



**FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES,
SOCIALES ET POLITIQUES**

Département des Sciences Politiques et Sociales
Institut d'Etudes du Développement

**GESTION ADDITIVE, BIENS PUBLICS ET FOURNITURE DE
L'ELECTRICITE DANS LA REGION DE BUKAVU, RD CONGO**

Di-Kuruba Dieudonné MUHINDUKA

Thèse de Doctorat en Sciences Politiques et Sociales

Composition du Jury

Co-promoteurs: Professeur Fabienne LELOUP

Professeur Jean-Marie WAUTELET

Lecteurs : Professeur Paul GERADIN

Professeur Pèlerin kim KIMWANGA

Professeur Sybille MERTENS

Président : Professeur Bichara KHADER

Mai 2010

DEDICACE

Hata kamwe, katika muda usoni wa maisha yangu, sijuwi ginsi gani kuwashukuru nyinyi :

Veronika na Alphonse

Chantal na kizazi chako

Séverin Mugangu

Faida na Gustave

Josephine na Gabriel

Victor Mussa na Raymond Ekanga

Marie-Luce na Paul

Fabienne na Jean-Marie

Virginie, Raymond na kizazi chenu

Jean-Bosco Rwasha na Kayembe Tshipamba

REMERCIEMENTS

Cette thèse m’apportera du bonheur si, dans son immatérialité, elle me prédispose à procurer le bonheur aux autres. C’est une raison de vous remercier, vous qui vous êtes joints à moi pour son aboutissement: Jean-Marie Wautelet (co-promoteur, UCL), Fabienne Leloup (co-promoteur, FUCaM), Sybille Mertens (lecteur, ULg), Pèlerin Kimwanga (lecteur, UPN et ULg) et Paul Gérardin (lecteur, ICHEC) et Bichara Khader (président du jury, UCL).

Une reconnaissance particulière s’adresse à vous toutes et tous qui m’avez permis d’avancer soit au niveau du travail sur le terrain, soit au niveau de la recherche documentaire, soit au niveau des démarches administratives: Professeurs Xavier Renders, Déo Ruhamany, Emile Tanawa, Séverin Mugangu, Bosco Muchukiwa, Joseph Gwamuhanya, Dieudonné Lubala, Joseph Nzabandora et Michel Mubake; mesdames et messieurs Aurélie Bitondo, Mussa Galu, Célestin Buchekuderhwa, Christian Kamala Kaghoma, Elisée Kunaba, Eugénie Rugendabanga, Kakule Tatsopa wa Mugalitsa, Kavira Vikasimbaki, Roger Nsibula, Anicet Ntabaza, Alfred Kakisingi...

Je remercie les formateurs, parents, amis et collègues d’avoir accepté de lire certaines de ses parties et y avoir apporté leurs commentaires et critiques: Bénédicte Réal, Monique Lepoivre, Philippe Collet, Marie-Luce Delfosse, Augustin Babunga, Enet Mutamba, Jean-Pierre Muhingisa, Shingshang Shangalume, Valentin Maroti, Asclépiade Mufungizi, Paul Senzira, Marcel Tambwe, Victor Mussa Galu, Richard Mugadja, Elisée Kunaba, Georges Basubi, Babongo Belingo, Déocard Karhamba, Emmanuel Nashi, Christian Kamala Kaghoma, Paul Namusomwa, Floribert Ntungila, Paul Vikanza, Déogratias Bugandwa, Esaïe Kabwit, Arnold Nyaluma, Justin Nyorha, Massimango Tuna Hussein, Louis Karhebwa, Philothée Ndanda, Gilbert Bisimwa, Adolphe Bandeke, Manassé Shubazi, Janvier Kilosho, Etienne Cishali, Ephrem Aksanti, Gilbert Kajemendje, Jean-Soleil Mulengezi.

Enfin, cette thèse a bénéficié de financements institutionnels de l’Université catholique de Louvain, de l’Université Catholique de Bukavu, de l’Agence Universitaire de la Francophonie, de la Coopération Technique Belge, de la Coopération universitaire au Développement et de l’Institut Supérieur de Développement Rural de Bukavu.

Liste des sigles

- AHE: aménagement hydro-électrique
- BEST: Bureau d'études scientifiques et techniques
- BT: Basse tension
- CEPGL: Communauté économique des pays des Grands Lacs
- CNS: Conférence nationale souveraine
- DIC: Dialogue intercongolais
- FEC: Fédération des entreprises du Congo
- FUCaM: Facultés Universitaires Catholiques de Mons
- GWH: Gigawatt
- HT: haute tension
- IPP: Initiative de préfinancement privé
- LEAD: Laboratoire d'économie appliquée
- MT: Moyenne tension
- MW: Mégawatt
- RIRGL: Réseau interconnecté de la Région des Grands Lacs
- SENOKI: Société d'électrification du Nord-Kivu
- SIG: Service d'intérêt général
- SINELAC: Société internationale d'électricité des pays des Grands Lacs
- SNE: Société nationale d'électricité (Congo-Brazzaville)
- SNEL/DRK: Société nationale d'électricité/ Direction Régionale du Kivu
- UCB: Université Catholique de Bukavu
- UCL: Université catholique de Louvain
- UDPS: Union pour la démocratie et le progrès social
- ULg: Université de Liège

Liste des figures

Figure 1.1. La pyramide des formes de la participation dans L'espace public	p. 28
Figure 1.2. Le pentagone des politiques publiques	p. 35
Figure 1.3. Matrice des biens	p. 44
Figure 3.1. Evolution des exportations et des importations De la SINELAC vers le Burundi, le Rwanda et la RD Congo	p. 135
Figure 4.1. Modèles de régulation de la fourniture	p. 153
Figure 4.2. Modèle de gestion additive en évolution	p. 156
Figure 5.1. Boîte à outils de la thèse	p. 191

Liste des tableaux

Tableau 0.1. Les formes élémentaires de la corruption	p. 11
Tableau 2.1. Taux d'électrification en RDC et en provinces (1992)	p. 104
Tableau 2.2. Evolution des abonnés sur le marché intérieur	p. 104
Tableau 2.3. Potentiel énergétique de la RDC et de son exploitation en 2000	p. 108
Tableau 3.1. Evolution des indicateurs commerciaux-financiers de la SNEL	p. 121
Tableau 3.2. Evolution des exportations en GWh de la SINELAC	p. 122
Tableau 3.3. Consommation de l'énergie livrée en Gwh 1990-2006	p. 123
Tableau 3.4. Quelques indicateurs techniques au 26/11/2004	p. 124
Tableau 3.5. Evolution de la puissance installée en RD C et de la demande	p. 125
Tableau 3.6. Tarifs extérieurs (négociés)	p. 126
Tableau 3.7. Le déficit énergétique au niveau du réseau de la SNEL/DRK	p. 132
Tableau 3.8. Projets rwandais de production de l'électricité en 2005	p. 133
Tableau 3.9. Capacité et offre de l'hydro-électricité au RIRGL en 2006	p. 134
Tableau 3.10. Evolution tarifaire des importations-exportations (RIRGL)	p. 136
Tableau 4.1. Rationalité des acteurs dans la fourniture de l'hydro-électricité	p. 142
Tableau 4.2. Situation d'accès des ménages au réseau	p. 142
Tableau 4.3. Croissance du nombre d'abonnés	p. 172
Tableau 4.4. Enquête de satisfaction sur le rôle des comités d'électrification	p. 176

