux des marchés de travaux, de fournitures, de services et de prestations intellectuelles passés par l'Etat, les provinces, les entités territoriales décentralisées, les entreprises publiques et les établissements publics.

Des édits provinciaux organisent les dispositions spécifiques relatives aux marchés et délégations des services publics passés par les provinces et les entités territoriales décentralisées.

Cette loi fixe également les règles relatives aux conventions de délégations de service public.

Ces règles reposent sur les principes de liberté d'accès à la commande publique, de prise en compte de l'expertise et des compétences nationales, d'égalité de traitement des candidats, du respect des règles d'éthique et de transparence dans les procédures y relatives.

<sup>13</sup> Aux termes de l'article 5 alinéa 20 de la loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, il faut entendre par Marché Public tout contrat écrit par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire s'engage envers l'autorité contractante fournissant une contribution ou une garantie financière, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services, soit à exécuter des prestations intellectuelles, moyennant un prix.

Lorsqu'un marché a pour objet à la fois des services et des fournitures, il est un marché de services si la valeur de ceux-ci dépasse celle des produits à fournir, et inversement. En cas d'égalité de valeurs, le marché est réputé marché de fournitures<sup>14</sup>.

A coté de ces contrats administratifs traditionnels, il en existe d'autres dits « contrats dérogatoires ». Des pratiques de contournement ont été développées pour pallier les limitations posées par les contrats publics existants. Il s'agit de montages propres au domaine immobilier, tels les baux emphytéotiques administratifs (BEA), par exemple le contrat de bail entre certains ministères provinciaux et l'Hôtel de Poste. Les autorisations d'occupation temporaire du domaine public (AOT), exemple les contrats d'occupation des bas-côtés des rues dans la ville de Kisangani par la Mairie.

Ainsi, le recours au PPP en RDC, est-il justifié par 1) les besoins des provinces et des ETD en infrastructures du fait de la croissance démographique ; 2) le manque de ressources financières pour les financer ; 3) la faible qualité des services publics existants ; 4) la nécessité de mieux combiner les avantages du secteur privé (accès au marché financier, innovation, efficacité managériale, etc.) et ceux du service public (responsabilité sociale, conscience de l'environnement) et la politique de décentralisation.

### III. Rôles et défaillances des parties prenantes aux partenariats public-privé

Par partie prenante aux PPP, nous entendons le partenaire public, le privé et la société civile.

#### 3.1. Partenaires publics

Dans le cadre de PPP, le **partenaire public** comprend les institutions politiques et celles du secteur public. Par extension, les *partenaires publics* sont des « personnes morales de droit public »<sup>15</sup>. Félix Vunduawe<sup>16</sup> fait remarquer que les expressions « personne morale de droit public », « personne de droit public », « personne administrative », « personne publique » sont toutes des expressions équipollentes et interchangeables. Pour consacrer leur existence de sujets de droit, distincts de celle des personnes physiques qui les composent, la loi leur octroie la **personnalité juridique**. Ce sont donc les organismes de droit public.

Cette expression désigne « des personnes administratives dont les autorités administratives ne sont que les organes ou les représentants attitrés, c'est-à-dire les mandataires. »<sup>17</sup>. En R.D.Congo, les partenaires publics du PPP sont le Président de la République et ses représentants notamment : les Gouverneurs des Provinces, les Maires des Villes, les Bourgmestres des Communes, les Chefs des Chefferies et Secteurs. Aux cotés de ceux-ci se trouvent le Gouvernement national et provincial), le Parlement et les Assemblées provinciales, les Cours et Tribunaux ainsi que, les Institutions d'appui à la démocratie.

---

<sup>14</sup> Articles 8, 9, 10, 11 et 12 de la loi n° 10-010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics.

<sup>15</sup> Ces personnes morales existent en **droit privé** (entreprises, sociétés, associations) comme en **droit public interne** (UNIKIS, GECAMINES, Province orientale, etc.) et en **droit international public** (ONU, MONUSCO, CPGL, SADEC, UA, UE, etc.).

<sup>16</sup> *Idem*. p. 43.

<sup>17</sup> F. Vunduawe te Pemako, *Traité de droit administratif*, De Boeck & Larcier, Bruxelles, 2007, p.43.

### 3.1.1. Rôles des partenaires publics

De manière générale, les partenaires publics ont pour rôle de réguler la société tant au niveau national que local par l'édition des lois et veiller à leur exécution et application.

Ainsi, le partenaire public joue-t-il le rôle d'organisme régulateur qui demeure responsable et redevable. A ce sujet, la Commission britannique de l'*Institute of Public Policy Research* mentionne que les partenariats public-privé peuvent être utilisés à bon escient si le secteur public conserve un pouvoir réel et à la condition que celui-ci garantisse l'équité sociale, une amélioration des services publics et une reddition de comptes clairement présente et efficace<sup>18</sup>.

Un secteur public fort permet le développement de la confiance de la population envers les institutions qui la représentent<sup>19</sup>, en raison de sa responsabilité de garantir l'accès universel à ses services publics<sup>20</sup> mais également quant à la reddition de comptes.