Table des matières

Dédicace	iii
Remerciements	v
Liste des sigles	vi
Liste des figures	vi
Liste des tableaux	vii
Table des matières	ix
Introduction	1
1. Orientation générale de la recherche	1
2. Mise en place des outils méthodologiques pour le recueil, le traitement et l'interprétation des données	4
3. Question de recherche et hypothèse	8
Critère 1. <i>Empowerment</i>	9
Critère 2. Optimisation du rapport entre efficacité, équité et durabilité.	10
Critère 3. Apprentissage par la pratique	13
4. Aspects méthodologiques	14
4.1. La démarche de la recherche	14
4.1.1. Les approches d'analyse des politiques publiques	...15
4.1.2. Outils de production et traitement des données	...15
4.2. Origine du travail et mise en œuvre de terrain	17
4.3. Débat sur des probables limites méthodologiques	...21
5. Un fil conducteur: la gestion additive pour la reconstruction de l'Etat	23
Chapitre 1. Gestion additive et théorie des biens publics	25
Liminaire	25
1. Pour un nouveau cadre conceptuel polarisé autour de la "gestion additive"	26
1.1. Une impasse conceptuelle	27
1.1.1. De la gestion participative...	...27
1.1.2. ...à la coproduction	...29
1.2. Une nouvelle conceptualisation articulée sur la «gestion additive»	30
2. La gestion additive comme concept fédérateur, susceptible d'intégrer trois pôles de politiques publiques	33
2.1. Avancée des biens publics vers les "biens publics mondiaux" et émergence du pôle de politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-public	38
2.1.1. Du débat général sur les biens publics au débat sur les biens	

publics mondiaux	...38
2.1.1.1. Biens publics: biens publics purs, biens publics impurs ou mixtes et service public	...40
2.1.1.1.1. Notions de biens publics purs et impurs (mixtes)	...40
2.1.1.1.2. La notion de service public	...48
2.1.1.2. Biens publics mondiaux	...50
2.1.2. De la notion de biens publics nationaux à celle de gestion additive dans le partenariat public-public	...51
2.2. Ouverture de la fourniture des biens publics aux capitalistes et émergence du pôle des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste	55
2.2.1. Perspective des biens publics de réseau	...56
2.2.2. Perspective des politiques publiques polarisées autour de la privatisation	...60
2.2.3. Les politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste	...65
2.3. Ouverture de la fourniture des biens publics aux acteurs de la société civile: le pôle des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif	68
2.3.1. La décentralisation	69
2.3.2. La croissance en puissance et en compétence de la Société civile	75
3. Le binôme congolais « Etat et Société civile » dans la gestion publique	77
4. Brève conclusion au sujet de l'application des grilles de lecture	85
Chapitre 2. Regard sur la politique énergétique congolaise	87
Liminaire	87
1. Le processus de réforme de la politique énergétique	88
1.1. Avant le décret du 30 décembre 1939, l'activité ordinaire de production de l'électricité	89
1.2. Du décret du 30 décembre 1939 au 14 juillet 1974, le service public à l'ordre du jour dans le cadre d'une activité ordinaire de production de l'électricité	91
1.3. De l'ordonnance-loi n° 74/012 du 14 juillet 1974 aux arrêtés ministériels dits du 16 novembre 1994: l'action publique d'électricité comme activité intermédiaire sous le régime de monopole	93
1.3.1. Régulation monopoliste du secteur électrique: assise juridique et illustration de la mise en œuvre	...93
1.3.2. La mise sous régulation du secteur électrique, une mesure de zaïrianisation/radicalisation sectorisée	...95
1.4. Des arrêtés ministériels dits du 16 novembre 1994 à la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008: un processus de néo-libéralisation qui s'annonce	..97
1.4.1. Le régime des arrêtés ministériels dits du 16 novembre 1992	...98
1.4.2. Le régime de la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008	.101

2. Pilotage de la gestion directe dans le secteur électrique	102
2.1. Un constat, trois tendances de base	103
2.1.1. La question des <i>outcomes</i>	103
2.1.1.1. Le degré de satisfaction des clients domestiques (ou les ménages)	103
2.1.1.2. Les effets externes sur les utilisateurs industriels et l'environnement naturel et humain	105
2.1.2. Le niveau de l'output	107
2.2. La « noyade » du monopole dans le secteur électrique	110
2.2.1. Le constat	110
2.2.2. Les pratiques de gestion concrètes dans la mise en œuvre du monopole	110
2.2.2.1. Le système de tarifs préférentiels	111
2.2.2.2. L'aide de l'Etat	111
2.2.2.3. Les transactions d'opportunisme	112
2.2.2.3.1. Le marché public d'Inga I	114
2.2.2.3.2. Le marché public des arriérés de la Société nationale d'électricité du Congo-Brazzaville (SNE)	114
2.2.2.3.3. Le marché des « fonds vautours »	116
Conclusion partielle	117
Chapitre 3. Politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-public et faiblesse de l'Etat congolais.	
Le cas du réseau interconnecté de la Région des Grands Lacs (RIRGL)	119
Liminaire	119
1. La faiblesse de l'Etat au cœur de la perspective historique globale des réseaux interconnectés	120
2. Le même constat de la faiblesse de l'Etat vaut au niveau du RIRGL	127
2.1. Perspective sur les facteurs de pertinence du RIRGL	127
2.1.1. Pertinence de la CEPGL	128
2.1.2. RIRGL: la CEPGL en action dans le secteur électrique	128
2.2. La marginalisation de la société nationale congolaise	131
2.2.1. Au point de vue de l'offre: une sous-utilisation des actifs disponibles pour le marché national	131
2.2.1.1. Grief 1: Orientation du projet d'importation à partir des aménagements hydro-électriques de Kiyimbi et Pyana-Mwanga	132
2.2.1.2. Grief 2: Affectation de la production de la Ruzizi I	134
2.2.1.3. Grief 3: Affectation du quota congolais de la production de la Ruzizi II	135
2.2.2. Au point de vue de la tarification et de la balance Commerciale	136
Conclusion partielle	137

Chapitre 4. Gestion additive en partenariat public-privé associatif dans la fourniture de l'électricité :	
Dynamique en cours dans la région de Bukavu	139
Liminaire	139
1. L'émergence des pratiques de gestion additive en partenariat public-privé associatif dans la fourniture de l'hydro-électricité à Bukavu	139
1.1. Analyse exploratoire	140
1.1.1. Le caractère chronique du déficit de l'hydro-électricité	.141
1.1.2. La rationalité des acteurs dans le contexte de pénurie	141
1.1.3. Emergence des comités d'électrification	.143
1.2. Identification des comités d'électrification	143
1.2.1. Neuf fiches signalétiques des comités d'électrification constitutifs de l'échantillon raisonné...	.144
1.2.2. ...Pour six traits organisationnels prépondérants	.151
1.3. Analyse des modèles de fourniture de l'hydro-électricité	153
2. La portée des pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif	161
2.1. Entrée juridico-sociologique	161
2.2. Entrée économique	169
2.3. Entrée politique	174
Conclusion partielle	177
Chapitre 5. Repenser les politiques publiques en RD Congo à partir des pratiques de gestion additive en partenariat public-privé associatif	179
Liminaire	179
1. De la formation à la construction d'une nouvelle politique publique consacrée par la loi n°08/007 du 7 juillet 2008	179
1.1. La réflexion publique, du COPIREP	181
1.2. Les réflexions du monde expert dans les politiques publiques	182
1.3. Analyse prospective de la loi n°08/007 du 7 juillet 2008	188
2. Les pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif: une base d'une nouvelle politique publique en RD Congo	190
2.1. Elargissement de l'étude des pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif à la région de Butembo	192
2.1.1. Volet économie politique	193
2.1.2. Volet socio-anthropologique	201
2.2. Proposition de politiques publiques à partir des pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif	206
2.2.1. Une vision réforme économique qui s'inscrit dans le référentiel de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif	207
2.2.2. Une nouvelle régulation publique...sous deux conditions relevant de la gestion publique territoriale	.208
Conclusion partielle	215

Conclusion	217
1. Cheminement par rapport à la question de départ	217
Critère 1. <i>Empowerment</i>	217
Critère 2. Impact positif sur l'efficacité, l'équité et la durabilité	218
Critère 3. Apprentissage par la pratique	218
2. Les enjeux de la recherche	219
2.1. Le concept de gestion additive	220
2.2. Les politiques publiques	220
3. Perspectives de recherche	223
Bibliographie	225

*

Introduction

1. Orientation générale de la recherche

La recherche doctorale dont cet ouvrage est le fidèle reflet s'inscrit dans la perspective de la gestion publique. Elle enquête au tournant du 20^e siècle et la première décennie du 21^e siècle en RD Congo, sous un angle bien précis.