Cette présence forte de l'Etat permet de maintenir une vision globale multisectorielle de la société en général et de protéger «l'intérêt général», c'est-à-dire *l'ensemble des valeurs largement partagées*. Ce serait également une condition essentielle pour garantir le succès des PPP.

Parmi d'autres éléments de succès, on retrouve le niveau de confiance, l'interdépendance, la réputation des partenaires ainsi que l'existence d'autres PPP qui peuvent servir de modèles de référence. La perte de ces éléments entraîne la défaillance des partenaires publics.

### 3.1.2. Défaillance des partenaires publics

La défaillance des partenaires publics en RDC s'observe aussi bien en matière de PPP contractuel que de PPP consensuel.

#### a). Au niveau de partenariat public-privé contractuel

Les partenaires publics en RDC accusent une faible capacité de régulation des Marchés publics. Cette faiblesse est consécutive au nombre des MP exécutés ainsi qu'aux ressources financières effectivement mobilisées à cet effet. Ainsi par exemple, depuis la promulgation de la loi relative aux MP en 2010, les statistiques indiquées dans le tableau 2 ci-dessous, des MP exécutés dans le District de la Tshopo demeurent insignifiantes.

**Tableau 2** : Statistiques du rapport prévision-exécution des Marchés publics dans le District de la Tshopo jusqu'en 2015

---

<sup>18</sup> Institute of Public Policy Research. «Building better partnerships: the final Report from the Commission on Public Private Partnerships Institute». *Public Policy Research*, 2001, 6 p.

<sup>19</sup> R. Hubbard, «Les critères de la bonne gouvernance». *La revue de gestion du secteur public*, vol. 30, no 2, 1999, p. 60.

<sup>20</sup> Conseil de la Coopération du Québec. Vers un réel partenariat public/coopératif: Faire confiance à l'intelligence collective. Mémoire dans le cadre de la consultation générale sur le projet de Loi 61, Loi sur l'agence des partenariats public-privé du Québec à la Commission parlementaire sur les finances publiques du Gouvernement du Québec, Québec, 2004, 18 p.



Type de marchés	Prévisions		Marchés lancés		Marchés en procédure		Marchés non payés		Marchés exécutés	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Travaux	42	100	19	45,2	6	14,2	9	21,4	7	16,6
Fourniture	38	100	12	31,5	0	0	9	23,6	3	7,8
Service	1	100	1	100	0	0	0	0	1	100
Prestation Intellectuelle	0	0	0	0	0	0	0		0	0
Total	81	100	32	39,5	6	7,4	18	22,2	11	13,5

Source : Rapport : Direction Provinciale de Contrôle des Marchés Publics (DPCMP) / Province Orientale 2015.

Il ressort de ce tableau que quatre vingt-un (81) MP ont été prévus pour le District de la Tshopo dont quarante-deux (42) de travaux publics ; trente-huit (38) de fourniture ; un (1) de service et zéro (0) de prestation intellectuelle. De ces statistiques il apparaît que sept (7) soit 16,6% des Marchés de travaux publics ont été exécutés contre trois (3) soit 7,8% de fourniture. Par ailleurs, l'unique Marché de service réalisé représente 100% des prévisions y afférentes contre 0% pour le Marché de prestation intellectuelle. Cette situation indique que la capacité régulatrice des partenaires publics en matière de PPP contractuels est faible. S'agissant des ressources financières effectivement mobilisées par les partenaires publics, il sied de signaler qu'en RDC, non seulement le partenaire public a de difficultés à financer les Marchés Publics mais aussi à rembourser le préfinancement effectué par le privé.

Cette situation a été observée lors des travaux de réhabilitation de l'Athénée<sup>21</sup> de Kisangani.

Le tableau 3 de l'exécution financière du contrat illustre les difficultés de financement et de remboursement de préfinancement par les partenaires publics.

**Tableau 3 : Ressources effectivement mobilisées<sup>22</sup>**

Source de financement des	Montants mobilisés effectivement	
	Gouvernement Central	0,00 USD
	Gouvernement Provincial	280.000,00 USD

<sup>21</sup> **Partenaire public ou Autorité contractante et Maitre d'Ouvrage Délégué:** Gouvernement Provincial/Ministère provincial de l'Aménagement du Territoire, Urbanisme et Habitat, Affaires Foncières, Infrastructures et Travaux Publics (ATUHAF-ITP), **Intitulé du Marché :** Réhabilitation de l'Athénée de Kisangani, dans la commune Makiso, ville de Kisangani, **Type de Marché :** Travaux, **Mode de passation :** Entente Directe (ED), Contrat N° T/14/CGPMP/PROGOU/2014 du 21 juillet 2014, **Numéro dossier portant autorisation spéciale de la DPCMP pour mode d'ED/GG :** N°015/DPCMP/PO/GMM/2014 du 03 juillet 2014, **Partenaire privé ou Attributaire :** Société Zhengwei Technique Coopération (SZTC sarl), **Adresse du titulaire du marché :** 10, Avenue BONDEKWE, Commune Makiso, ville de Kisangani, **Nom du Maitre d'œuvre :** GINAS sarl, contrat N°01/JBS/PI/01/CAB/PROGOU/P.O/2014 du 05 septembre 2014.

<sup>22</sup> En République Démocratique du Congo, un dollar américain (1 USD) s'échangeait en 2015 à neuf-cents trente francs congolais (930 CDF).

<b>travaux exécutés</b>	Partenaire RAWJI	400.000,00 USD
	La société SZTC sprl (Préfinancement)	1.036.255,08 USD
	<b>Coût des travaux exécutés</b>	<b>1.716.255,08 USD</b>
Financement des travaux non exécutés	Coût des travaux à exécuter au marché	1.640.209,92 USD
Préfinancement des travaux exécutés	Montant à rembourser à la SZTC sprl	1.036.255,08 USD
	<b>Montant total à pourvoir au marché</b>	<b>2.676.465,50 USD</b>

**Source :** Rapport de suivi / Cellule Pilote de Gestion et des Projets de Marchés Publics (CGPMP), 2015.

Le Gouvernement Central n'a pas mobilisé des fonds pour financer lesdits travaux alors que la rubrique « investissement » est souvent bien achalandée dans le budget en RDC. Ensuite, le financement du Gouvernement Provincial est modique, car, ne représentant que 16,31 % soit 280.000,00 USD sur **1.716.255,08 USD** du coût des travaux exécutés. Par ailleurs, on note une contribution substantielle d'un partenaire (RAWJI) de l'ordre de 400.000,00 USD soit 23,30 %. Quant au préfinancement de la société SZTC (1.036.255,08 USD soit 60,37 %), son remboursement se faisait attendre jusqu'en décembre 2016. Enfin, l'écart entre les prévisions et la mobilisation des ressources est profond (**3.356.465,16 USD de prévu** contre **1.716.255,08 USD** de mobilisé soit un écart de 1.640.210,08 USD équivalant à 51,13 %), ce qui nuit gravement aux PPP contractuels. Du coup, certains travaux ont été suspendus ou annulés faute de financement comme en indique le taux d'exécution par lotissement des travaux l'Athénée de Kisangani.

**Tableau 4 : Taux d'exécution par lotissement**

Niveau d'exécution physique des travaux suivant chaque lot		<b>Travaux exécutés</b>	<b>Travaux en cours</b>	<b>Observation</b>
	Lot 1	Evalués à 97,26% d'exécution conformément au contrat	Connexion au réseau d'électricité et essai des installations de plomberie	Nécessité d'une pompe hydrophore
	Lot 2	Evalués à 95,77% d'exécution conformément au contrat	Connexion au réseau d'électricité et essai des installations de plomberie	Nécessité d'une pompe hydrophore
	Lot 3	<b>Nul</b>	<b>Nul</b>	<b>Salle occupée par l'Espace NGOMA</b>
	Lot 4	Aménagement extérieur (à	Gymnase	Terrain de foot non disposé à la SZTC

		49,61% y compris le Gymnase)		
	Lot 5	<b>Nul</b>	<b>Nul</b>	<b>Lot annulé faute de financement</b>

**Source :** Rapport de suivi CGPMP, 2015.

Le lotissement 3, en plus de n'avoir pas été financé, son site est occupé par l'Espace NGOMA tandis que le lotissement 5 a été annulé faute de financement. La défaillance des partenaires publics s'observe aussi au niveau des PPP consensuels.

b). Au point de vue des partenariats public-privé consensuels

En RDC, la politique des PPP consensuels prend de l'envol avec le Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) de première génération en 2006. Le document rappelle les objectifs recherchés, à savoir :

*i) Permettre aux populations de participer à la vie publique et à l'élaboration des politiques de développement dans les domaines qui les concernent ; ii) recentrer les missions du Gouvernement central sur la définition des grandes orientations ; iii) rapprocher l'administration des administrés ; iv) simplifier les procédures administratives et promouvoir une culture de participation inclusive dans l'objectif de renforcer le développement des ETD<sup>23</sup>.*

Pour le DSCR, cette conception du développement, par une approche participative, favoriserait l'appropriation par les populations à la base des projets initiés en leur faveur. Il s'agit de penser le développement par une approche « *bottom up* ». En tout état de cause, l'approche « *bottom up* » s'inscrit dans un mouvement de concurrence de l'Etat par d'autres acteurs aussi divers que les entreprises privées, les collectivités locales, les bailleurs de fonds internationaux, les syndicats et associations et a conduit les auteurs à recourir au concept embrouillé de gouvernance en sollicitant des grilles d'analyse nouvelles comme celle de « *partenariat* »<sup>24</sup>.

Pour cette approche de gestion, les partenaires publics à savoir les Assemblées (nationale et provinciale) ainsi que le Président de la République et ses représentants, se devaient de favoriser le contrôle parlementaire, l'édiction et l'application des lois y afférentes. La défaillance des acteurs publics dans cette approche de gestion partenariale s'observe au niveau du déficit en contrôle parlementaire ainsi qu'en édiction et application des lois.