Il s'agit de *la gestion de la gestion publique*, entendue dans le cas présent au sens de *gouvernance* ou *politiques publiques*¹. Cette étude en scrute une double dimension: *non seulement résoudre des problèmes mais aussi construire des cadres d'interprétation du monde*². C'est cet objet qui l'inscrit dans un débat important qui concerne les transformations de la gestion publique observables dans l'enchevêtrement des missions des acteurs publics et privés. Elle analyse, en effet, le potentiel de la «gestion additive» dans la fourniture des biens publics en RD Congo et la cohérence de ce nouveau mode de régulation.

Sans anticiper sur la suite de notre propos, il faut apporter ici deux précisions. La première concerne la proposition du concept de «gestion additive» qui, comme nous le verrons dans la discussion théorique (chapitre 1), désigne «*l'association des acteurs – qu'il s'agisse d'acteurs publics et privés ou d'acteurs publics et publics –, à une gestion qu'en commun ils diagnostiquent, définissent et concrétisent*». En seconde précision, les transformations donnent

¹ Relisons trois auteurs, dont l'ensemble de leurs travaux établissent de façon magistrale l'identité entre gouvernance et politique publique. Tout d'abord, Inge Kaul, «Une analyse positive des biens publics», in Jean-Philippe Touffut, dir., *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 33, assimile décision délibérée et choix de politique publique. Ensuite, Joseph Stiglitz, «L'organisation politique du monde permet-elle de servir l'intérêt général de la planète?», in Jean-Philippe Touffut, dir., *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 187, le terme gouvernance désigne des mécanismes de prise de décision que nécessite l'action publique. Enfin, Xavier Greffe, «Le nouveau design institutionnel public », *op.cit.*, p. 147, que l'autre nom de gouvernance est politique publique.

² Pierre Muller, «L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique», in *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, p. 189.

un sens à ce que l'on appelle aujourd'hui aussi bien la nouvelle sociologie des organisations que la nouvelle microéconomie avec des hypothèses comme la rationalité limitée, l'interaction stratégique et les structures non marchandes³.

Les travaux de la thèse confirment, en les approfondissant, les premiers résultats que nous avons pu obtenir dans le cadre du mémoire de DEA à propos de la gestion additive dans le secteur de l'électricité⁴. Envisagés dans une perspective de durée (1990-2009), les faits ainsi observés permettent de lever le voile sur l'impuissance progressive et croissante du modèle officiel congolais à fournir les biens publics. Ce qui est en jeu, c'est la «crise du mode de régulation»⁵, l'obsolescence d'un modèle officiel de fourniture des biens publics qui s'est réclamé de l'Etat-providence (à la base de la gestion directe des biens publics), tout en évoluant dans un contexte étranger à celui-ci.

Cette usure est perceptible non seulement pour l'électricité, mais aussi dans de multiples secteurs des biens publics sur l'ensemble du territoire national. Illustrons la situation par deux exemples. L'un, tiré de l'œuvre musicale de Koffi Olomide, montre que les musiciens congolais suivent aussi avec intérêt la déliquescence de l'Etat dans la fourniture des biens publics. L'autre, de la Direction générale de la SNEL, se rapporte à l'hydro-électricité.

Koffi Olomide, vedette de la chanson congolaise moderne exprime dans une évocation musicale très courte mais éloquente, la situation de l'électricité dans la ville de Kinshasa, ville-capitale et miroir du pays⁶:

Nalobi hé, nalobi hé; natali na TV namoni bazo kombola ba nzela: c'est bien. Mais courant ezo katana kaka. Nayebi que un jour ekokatana te.

³ Dans un corpus très vaste de travaux, nous indiquons à titre d'illustration, en raison de leur clarté et de leur simplicité, ceux de Pierre Cahuc, *La nouvelle microéconomie*, Paris, La Découverte, 1998. Ces hypothèses se situent à l'opposé de celles de l'ancienne microéconomie: rationalité forte, isolément stratégique et marché.

⁴ Dieudonné Di-Kuruba Muhinduka, *Les organisations communautaires en rapport avec l'entreprise publique Société Nationale d'Electricité dans la Fourniture de l'Electricité à Bukavu / République Démocratique du Congo, de 1990 à 2004*, mémoire de DEA interuniversitaire en Développement (DVL 3 DA), Environnement et Sociétés, Institut d'Etudes du Développement, Université catholique de Louvain, septembre 2004.

⁵ Robert Boyer, *Théorie de la régulation. 1. Les fondamentaux*, Paris, La Découverte, 2004, p. 77 définit une crise du mode de régulation comme un «épisode au cours duquel les mécanismes associés au mode de régulation en vigueur se révèlent incapables de renverser les enchaînements conjoncturels défavorables, alors même que, initialement tout au moins, le régime d'accumulation est viable».

⁶ Koffi Olomide, dans le concert *live* «Les mineurs du quartier latin» donné à Kinshasa en juillet 2007.

Biso nyoso ndenge tozaa awa, elikya na biso ezali Vieux na biso Yezu azonga. Amissi Thambwe na ba pete ebele awuti Paris, Londres, Rome, mais elikya naye lokola oyo ya ngai eza Nkolo Yezu azonga. Boulé sikolo, soki Yezu aye, abandi na ba Bosobolo, Busu-Melo, be nani ayo..., courant ekeyi! Ba côté na biso akokoma comment? Nako'kosa te, ba bongisela biso courant. Biso mpe toza na besoin que courant ezala...Au lieu ezala...ya lupemba!». Ce qui peut se traduire par: «Hé, écoutez-moi, écoutez-moi...je suivais juste la télé et j'y ai vu qu'on balayait les rues: c'est bien! Mais il y a toujours et encore ces coupures d'électricité. Je sais bien qu'un jour il n'y en aura plus...Tous tels qu'on est là, notre espoir à tous c'est que notre «Grand frère» à tous Jésus revienne. Amisi Thambwe, tellement couvert de prestige,...là, il revient de Paris, de Londres, de Rome, mais son espoir – tout comme le mien – c'est le retour du Seigneur Jésus! Imaginez, un instant, que Jésus revienne. Il arriverait du côté de la rue Bosobolo, de Busu-Melo, et d'autres avenues par là (sous-entendu dans la commune de Kasavubu), ...Et là, brusquement, plus de courant! Comment pourrait-Il alors faire pour parvenir jusque chez nous (sous-entendu Mbinza)? Sans vous mentir, il faut qu'on nous répare le courant électrique. Pour nous aussi, c'est important qu'il y ait du courant électrique...Au lieu que tout le temps, ce soit...comme la chance de celui qui gagne au jeu, le hasard!....