Aussi, le parlement a exercé son rôle de contrôle sur l'exécutif, mais avec une effectivité de plus en plus incertaine. Sa crédibilité comme une institution indépendante de contre poids est, en plus, constamment questionnée au vu de l'emprise de plus en plus évidente qu'exerce l'Exécutif, à travers le parti au pouvoir, sur la majorité parlementaire.

Au niveau provincial, le pouvoir de contrôle exercé par les Assemblées sur les ministres provinciaux ainsi que sur le gouverneur a rapidement tourné au chantage puis au racket systématique. Armés de leur droit de voter la « *défiance* » à l'encontre d'un ministre ou

<sup>23</sup> Ministère du Plan, *Revue du DSCR de la R.D. Congo*, Kinshasa, Hôtel Memling 8et 9 mars 2010, p. 1.

<sup>24</sup> S. Engueleguele, « Comment les idées passent dans l'action. Le changement de discours public en matière de politique économique au Cameroun », *Polis*, V, pp. 130-144.

la « censure » du gouvernement, les députés ont, partout, perdu de vue le sens de leur fonction de contrôle pour ne viser que leurs intérêts directs, généralement financiers.

Selon un député provincial au sein de l'organe délibérant de la Province Orientale :

*« une interpellation d'un ministre à propos de sa mauvaise gestion pouvait, au plus, aller jusqu'à la constitution d'une commission d'enquête et à la production d'un rapport, mais jamais au-delà. En effet, ou bien l'interpellation était retirée après qu'un « accord amiable » ait été passé entre les députés et le ministre concerné, ou bien le vote de défiance n'était jamais mis à l'ordre du jour de l'Assemblée et la défiance jamais adoptée, parce que le président et son bureau avaient été « convaincus » par le gouverneur que la procédure de contrôle était allée assez loin et que la bonne collaboration entre les deux institutions devait à tout prix être préservée »<sup>25</sup>.*

Le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il représente la nation et il est le symbole de l'unité nationale. Il veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des Institutions ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la souveraineté nationale et du respect des traités et accords internationaux<sup>26</sup>.

Ces attributions placent le Président au - dessus de la mêlée et font de lui le premier acteur de la gouvernance partenariale. Son rôle à ce niveau et son leadership consistent à inciter tous les autres acteurs de PPP consensuel. Cependant, il n'est pas tenu à rendre compte à quelqu'un, sauf évidemment, à la fin de son mandat et au moment où il voudra solliciter la confiance du peuple.

L'inadéquation entre la détention des pouvoirs énormes par le Président de la République et l'absence d'une obligation à lui imposer de rendre compte (redevabilité) est un facteur susceptible de ne pas favoriser le PPP consensuel. En effet, le Président de la République est élu au suffrage universel direct<sup>27</sup>. Ce qui signifie qu'il est élu directement par la population. Comme l'avait si bien dit Abraham Lincoln<sup>28</sup>, la démocratie est « le pouvoir du peuple par le peuple et pour le peuple », il s'avère que le Président de la République a le devoir de rendre des comptes à la population sur la gestion de l'Etat. Le peuple, c'est à dire, les citoyens d'un Etat, est, d'après cette déclaration, le véritable souverain et doit ainsi être inclus de manière conséquente au processus de prise de décision. Il a donc le droit de demander des comptes à celui à qui il a confié son pouvoir. Cependant, l'absence d'une obligation à imposer au Président de rendre des comptes pêche gravement contre le principe démocratique de **transparence et de reddition des comptes**.

Une autre défaillance du Président de la République est celle relative au respect de la Constitution. Il s'avère que le Président de la République en tant qu'institution, n'a que très peu veillé au respect de la Constitution notamment en ce qui concerne la publication ou le « chronogramme » de différentes lois organiques relatives à la réforme institutionnelle en

<sup>25</sup> Entretien du 28 août 2015 avec l'honorable Hery Baraka.

<sup>26</sup> Article 69 de la Constitution de la RDC, *op.cit.*

<sup>27</sup> Article 70 de la Constitution de la RDC.

<sup>28</sup> Homme politique américain et 16<sup>e</sup> Président des USA (1861-1865).

cours en RDC. Ces lois devaient être votées par le Parlement et promulguées par le Président de la République dans le délai constitutionnel. Ce qui n'a pas été le cas. Ainsi par exemple,

*il a fallu attendre juillet 2008, c'est-à-dire plus d'une année et demie après les élections de 2006, pour voir promulguée la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, puis trois ans supplémentaires pour que la loi relative aux finances publiques fixe les dispositions relatives aux édits et décisions budgétaires des provinces ainsi que les rapports entre pouvoir central, provinces et entités territoriales décentralisées (ETD). Enfin, c'est plus d'un an après l'expiration de leur mandat que les députés provinciaux prennent connaissance de l'ordonnance-loi 13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des ETD ainsi que des modalités de leur répartition<sup>29</sup>.*

Le Président de la République a attendu juin 2009 pour réunir, à Kisangani, la première Conférence des gouverneurs instituée par l'article 200 de la Constitution pour servir de cadre de concertation régulière entre les provinces et le pouvoir central. Bien que ce même article prévoit expressément deux réunions de la Conférence par an, le Président ne l'avait convoquée que deux autres fois, le 26 août 2011, puis, le 18 mars 2013, c'est-à-dire à la veille des élections présidentielles, pour appeler les gouverneurs à la mobilisation partisane et au lendemain de la signature de l'Accord-cadre d'Addis-Abeba pour redonner un peu de souffle à son régime sérieusement ébranlé par la reprise des combats au Kivu par le M23<sup>30</sup>.