Une deuxième illustration de la dimension nationale du problème est ce tableau sur la fourniture de l'hydro-électricité à Kinshasa que nous avons recueilli auprès des agents de la Direction de la planification au niveau de la Direction générale de la Société nationale d'électricité (SNEL). Nous recevant en février 2007, ils ont déclaré au cours de l'une des séances de travail:

« Nous comprenons bien que votre terrain est la ville de Bukavu, avec l'historique phénomène de *dahoulage*⁷. Mais, il faut se le dire, ce phénomène s'observe à grande échelle sur l'ensemble du réseau SNEL,

⁷ Pour le détail sur l'état de ce néologisme qui est avant tout une variable socio-anthropologique, on peut se reporter à notre mémoire de DEA dans lequel nous le présentons avant tout comme un indicateur de l'enclassement des populations dans des pratiques socio-anthropologiques. Ainsi, le dahoulage est illustratif de ce que Polanyi considère comme des contraintes sociales (réciprocité, redistribution et échange), lesquelles correspondent aux modes d'intégration qui relient la sphère politique, la sphère économique et la sphère sociale par le biais de leurs interdépendances et qui, dès lors, empêchent de refuser des faveurs à des proches ou à des acteurs vis-à-vis desquels on est liés par des obligations réciproques.

quel que soit le nom local qu'on lui a donné. Par exemple, dans notre bureau, le jargon utilisé est le *by-passing*. »

Au fil du déploiement de la présente étude, nous serons amenés à analyser des dynamiques collectives qui débordent tant du champ de l'électricité comme objet du savoir que du cadre de la région de Bukavu comme espace. L'élargissement qui sera fait dans le chapitre 5 en témoigne explicitement. Il entre dans la perspective de ce qu'est une démarche de reconstruction du phénomène social total.

Nous lisons dans la fourniture de l'électricité à Bukavu la défaillance qui caractérise l'acteur public en RD Congo depuis la fin des années 1980. Mais cette dégradation va paradoxalement de pair avec une prise de conscience du problème **d'équité et de celui la déliquescence de l'Etat**. Ils conduisent, d'une part, à la non viabilité économique des entreprises publiques et, d'autre part, à la montée d'un sentiment nouveau de responsabilité collective pour les problèmes que la population affronte en conséquence.

Ce constat qui est au cœur de la réalisation de la thèse, et l'oriente, nous amène à aborder d'emblée la question de la mise en place des outils méthodologiques qui sous-tendent la lecture, le traitement et l'interprétation des données de terrain. Ce n'est qu'ensuite que nous présentons la question de la recherche et de l'hypothèse.

2. Mise en place des outils méthodologiques pour le recueil, le traitement et l'interprétation des données

Nous nous sommes appuyés sur trois sources en ce qui concerne la recherche sur le terrain.

La première a été la radio Maendeleo de Bukavu. Celle-ci est une initiative des ONG et autres structures de développement (dont l'Institut Supérieur de Développement Rural de Bukavu, ISDR-Bukavu) du Sud-Kivu. Elle organise chaque dimanche une émission-débat sur le problème de la mauvaise fourniture de l'hydro-électricité. Pour ce faire, elle ouvre son émission à la Société nationale d'électricité/Direction régionale du Kivu (SNEL/DRK, aux consommateurs, aux électriciens indépendants et aux agents d'autres services du ministère de l'énergie (division de l'énergie et commission provinciale de l'énergie). Par téléphone, les auditeurs ont également la possibilité de participer aux débats par le «jeu des questions et réactions du public». A l'écoute de cette

émission, nous avons été frappés par l'argument de la SNEL qui pointe du doigt les consommateurs à travers le déficit d'écocitoyenneté. La SNEL/DRK accuse la population d'inattention aux gestes quotidiens comme par exemple éteindre les lumières publiques, couper la lumière en sortant des pièces, recourir à des ampoules moins consommatrices d'énergie et qui éclairent plus⁸. Elle l'accuse dans le même temps de pratiquer sans gêne le *dahoulage*. De même, la délégation des techniciens de la direction générale de la SNEL en mission à la SNEL/DRK évoque ces aspects d'écocitoyenneté comme des points cruciaux de la lutte pour l'amélioration de la qualité de fourniture de l'électricité à Bukavu. C'était à l'occasion d'une réception de cette délégation par les services du Gouvernorat de la Province du Sud-Kivu en avril 2006⁹. Elle ne fit alors, de ce point de vue, qu'enfoncer une porte déjà ouverte *via* les antennes de la Radio Maendeleo. Enfin, le discours de la SNEL peut être mis en parallèle avec celui du responsable de l'aménagement hydro-électrique (AHE) Ruzizi II de la Société internationale d'électricité des Grands Lacs (SINELAC)¹⁰.

Si la SNEL est responsable dans la mauvaise fourniture de l'électricité, la population le serait aussi. En effet, celle-ci non seulement gaspille le courant, lorsqu'il y en a, consciemment ou non, mais elle déverse également des déchets dans le lac Kivu, c'est-à-dire en amont de la rivière Ruzizi qui en est l'exutoire et sur laquelle les AHE Ruzizi I et Ruzizi II sont érigés. On peut constater que même l'Office Congolais de Contrôle (OCC) déverse au bord du lac voire dans le lac des quantités de biens importés jugés de qualité non conforme aux normes. Il faut aussi remarquer que le grand dépotoir de la ville est situé sur un rivage du lac.

La deuxième piste fut constituée par une enquête reposant sur la méthode d'analyse en groupe. L'exploration de cette méthode de récolte et traitement de

⁸Au cours de l'atelier organisé le 14 mars 2009 à Bukavu par le Guichet d'Economie Locale, *La problématique d'électrification en milieu rural à partir d'une microcentrale hydroélectrique*, le chef de la centrale Ruzizi I est revenu sur ce déficit d'écocitoyenneté de la part des usagers. Des usagers ont rétorqué plus ou moins en ces termes: «C'est vrai ce que vous dites. Mais nous attendons que la SNEL prêche par l'exemple la bonne gestion de l'électricité, notamment en coupant l'éclairage public la journée et en pratiquant le vrai délestage : fournir de l'électricité au moment où le besoin se fait sentir et le retirer quand le besoin disparaît».

⁹Au cours de l'audience, le Conseiller chargé des questions économiques et de développement (que nous étions) entourait Madame La Vice-gouverneur, en remplacement du Conseiller chargé des questions techniques et du patrimoine dont relevait la SNEL pendant le mandat.

¹⁰ Visite guidée à l'AHE Ruzizi II avec des étudiants dans le cadre du séminaire d'économie rurale (avril 2006 et 21 février 2009).

données remonte à janvier 2007. Il s'agissait de faire le point des connaissances acquises et de les interpréter collectivement et contradictoirement avant de pouvoir ultérieurement les analyser.

Van Campenhoudt, Chaumont et Franssen¹¹ montrent que, comme technique de collecte des données (par entretien collectif) et procédure de réfutation, cette méthode associe les acteurs concernés à la construction de l'analyse sociologique de leurs expériences et de leurs pratiques; elle prend en compte le caractère relationnel du social; elle vise à saisir et à analyser, avec les participants, la dynamique des relations sociales qui les réunit et les oppose autour d'un même enjeu.

Mais cette méthode requiert des participants un dialogue direct, ce qui n'est pas toujours facile à réaliser dans tous les contextes. Par conséquent, pour l'élaboration de notre système d'information, nous avons adopté une variante méthodologique: *analyse en groupe in vitro*. Celle-ci consiste donc à croiser les données d'enquête directe ou indirecte (témoignages) par des entretiens avec des personnes distantes dans le temps et l'espace. L'interaction sociale autour d'un même problème s'opère dès lors par l'entremise du chercheur qui, pour ce faire, fait la navette entre les enquêtés distanciés.