Jouissant d'immenses pouvoirs, le Président de la République n'a pas résisté à la tentation d'obstruer certaines lois. Ainsi, s'agissant des articles 157 et suivants de la Constitution relatifs à la création de la Cour Constitutionnelle, institution centrale du pouvoir judiciaire, mais aussi rouage essentiel à l'équilibre entre les pouvoirs, le Président de la République avait, en effet, fait la preuve de son obstination en s'opposant à une disposition constitutionnelle<sup>31</sup> qu'il jugeait de nature à fragiliser son pouvoir et à affaiblir ses prérogatives.

Cette obstruction du Président de la République qui peut être assimilée à l'exercice d'un droit de veto que la Constitution ne lui donne pas, avait pour conséquence de maintenir en place l'ancienne Cour Suprême de Justice (CSJ)<sup>32</sup>, institution décriée pour sa longue tradition de soumission aux pouvoirs exécutifs qui se sont succédés depuis l'Indépendance et que le Constituant de 2006 s'était résolu à démanteler.

Pour expliquer le refus de promulgation de Joseph Kabila, Evariste Boshab s'était efforcé, dans son ouvrage consacré à la révision constitutionnelle, à incriminer la

---

<sup>29</sup> G. Gerard, R.D. Congo : *L'échec des pouvoirs provinciaux. Une nouvelle étape dans la déconstruction de la Troisième République*. Observatoire des Grands Lacs en Afrique, Note n° 7, octobre 2013, p. 6.

<sup>30</sup> Le **mouvement du 23 Mars**, également appelé **M23**, est un groupe créé à la suite de la guerre du Kivu. Il est composé d'ex-rebelles du CNDP réintégrés dans l'armée congolaise à la suite d'un accord de paix signé le 23 mars 2009 avec Kinshasa. Ils se sont ensuite mutinés en avril 2012. Leur nom provient des accords du 23 mars 2009, car les membres considèrent que le gouvernement congolais n'a pas respecté les modalités de celui-ci. Le M23 est accusé de nombreuses violences contre les populations civiles, par des ONG (Human Rights Watch), par le tribunal pénal international et par le gouvernement américain.

<sup>31</sup> Article 157 de la Constitution.

<sup>32</sup> La Cour Suprême de Justice a été créée par la Constitution du 1er août 1964 (article 125) et reprise par la Constitution du 24 juin 1967 (article 59). Mais son entrée effective en service a eu lieu le 23 novembre 1968. Elle a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des missions d'observation électorale, nationales et internationales, en 2011.

mauvaise rédaction de l'article 140 de la Constitution. Il y soutient que « l'article 140 n'est qu'une simple incantation » et « un leurre<sup>33</sup> » et qu'à son avis, « à partir du moment où les Chambres transmettent le texte de loi au Président pour promulgation, elles sont totalement dessaisies ». Toutefois, il a été bien forcé d'admettre que l'on pourrait aussi voir dans l'attitude du Président « un viol intentionnel de la Constitution » au sens de l'alinéa 1er de l'article 165 et admettre finalement, « comme le fait la doctrine française », que « le refus de prendre un décret de promulgation soit considéré comme un manquement à ses devoirs, de nature à ouvrir la voie à la destitution »<sup>34</sup>. Sans argument juridique, l'auteur conclut par une formule qui sonne comme un aveu:

*Il reste seulement à espérer que celui qui a la charge d'assurer, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions ainsi que la continuité de l'Etat, puisse éviter le blocage des institutions par la non-promulgation des lois régulièrement adoptées par les deux Chambres<sup>35</sup>.*

Au niveau local, il faut signaler que les lois édictées ne sont pas toujours appliquées. Ainsi, les principes de répartition des responsabilités, de libre administration et autonomie de gestion ainsi d'autonomie financière battent de l'aile. Les populations ne participent pas à la vie publique et à l'élaboration des politiques de développement dans les domaines qui les concernent, les entités territoriales sont dépourvues d'organes de décision ainsi que des ressources nécessaires à leur développement. L'approche « *bottom up* » est bloquée.

### 3.2. Partenaire privé

Le **partenaire privé** comprend les entreprises privées et le secteur non structuré sur le marché. Le secteur privé, qu'il s'agisse de petites ou de grandes entreprises, du formel ou de l'informel, œuvre pour produire les richesses et contribue au bien-être des populations. Son apport financier et social est indiscutable et sa responsabilité sociale est engagée.