La navette s'amorce à partir d'un premier récit sur le problème social concerné. Ce récit martyr issu de l'interaction entre le chercheur et un (un groupe homogène de) participant (s) constitue le texte qui prépare l'interaction ultérieure, et ainsi de suite.

Ainsi comprise, la technique proposée ici, l'analyse en groupe in vitro, s'inscrit dans un courant de pensée méthodologique qui, comme l'ont opérationnalisé par exemple aussi bien les travaux de Sall¹² que ceux de Bezançon et al.¹³, privilégie le *débat réalisé de manière virtuelle*. Ce débat réalisé à partir des questions posées individuellement à chaque enquêté, permet la dialectique en

¹¹Luc Van Campenhoudt, Jean-Michel Chaumont et Abraham Franssen, *La méthode d'analyse en groupe. Applications aux phénomènes sociaux*, Paris, Dunod, 2005, p. 37-40.

¹²Mahamadou Sall, *Acteurs et pratiques de la production foncière et immobilière à Ourossogui (Sénégal)*, Thèse en sciences sociales (orientation Développement, Population, Environnement), Faculté des sciences économiques, sociales et politiques, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 2004.

¹³Xavier Bezançon, François Caron, Hervé Dumez, Alain Jeunemaître, Claude Martinand, Max Roche, Henri Stouff, Dominique Barjot et Alexandre Giandou, « Bilan et perspectives de la concession dans les pays industrialisés », in *Entreprises et histoire*, n° 38, 2005/1, p. 120-132.

mettant en dialogue des points de vue, convergents ou non, de différents enquêtés.

A titre d'essai dans cette thèse, et en anticipant sur la suite de notre propos, l'*analyse en groupe in vitro* a été testée avec satisfaction dans une analyse exploratoire dont les résultats apparaissent dans le chapitre 4. En pratique, l'échantillon, choisi de manière raisonnée, touche des personnes de provenances diversifiées mais avec une forte représentation du milieu universitaire, et même prédominance de l'UCB¹⁴:

Monsieur Damien Ndahanwa, développeur, abonné mais aussi chargé de la planification à OCHA/Kinshasa, qui a produit le récit martyr du problème de la mauvaise fourniture de l'hydro-électricité à Bukavu à partir de son vécu (jeudi 04 janvier 2007); le porte-parole de la Société Nationale d'Electricité/Direction Régionale du Kivu (mardi 09 janvier 2007, vendredi 27 janvier 2007); divers scientifiques: le professeur Bosco Muchukiwa, maître en sociologie et docteur en politiques de développement (dimanche 15 janvier 2007), mademoiselle Sophie Kahanda Nshobole, étudiante à la faculté des sciences économiques de l'Université Catholique de Bukavu (dimanche 22 janvier 2007), Monsieur Augustin Chabwine, psychologue et chercheur au Centre d'étude des conflits dans la région des grands Lacs (CEGEC)/Université Catholique de Bukavu (lundi 23 janvier 2007), Monsieur Asclépiade Mufungizi, économiste, DEA interuniversitaire en Sociétés, Environnement et Développement/Université de Liège, enseignant-chercheur à l'Université Catholique de Bukavu (lundi 23 janvier 2007), Maître Arnauld Nyaluma, juriste, avocat et enseignant-chercheur à l'Université Catholique de Bukavu (mercredi 25 janvier 2007) et Monsieur le comptable de la SINELAC (lundi 30 janvier 2007).

Enfin, la troisième piste est axée sur l'étude empirique réalisée par Isamukumbu Kikanda et Atchibiya Lubemba¹⁵. Dans celle-ci, les auteurs se sont particulièrement préoccupés de l'étude des imperfections de la qualité et de la continuité de fourniture de l'hydro-électricité à Bukavu. En ce qui concerne les creux de tension, ils ont observé les variations lentes, les variations rapides (flickers), les surtensions transitoires, les harmoniques, les déséquilibres. A propos de la continuité de fourniture, ils ont constaté les coupures longues

¹⁴Notre appartenance à ce milieu professionnel qu'est l'UCB (Université Catholique de Bukavu) a influé sur ce choix.

¹⁵Jules Kikanda Isamukumbu et Michel Atchibiya Lubemba, «L'électricité dans la vie quotidienne à Bukavu: étude des causes des problèmes de sa distribution», in Institut Supérieur Pédagogique de Bukavu, *Cahiers du CERUKI*, n° 36, 2008, p. 88-99.

(supérieures à 3 minutes), les coupures brèves (comprises entre 1 seconde et 3 minutes) et les coupures très brèves (inférieures à 1 seconde).

La quatrième section de cette introduction précise comment, à partir de ces trois sources, des outils de production et de traitement de données sont développés: les entretiens semi-directifs, l'analyse en groupe *in vitro*, l'observation participante et la littérature grise locale.

3. Question de recherche et hypothèse

En fait, ces trois sources d'observation intervenaient en prolongement de certains résultats de notre mémoire de DEA déjà cité. Globalement, nous y interrogeons la façon dont la fourniture en biens et services publics a tant bien que mal continué à être assurée aux citoyens demandeurs dans un contexte de déliquescence de l'Etat. La défaillance du service rendu à la population par la Société Nationale d'Electricité (SNEL), monopole étatique dans le secteur électrique, a débouché sur l'émergence d'un nouvel acteur, les comités d'électrification. Ainsi, bien que la fourniture reste sous le contrôle de l'acteur principal, la SNEL, l'intervention d'un tiers entre elle et les citoyens demandeurs, à savoir les comités d'électrification, rend finalement possible une utilisation plus ou moins rationnelle des infrastructures au service de la population.

Si nous examinons dans cette perspective notre mémoire de DEA, nous pouvons noter qu'il met en exergue une impulsion de la transformation de la conduite des acteurs. Cette impulsion vient du fait que la population s'est engagée, grâce au rôle des comités d'électrification, dans un préfinancement de la fourniture d'électricité. Elle a appris à compter sur elle-même. Les modalités et les coûts de raccordement se sont modifiés. La relation avec les équipements, les infrastructures et l'acteur public a évolué dans le sens d'une responsabilisation des usagers. Bref, en conséquence de cette transformation, on assiste à une évolution de la *verticalité* du mode de fourniture officiel du bien public vers une *horizontalisation* de celle-ci. Réciproquement, la gestion de la SNEL s'est améliorée, en intégrant des normes liées à la prise de conscience de ses obligations par rapport au public.

En fin de compte, ces observations attirent notre attention sur l'intérêt d'une transformation de la conduite des acteurs qui se mesure aux pratiques, c'est-à-dire finalement au «réel», à l'«empirique», au-delà du «formel», du «théorique». Notre questionnement concernant la relation entre ces pratiques et

l'émergence d'un mode de régulation inédit est le suivant: *les pratiques peuvent-elles constituer une source de renouvellement des politiques publiques pour le développement du Congo?* En trame de fond, nous retrouvons ainsi une question qui, pour paraphraser Muller¹⁶, est au cœur de l'objet des politiques publiques, en tant qu'elles sont en prise sur l'économie et toute la société. Elle nous amène à formuler cette hypothèse: *l'apport de la société s'additionne à celui de l'acteur public, et en cela se construit autour de la fourniture des biens publics ce que nous nommerons la **gestion additive** (que nous définirons dans le chapitre suivant); celle-ci est moins facteur de désordre que **créatrice** d'une forme institutionnelle nouvelle et inédite.*

Cette hypothèse a, à son tour, conduit à des questions plus précises. En quoi les pratiques de gestion additive constituent-elles du nouveau et de l'inédit? En quoi peut-on leur reconnaître ces caractéristiques? L'apport de ces pratiques peut-il emporter la conviction de l'acteur public de sorte qu'on s'attende à leur légitimation et leur officialisation dans le cadre d'une redéfinition des politiques publiques?

Nous défendrons l'idée que la réponse à ces questions est largement positive relativement à trois critères distincts mais complémentaires, qui servent alors de postulats à la recherche empirique et de guide à l'exploration empirique: empowerment; optimisation du rapport entre efficacité, équité et durabilité; et apprentissage par la pratique.

Critère 1. Empowerment

Nous nous baserons sur deux travaux pour expliciter ce critère. Tout d'abord, Yann Le Bossé et Bernard Valérie, dans un travail collectif¹⁷, ont défini par *empowerment* le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités, ce qui se réfère à la capacité des personnes à exercer un plus grand contrôle sur les aspects de leur existence qui sont importants pour elles, leurs proches ou leur communauté. *L'empowerment* apparaît ainsi comme une perspective d'intervention qui implique, naturellement, la participation active des personnes aidées à la définition des problèmes rencontrés et des solutions envisageables.

¹⁶ Pierre Muller, *op.cit.*, p. 195.

¹⁷ Yann Le Bossé et Bernard Valérie, «La formation à l'approche centrée sur le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités (empowerment): quelques applications», in *Les politiques sociales*, n° 3 et 4, 2005, p. 10-21.

Le deuxième travail est celui de Sophie Charlier¹⁸. Elle considère «le processus d'*empowerment* comme étant une construction identitaire à double dimension: d'une part, individuelle – la capacité de chacun et de chacune à prendre des décisions, à faire des choix dans sa vie – et, d'autre part, une dimension collective qui fait référence au pouvoir des individus au sein des groupes dans une vision commune de gestion de la société, du politique. Dans l'une ou l'autre dimension, le travail d'*empowerment* vise ainsi à l'altération de la symétrie qui caractérise la relation d'agence existante. Une relation d'agence est une relation de «pouvoir sur», alors que la démarche d'*empowerment* tend vers un «pouvoir pour». Ce dernier pouvoir s'entend comme une somme positive de «pouvoirs intérieurs» - qui fait référence à la transformation de la conscience et à la réinterprétation des nécessités –, de «pouvoir de» – qui fait référence à la capacité de décider, d'avoir de l'autorité, de résoudre les problèmes et de développer une certaine créativité qui rend apte à accomplir des choses – et «pouvoir avec» – qui fait référence au pouvoir social et politique, qui met en évidence la notion de solidarité, la capacité de s'organiser pour négocier et pour défendre un objectif commun (des droits individuels et collectifs, des idées politiques: lobbying, etc.).

On voit là que si l'*empowerment* permet le bon fonctionnement de la société et la croissance du capital social, son orientation est pour une bonne part centrée sur la citoyenneté. Dans la présente thèse, ce dernier terme désignera la participation active (mieux l'adhésion) des citoyens à l'action sociale (celle qui concerne les biens publics purs) et économique (celle qui concerne les biens publics impurs) de l'Etat dans le but à la fois d'en minimiser les coûts et d'en faire bénéficier chaque citoyen.

Critère 2. Optimisation du rapport entre *efficacité, équité et durabilité.*

«Les considérations distributives¹⁹, rapporte Gibert, sont au cœur de la gestion publique»²⁰. Ceci amène à envisager d'abord l'équité, avant les deux autres objectifs fondamentaux: efficacité et durabilité.

La littérature propose au moins trois manières d'appréhender l'équité, ce qui

¹⁸ Sophie Charlier, *L'économie solidaire au féminin: quel apport pour l'empoderamiento des femmes? Une étude de cas dans les Andes boliviennes*, thèse de doctorat en sciences sociales (développement-population-environnement), Université catholique de Louvain, CIACO, 2006, p. 56-58.

¹⁹ Entendu au sens d'utilité sociale ou de justice sociale.

²⁰ Patrick Gibert, «Quelques réflexions sur les enjeux du marché public », in Bernard Pras, *Management: enjeux de demain*, Paris, Librairie Vuibert, 2009, p. 244.

donne autant de critères qui qualifient sa mise en œuvre. Une première manière est celle suivant laquelle l'équité renvoie à l'utilité sociale, à la justice sociale. L'équité se situe alors dans la perspective de la *rationalité procédurale*. Dans celle-ci, l'intérêt général se construit, donc est à faire, alors qu'en situation de *rationalité substantive*, l'intérêt général est donné d'avance et donc, en d'autres mots, va de soi²¹.

La deuxième manière d'appréhender l'équité l'inscrit dans le débat autour de la *corruption* sur lequel il convient de s'arrêter au seuil de la présente étude. Dans sa théorie, Van Roy²² propose trois approches pour appréhender la corruption: ethnocentrique, fonctionnelle et évolutionniste. Tout d'abord, l'approche *ethnocentrique* est celle dans laquelle la corruption désigne un ensemble de pratiques qui s'écartent tant de la morale universelle, de l'individualisme méthodologique (homo oeconomicus), de la linéarité du développement que du droit positif en vigueur. De ce dernier point de vue qui relève donc du cartésianisme, parfois du rationnel, des réflexions menées par les socio-anthropologues Blundo et Olivier de Sardan présentent les formes élémentaires de la petite corruption à partir d'études de cas en Afrique de l'Ouest (Bénin, Niger, Sénégal). Ils les synthétisent dans le tableau suivant.

Tableau 0.1. Les formes élémentaires de la corruption		
Formes élémentaires de la corruption	Nature de l'interaction	Catégories juridiques
Gratification	Transaction spontanée	Corruption
Commission	Transaction négociée	Corruption
Piston, faveurs, népotisme	Transaction spontanée	Trafic d'influence
Rétribution induue	Transaction négociée ou extorsion	Concussion
Tribut	Extorsion	Concussion
Perruque	Appropriation	Détournement de biens publics, de biens sociaux
Détournement	Appropriation	Détournement de biens publics, abus de biens sociaux

Source: Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest. Approche socio-anthropologique comparative*, Working Papers, n° 17, Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutengerg-Universität, Germany, 2003, p. 22.

²¹ Guy Chiasson et Alexandre Labelle, « Décentralisation et consultation dans le régime forestier au Québec: une analyse du discours des acteurs municipaux », in *Economie et Solidarités*, vol. 38, n° 2, 2007, p. 45, qui rapportent la distinction entre un intérêt général donné d'avance (substantif) – la rationalité procédurale, laquelle renvoie aux enjeux liés aux modes de prise de décision et à la démocratie – et construit (procédural) – donc la rationalité substantive, laquelle porte sur les finalités qui se dégagent de l'action publique.

²² Edward Van Roy, « On the Theory of Corruption » in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 19, n° 1, October 1970, p. 86-110.

De plus, ils soulignent que ces formes élémentaires de la petite corruption sont généralement perceptibles dans les pays du Nord et du Sud, l'opérationnalisation faisant la différence²³, alors que la grande corruption, elle, est mondialisée, les multinationales du Nord y jouant un rôle central.

L'approche *fonctionnaliste* focalise l'attention sur les objectifs assignés à des institutions et sur les résultats de leur action. Dans cette approche, par conséquent, selon ses effets (*outcomes*) la corruption comme *output* peut se révéler a-morale ou non, facteur de développement ou non. Enfin, l'approche *évolutionniste* conduit à apprécier la valeur de corruption à l'aune de l'évolution qu'elle entraîne à la fois au niveau de l'économie et de la société tout entière et des interactions dynamiques qui les unissent.