#### 3.2.1. Rôles des partenaires privés

Les partenaires privés s'occupent de produire des biens, de fournir des services, de créer des moyens de subsistance (emplois) pour les citoyens, et d'encourager l'entreprise privée.

#### 3.2.2. Défaillances des privés

Les entreprises locales congolaises ont de très faibles capacités techniques et financières et ne sont qualifiées pour répondre aux critères de production des biens et de fourniture des services de qualité. Ce qui ouvre souvent la voie à des manipulations des Marchés Publics y afférents.

---

<sup>33</sup> E. Boshab, *Entre la révision constitutionnelle et l'inanité de la nation*, Larcier, 2013, p. 219. L'auteur plaide pour une urgente et importante modification de la Constitution de 2006 en laissant entendre qu'elle aurait été écrite sous l'influence d'experts occidentaux et la pression des ambassadeurs du CIAT (Comité International d'Appui à la Transition) dont il donne d'ailleurs une composition erronée (voir p.331).

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> E. Boshab, *op.cit.*, p. 219 et 220.

Ces manipulations conduisent à la surévaluation des prix des biens fournis. La surévaluation est l'un des stratagèmes de gestionnaires des services publics pour justifier leurs dépenses et le détournement des fonds publics. Le rapport de suivi de la cellule de gestion des Projets de Marchés Publics illustre mieux les manipulations des prix.

**Tableau 5 : Marché de fourniture : clauses et spécifications techniques**

Désignation	Spécifications techniques détaillées de l'article	Quantité	Prix de commande en USD	Prix réel en USD	Livraison	
					Délai	Lieu
Imprimante	HPCM6030 MFP	1	534,30	153,22	Immédiat	1527, Avenue Colonel MONDJIBA-CHANIC NGALIEMA KINSHASA
Cartouche	HP CB384/5/6/7A	8	205,80 × 8 = 1.646,40	59,13 × 8 = 473,04		
Agrafeuses	GB25	2	24,32 × 2 = 48,64	6,98 × 2 = 13,96		
Massicot	PP125	1	45,34	12,90		
Onduleur UPS	2500W	1	356,55	102,15		
Rame A3 papier couché	250 gr	21	20,58 × 21 = 432,18	5,91 × 21 = 124,11		
Rame A3 papier duplicateur	80 gr	92	22,45 × 92 = 2.065,40	6,45 × 92 = 593,40		
Paquets Agrafes	16/25/30	2	1,12 × 2 = 2,24	0,32 × 2 = 0,64		
<b>Total</b>			<b>5.085,71</b>	1.473,42 USD		

**Source :** Notre tableau à partir du **Rapport de suivi CGPMP, 2015.**

Le contrat<sup>36</sup> a été signé pour un montant de 5.085,71 USD et exécuté à hauteur de 1.473,42 USD. Ce qui donne un écart de 3.612,29 USD soit 71,02 % qui ont été détournés par les parties contractantes.

S'agissant de la qualité, il est courant de trouver sur le marché un même produit ou matériel avec de qualités différentes et ce, suivant les maisons de fabrication. Aussi, les prix varient en fonction de la meilleure, bonne ou moins bonne qualité. L'argent dépensé pour l'acquisition du matériel fourni au Bulletin Officiel permet d'avoir une idée sur la qualité du matériel acquis.

### 3.3. Société civile

La société civile doit être comprise comme « un ensemble d'associations non gouvernementales qui canalisent l'expression des différents intérêts populaires ». On y

36 **Partenaire public :** Gouvernement provincial, **Type de Marché/Mode de passation :** Fournitures/CF, **Numéro du Marché :** Contrat CF002/CGPMP/PROGOU/2014, **Partenaire privé :** Ets. RIME RTA, **Montant du contrat (USD) :** 5.085,71, **Lieu d'exécution :** Ville de Kisangani, **Etape du Marché :** Livraison

rencontre des associations diverses : des syndicats, des associations culturelles, sportives, religieuses, de quartier et bien d'autres encore. Elle mobilise des groupes de citoyens pour qu'ils participent aux activités économiques, sociales et politiques, et elle formule des points de vue dynamiques et divers.

### 3.3.1. Rôle de la société civile

La société civile en général joue le rôle de contrepoids vis-à-vis de l'Etat et du secteur économique. Dans l'exécution de ce rôle, les principes de neutralité et d'indépendance doivent être pris très au sérieux.

*Seules des organisations indépendantes et neutres vis-à-vis de l'Etat et du secteur économique peuvent observer et évaluer les actions de ces derniers, de manière objective. Ils peuvent ensuite développer une position personnelle allant dans le sens du bien-être général, et appuyer des décisions ou, au contraire, s'y opposer et agir à leur rencontre<sup>37</sup>.*

Le rôle de la société civile dans les partenariats public-privé est multiple. Dans les **PPP contractuels**, elle joue un rôle important afin de protéger les acquis des travailleuses et travailleurs ainsi que le caractère universel des services. Elle contribue à renforcer le caractère public des organismes de l'Etat pour faire reculer certains projets à caractère uniquement économique, ou pour convaincre les organismes internationaux tels que la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International de modifier leurs critères de subventions afin de s'assurer que leur soutien financier tienne davantage compte des questions sociales ou environnementales<sup>38</sup>.