Selon la première approche, la corruption est théorisée comme strictement contredéveloppementale. Dans les deux autres approches, tout dépend des circonstances de temps et de lieu: la corruption impliquant le relationnel, l'interdépendance et, partant, la vie en société, elle peut fréquemment se révéler richesse pour autant que le germe de futures normes s'y décèle.

Van Roy a testé avec succès les deux approches, fonctionnaliste et évolutionniste, pour le cas de la Thaïlande. Dans la foulée de ces diverses

²³ Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest. Approche socio-anthropologique comparative*, Working Papers, n° 17, Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutengerg-Universität, Germany, 2003, p. 18-21. On parle de:

- commission lorsqu'il s'agit pour l'utilisateur de rétribuer une intervention d'un fonctionnaire lui donnant accès à un bénéfice, une exemption ou à une remise illicite quelconque et, dans ces conditions, le fonctionnaire bénéficie d'une partie des gains illicites qu'il a fait obtenir à l'utilisateur par son intervention ;
- gratification lorsque tout agent public qui a « bien fait » son travail sera « remercié » par une gratification ex-post, laissée certes à l'appréciation de l'utilisateur, mais dont le caractère banalisé, routinier fait penser qu'il s'agit plus d'un « pourboire » attendu que d'un « cadeau » exceptionnel ;
- piston, auxquels s'ajoutent copinage et recommandation, sont vus comme des pratiques de favoritisme (celui-ci étant le frère jumeau de la corruption) qui se font aux dépens des critères de compétence et d'efficacité, et pervertissent ainsi complètement le système administratif ;
- rétribution indue du service public lorsque pour effectuer un acte relevant de sa fonction, le fonctionnaire fait payer l'utilisateur, et donc, autrement dit, il vend le service qu'il est censé officiellement effectué gratuitement du point de vue de l'utilisateur ;
- tribut ou péage comme une extorsion sans qu'aucune intermédiation ou aucun service ne soit véritablement fourni ;
- perruque pour désigner l'utilisation de matériels de l'entreprise par les ouvriers pour bricoler à leur propre compte, pendant les heures de services ou après ;
- détournement pour désigner une véritable appropriation, où l'origine publique du bien en question se perd.

analyses, notre propre thèse rencontre ce questionnement sur la relation entre *équité et corruption* autour, notamment, du dahoulage comme pratique populaire.

Enfin, la troisième manière d'appréhender l'équité est une approche systémique. Elle indique que cette dernière est en relation avec l'efficacité et la durabilité qui, sur le plan organisationnel, constituent les deux autres indicateurs de la performance d'une activité de service public ou universel²⁴ (ou d'intérêt général). Qui dit *efficacité* se situe au niveau de l'*output*, lequel réfère aux résultats strictement liés à la production de services. Or, comme l'*équité*, la *durabilité* renvoie à l'*outcome*, qui concerne l'appréciation de l'impact de l'action de service public et de ses conséquences pour la société²⁵. A ce sujet, recourant à « une approche par la pratique de la fraude et de la contrebande comme facette à part entière de la politique commerciale des pays africains », Hibou constate le caractère réducteur de l'analyse en termes de « mauvaises politiques économiques », autrement dit des politiques non conformes à la doctrine économique de la Banque Mondiale²⁶, qui se centre exclusivement sur l'*output*.

Critère 3. Apprentissage par la pratique

L'idée est simple: l'apprentissage par la pratique suscite une dynamique qui peut soutenir un processus de changement social autoentretenu. Ceci signifie, comme Palier et Surel le montrent dans leurs travaux, que « les processus de mobilisation collective (...) sont en fait rendus possibles par des phénomènes de rendement croissant: la mobilisation d'un individu dépend beaucoup de l'action des autres »²⁷.

Saurugger rapporte que l'apprentissage social, ou en d'autres termes

²⁴ Michael Marti, Michael Zschmidt et Urs Springer, « Libéralisation des services publics: y a-t-il une convergence en Europe? », in *L'Economie politique*, vol. 4, n° 24, 2004, p. 80. L'établissement que l'autre nom du service public est le service universel. En attendant d'y revenir dans le chapitre 1, retenons qu'aux pages 79-80, ces auteurs s'appuient sur l'électricité pour définir les obligations de service public, en disant qu'ils peuvent porter sur la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, et la protection de l'environnement (y compris l'efficacité énergétique et la protection du climat).

²⁵ Annie Bartoli, *Management dans les organisations publiques*, 3^e éd., Paris, Dunod, 2009, p. 128-129.

²⁶ Béatrice Hibou, *L'Afrique est-elle protectionniste? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Paris, Karthala, 1996, p. 135.

²⁷ Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 21.

l'apprentissage par la pratique, postule quatre hypothèses : premièrement, l'apprentissage d'un modèle est plus probable au sein des groupes d'individus qui partagent la même expérience professionnelle; deuxièmement, l'apprentissage est plus probable dans des situations où le groupe perçoit une situation de crise ou est confronté à l'évidence claire et incontournable d'un échec politique; troisièmement, l'apprentissage est plus probable si le groupe d'intérêt se réunit souvent; et enfin, l'apprentissage est plus probable si le groupe est isolé de la pression politique directe²⁸.

4. Aspects méthodologiques

4.1. La démarche de la recherche

La nécessité d'une approche interdisciplinaire est apparue au fil des contacts avec le comité d'encadrement de même que l'ancrage entre théorie et travail de terrain.²⁹

²⁸ Sabine Saurugger, *Européaniser les intérêts? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union Européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 305.

²⁹ L'équipement à cet effet s'est opéré au fil d'une démarche pédagogique, à l'écoute des consignes du comité d'encadrement :

- Octobre 2004 (début de la recherche doctorale): invitation à veiller à la dimension pratique de la dissertation, tout en la situant dans le cadre des débats théoriques relatifs à son objet;
- Octobre 2005 (début de la deuxième année de thèse): invitation à associer le travail intellectuel à des initiatives concrètes telles que provoquer des conférences, participer comme communicateur ou discutant dans le cadre d'un colloque;
- Octobre 2006 (début de la troisième année de thèse): invitation à passer la littérature théorique en revue mais de manière sélective;
- Février 2007: invitation à une mise à profit du long séjour en Belgique pour écrire la thèse;
- Mai 2007: invitation à une épreuve de communication à des journées scientifiques;
- Octobre 2007: invitation à faire la connexion entre la théorie et les applications dans une démarche en entonnoir;
- Juin 2008- mai 2009: invitation à la validation sur le terrain des résultats de la recherche en termes de politiques publiques;

4.1.1. Les approches d'analyse des politiques publiques

Dans cette thèse, l'investissement empirique amène à prendre en compte un enchevêtrement quelque peu difficile à démêler des éléments de l'analyse des politiques publiques. Bornons-nous à signaler brièvement que cette étude se nourrit de la définition de la politique publique suivant laquelle celle-ci est composée d'intentions politiques, de stratégies d'action, d'institutions et, finalement, de conséquences sociales³⁰; de l'analyse organisationnelle (processus inter-organisationnel plus ou moins ordonné, du système d'action au *garbage can*); de l'approche cognitive (la politique publique comme production de sens); des approches historiques ou socio-historiques (la politique publique comme trajectoire institutionnelle ou comme sociogénèse); du choix rationnel (la politique publique comme produit d'interactions stratégiques)³¹.

Elle se nourrit aussi de la grille d'analyse fondée sur les «trois I»³²: les «idées» – en ce sens que la conversion progressive aux idées de service public est au cœur des critères explicatifs de notre hypothèse ; les «intérêts» – en ce sens que les processus étudiés sont tout à la fois portés par des conflits et des compromis entre les intérêts concernés ; les «institutions» – au sens des règles et pratiques, en partie d'héritage institutionnel, récurrentes et collectivement acceptées.