Dans les **PPP consensuels**, les organisations de la société civile (OSC) ont pour mission d'assurer un contrôle citoyen de l'action des autorités publiques. Ce contrôle permet aux associations de la société civile prises individuellement ou collectivement d'assurer la surveillance citoyenne de l'action de l'exécutif local. La presse, les associations des droits de l'homme sont ainsi mises à contribution pour faire le monitoring des droits civils et politiques.

### 3.3.2. Défaillances de la société civile

La **société civile** englobe les individus et les groupes (organisés ou non) qui agissent de manière concertée sur les plans social, politique et économique, administrés par des règles et lois formelles et informelles. Ainsi, la défaillance s'observe aussi bien au niveau des individus que des organisations de la société civile.

#### a). Au niveau des individus

Pour les individus, la Constitution stipule que :  
*« Tout congolais a le droit d'adresser individuellement ou collectivement une pétition à l'autorité publique qui y répond dans les trois mois.*

<sup>37</sup> N. Cvelek et F. Daiber, *Qu'est-ce que la société la civile ?* Antananarivo, 2009, p. 22.

<sup>38</sup> E. Palmuyoki, «Public-Private Governance Patterns and Environmental Sustainability». *Environment, Development and Sustainability*, vol. 8, no. 1, 2006, pp. 1-17.



*Tout congolais est tenu de remplir loyalement ses obligations vis-à-vis de l'Etat. Il a, en outre, le devoir de s'acquitter de ses impôts et taxes<sup>39</sup> ».*

Au regard de droits et devoirs que lui reconnaît la Constitution, le citoyen congolais s'illustre par la méconnaissance de ses droits et devoirs ainsi que par une faible emprise sur les prestataires des services sociaux de base.

#### 1°. Méconnaissance du contexte normatif du contrôle citoyen

Le contrôle citoyen de l'action publique est perçue par plus d'un comme une innovation, une préoccupation des partenaires dont la mise en œuvre serait difficile dans un contexte d'analphabétisme, d'accès difficile à l'information et d'ambiguïté de tutelle.

#### 2°. Faible emprise sur les prestataires des services sociaux de base

Le contrôle citoyen de l'action publique pousse à défendre des valeurs qui ne sont pas acceptées et promues au sein des responsables au niveau central. Dans ce cas, on peut être en difficulté avec la tutelle et la population. En effet, les prestataires des services sociaux dépendant hiérarchiquement des responsables des services déconcentrés de l'Etat, l'emprise du citoyen sur ces prestataires s'amenuise et détériore sa capacité de contrôle.

#### b). Défaillances des Organisation de la Société Civile

Pour les pays africains, nous partageons l'observation de Jean Otemikongo<sup>40</sup> qui montre des brouillages entre Etat et société civile. Le centralisme étatique fait de la société civile fille de l'Etat et cela constitue une première limite à l'idéal d'une société civile autonome à l'occidentale. Dans une grande partie de ces pays, celle-ci est largement le produit de la volonté étatique. Les associations se créent et vivent principalement de cet Etat. En outre, la société civile entretient dans ces pays des relations plutôt incestueuses avec le pouvoir. Dans ces pays, des organisations de la société civile se transforment en partis politiques, tandis que des personnalités politiques naviguent entre postes de responsabilités au sein de l'Etat et au sein des ONG. La société civile porte plutôt secours à l'Etat en crise et permet à assurer sa stabilité<sup>41</sup>.

En RDC, la société civile est perçue, selon une frange importante de la population, comme hybride et politisée, une coquille vide ou encore un bal de chauves.

*La guéguerre au sein des sociétés civiles a finalement donné lieu à des débats de rue en pleine capitale Kinshasa. Globalement, les Kinois ne ménagent pas cette structure qu'ils accusent de tous les maux. Certains parlent d'une société civile hybride. « Nous n'avons pas une société civile véritablement neutre dans ce pays. Ceux qui se réclament y appartenir jouent un double jeu. Ils sont neutres devant la caméra, alors qu'en réalité ils servent les intérêts de leurs parrains politiques », a déclaré sous couvert de l'anonymat et sur un ton de révolte, un*

<sup>39</sup> Articles 27 et 65 alinéa 1 de la Constitution de la RDC.

<sup>40</sup> J. Otemikongo, « L'approche coévolutive des rapports entre l'Etat et la Société Civile en République Démocratique du Congo », *Revue de l'IRSA*, n°13, Presse Universitaire de Kisangani, FSSAP, mai 2008, pp. 1-15.

<sup>41</sup> P. Calame, *La Démocratie en miettes*, éditions Charles Léopold mayer, Paris, 2003, pp. 10-11.

*Professeur d'Université. Par ailleurs, d'autres Kinois ont réagi, avec beaucoup d'euphémisme, pour qualifier la société civile d'une structure totalement politisée. « Notre société civile est une coquille vide. Elle est infiltrée et atomisée. Dans ce pays, nous n'avons pas une société civile qui joue son rôle de groupe de pression au sens premier que lui donne le célèbre politologue français, Maurice Duverger. Etant donné que la politique est le principal domaine qui paye dans ce pays, on assiste finalement à une sorte de transhumance. S'ajoute à cela l'absence d'éthique au point que certains ont fini par donner l'impression que la politique est par essence amoral. C'est aussi ça qui est déplorable », a déclaré un homme politique<sup>42</sup>.*

Par ailleurs, la société civile influe sur les traditionnelles frontières entre gouvernants et gouvernés, sur les rapports entre le citoyen et les institutions, et bien évidemment sur les modalités de production de l'action publique et de gestion du Bien commun.

Cette nouvelle forme d'engagement des populations connaît une dynamique de floraison, d'expansion et de reconnaissance liée à divers enjeux, notamment économiques, sociaux, culturels etc. Face aux difficultés persistantes du service public, les associations naissent, se multiplient et prennent l'initiative. Elles jouent un important rôle d'appui et de fourniture de services aux populations. Aujourd'hui, ces associations couvrent l'ensemble des activités fondamentales comme la santé avec les mutuelles, le chômage des jeunes avec les Groupements d'intérêt économique, l'éducation avec l'aide et le soutien scolaire etc.

Toutefois, malgré leur apport décisif dans l'appui et la fourniture de services aux populations, les associations présentent de réelles faiblesses institutionnelles qui réduisent considérablement leur capacité et leur champ d'action, notamment : (i) le faible niveau de formation de leurs membres, et l'insuffisance des compétences pour réaliser certaines prestations, participer à des négociations techniques ou élaborer des propositions alternatives ; (ii) la rareté des ressources disponibles et l'insuffisance des capacités organisationnelles pour assurer un fonctionnement normal et pérenne, en vue d'accéder à l'information stratégique, ou encore de créer une forte mobilisation autour des questions d'intérêt commun ; (iii) l'absence de cadre de concertation fonctionnel et durable entre associations intervenant dans le même secteur ; (iv) l'insuffisance de l'appui institutionnel permettant de faire face à ces insuffisances. Ces faiblesses sont d'autant plus regrettables qu'elles constituent un frein à la pleine efficacité de l'action publique, et peuvent accentuer les déséquilibres d'accès aux services publics de base.

## CONCLUSION

Cette étude visait à dégager les défaillances des parties prenantes aux partenariats public-privé en République Démocratique du Congo. L'analyse montre que les partenaires aussi bien publics que privés accusent une défaillance au regard des rôles qui sont les leurs.

Considérant que les partenariats public-privé peuvent prendre la forme contractuelle ou consensuelle, les partenaires publics en RDC présentent une faible capacité

---

<sup>42</sup> Lire *Kongo Times* du 8 mars 2013.

de régulation des Marchés publics. Cette faiblesse est consécutive au nombre des Marchés Publics exécutés ainsi qu'aux ressources financières effectivement mobilisées à cet effet. Pour l'approche de gestion partenariale, la défaillance des acteurs publics s'observe au niveau du contrôle parlementaire, de l'édiction et de l'application des lois. La faible capacité technique et financière des partenaires privés ne leur permet pas de répondre aux critères de production des biens et de fourniture des services de qualité. Ce qui ouvre la voie à des manipulations des Marchés Publics se traduisant par la surévaluation des prix, au profit des autorités contractantes, des biens et services à fournir.

Quant à la société civile, ses organisations membres, en plus d'être des structures précaires, sont inféodées aux pouvoirs publics. Ce rend le contrôle citoyen inefficace. Cette situation soulève la question de la pertinence des partenariats public-privé. En effet, le développement des partenariats public-privé dans les secteurs des services publics relevant de l'autorité de l'Etat est un phénomène mondial, aussi bien dans les pays développés que les pays en développement.

Les partenariats public-privé ont été préconisés par la Banque Mondiale en tant qu'instrument stratégique de *New Public Management*, permettant une conciliation des impératifs d'équilibre budgétaire et de développement de l'offre de biens publics. Le recours à cette technique par les pays en développement réside dans l'effet de ciseau, que ces pays doivent en faire face, entre une demande sociale croissante, d'infrastructures et de services publics, et la limitation des ressources budgétaires disponibles. De même, la gestion publique traditionnelle dans ces pays, vient pour légitimer davantage le recours à cette technique, avec d'autres facteurs décisifs notamment la fragilité des finances publiques, la crise d'endettement, le retour en force des idées néolibéraux.

Somme toute, les partenariats public-privé bénéficient d'un ensemble de valeurs positives, à savoir : la négociation, la concertation, la solidarité à travers le partage des risques et de bénéfices. Ils viennent rompre avec les méthodes de gestion traditionnelle (unilatéralisme, autoritarisme) des services publics, en bénéficiant des méthodes de gestion provenant du secteur privé, ayant prouvé leur performance ; afin d'offrir des services publics de qualité aux citoyens à faible coût pour l'Etat. Une opportunité qui s'offre pour la République Démocratique du Congo.