Les éléments d'analyse des politiques publiques posés, nous pouvons alors aborder, en aval, les outils adoptés face au terrain.

4.1.2. Outils de production et traitement des données

Notre méthode de travail a mobilisé les divers outils habituels des sciences humaines en général. Ainsi, le recueil et le traitement des données dans cette étude sont qualitatifs. De ce point de vue, notre recherche est basée sur quatre

-
- 1^{er} Décembre 2009: animation d'un séminaire doctoral, préparatoire à la défense de thèse.
 - Mettre à profit de l'entre défense privée et défense publique pour ficeler le résumé de la thèse, pour servir à la préparation de la présentation de la leçon publique.

³⁰ Richard Balme et Sylvain Brouard, «Les conséquences des choix politiques: choix rationnel et action publique», in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 35.

³¹ *Ibid.*, p. 34-35 et Pierre Muller, Bruno Palier et Yves Surel, «L'analyse de l'action publique, confrontations des approches, des concepts et des méthodes», in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 6, soulignent en guise de postures de recherche que l'approche cognitive se situe au niveau macro ou méso; et l'approche «socio-historique» se situe au niveau micro.

³² Bruno Palier et Yves Surel, *op.cit.*, p. 7-32.

éléments. Le premier est la connaissance passée et présente de la fourniture des biens publics en RD Congo grâce à notre formation d'économiste et à l'observation participante. Deuxième élément, l'entretien semi-directif est une technique qui a la priorité dans nos enquêtes de terrain pour la production des données empiriques directes (primaires) et/ou indirectes (secondaires). Les entretiens s'articulent donc à partir de questions ouvertes du genre: Comment? En quoi? Que pouvons-nous? Pourquoi? Le troisième élément développe l'analyse en groupe *in vitro*. Comme nous l'avons déjà souligné, celle-ci fonde le croisement des données. En tant que tel, cet outil aide à la validation des informations. Nous voyons même que cet outil est solidaire de la présence dans l'étude du *cross checking*, ce critère du travail journalistique selon lequel «une information n'existe que si elle a été donnée par au moins deux sources indépendantes l'une de l'autre, si possible de première main»³³. Enfin, la documentation «disponible» constitue le quatrième élément. Il s'agit de la littérature grise locale (articles, thèses, communications des enseignants-chercheurs, rapports de séminaires), des documents d'archive et rapports d'expertise (SNEL, SINELAC, CEPGL, Gouvernorat de province du Sud-Kivu³⁴), des documents économiques et statistiques (tableaux...), des documents iconographiques (extraits des œuvres musicales, des émissions radiotélévisées)...

Le choix des sites de recueil des données est nettement sous-tendu par une démarche raisonnée. Certes la région de Bukavu a été d'emblée retenue comme champ d'enquête, mais ce sont des procédures raisonnées qui ont dicté le choix des quartiers des communes de cette ville et l'élargissement de l'étude à la région de Butembo.

Dans la région de Bukavu, le choix raisonné des quartiers a été fait de sorte qu'ils soient représentatifs des communes. La région de Butembo, comme cela est spécifié dans le chapitre 5, a été choisie en raison de sa grande réputation dans le pays, de la disponibilité et de l'accessibilité des données. Les mêmes raisons ont dicté la sélection des enquêtés dans cette région. Cependant, l'instabilité dans celle-ci nous a conduit à limiter les enquêtes portant sur le

³³ Philippe Bongrand et Pascale Laborier, «L'entretien dans l'analyse des politiques publiques: un impensé méthodologique?», in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 77.

³⁴ Hormis le Gouvernorat de province (Sud-Kivu), notre position de conseiller pendant le séjour de terrain de janvier à septembre 2006 ne nous a pas permis d'accéder aux données d'archives des services publics comme la division provinciale de l'énergie. Les agents sont si sous-motivés à travailler qu'ils ne se préoccupent plus des archives.

Grand Nord à la seule ville de Goma, la plus proche. Nous nous contentons dès lors des témoignages. L'analyse en groupe *in vitro* et les entretiens, pour leur part, étaient plus ou moins formels.

4.2. Origine du travail et mise en œuvre de terrain

A la naissance de cette recherche, se trouve le stage de perfectionnement scientifique que nous avons effectué, du 23 septembre au 23 décembre 2001, au laboratoire du professeur Paul Mathieu de l'Institut d'études du développement/Université catholique de Louvain. Le sujet de stage qu'il nous proposa se situe à l'origine tout d'abord du mémoire de DEA³⁵, puis de la thèse. Le cadre «région de Bukavu» nous était donné *a priori*³⁶. Plus encore, par ce sujet Paul Mathieu visait certainement à nous faire prendre conscience d'un aspect central: le choix du sujet, et partant, la plus ou moins bonne issue d'une recherche pratique en fonction directe du terrain, et principalement de son accessibilité.

En mars 2005, la Faculté des sciences économiques de l'UCB a organisé autour des résultats de notre mémoire de DEA une conférence-débat largement ouverte sur l'extérieur. Ce qui a, dès lors, permis aux nombreux acteurs de s'exprimer, de proposer et de débattre en public de premières orientations. A l'issue de cette expérience scientifique collective, nous avons constaté qu'au-delà des membres du monde scientifique de l'UCB et de l'ISDR, il y avait eu la participation remarquable des dirigeants et membres de comités d'électrification, du vice-président de l'association des électriciens indépendants du Sud-Kivu, d'un ingénieur électricien représentant la division de l'énergie, du responsable

³⁵Pendant l'élaboration de ce mémoire, nous avons eu l'opportunité d'un stage d'un mois à Yaoundé, au LESEAU (Laboratoire sur l'environnement et l'eau) sous l'encadrement du professeur Emile Tanawa que nous remercions ici. Ce stage a permis de comprendre autant les problèmes autour de la «privatisation» de la SONEL que la pratique de l'accès frauduleux au réseau dans la ville. D'une manière générale, on est unanime pour considérer que cette «privatisation» a constitué un bradage au profit de l'«*establishment*» camerounais et on verra que cette inquiétude est mise en avant quand nous discutons la thèse «COPIREP) dans le chapitre 5.

³⁶Précisons en nous inspirant de Pierre Defourny, «Espace et temporalité pour une analyse multidisciplinaire des jeux d'acteurs», in Frédéric Debuyst, Pierre Defourny et Hubert Gérard, eds, *Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables*, Population et développement n° 9, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2001, p. 173-177 (149-182), qu'un cadre est donné a priori lorsque son choix s'impose et ceci est typique lorsque la problématique est posée par un niveau d'organisation donné. Par contre, le cadre raisonné – qui est celui de la région de Butembo dont il sera fait mention dans le chapitre 5 – est issu d'un choix fondé sur une argumentation raisonnable.

de la Commission nationale de l'énergie/Sud-Kivu accompagné de l'un de ses plus proches collaborateurs. La plupart avaient participé aux entretiens, formels et informels, que nous avons eus dans le cadre de l'élaboration du mémoire de DEA.

Quels sont les acquis de cette conférence-débat? Si le résultat global est d'avoir fait des connaissances du mémoire de DEA une expérience scientifique collective, au moins deux contributions spécifiques pour cette thèse méritent d'être relevées:

1. l'expression de l'intérêt des publics (étudiants, scientifiques et autres, issus des principales composantes parties au travail de terrain) pour une analyse du potentiel de politique publique à travers la gestion additive que l'on observe dans la fourniture des biens publics;
2. les signes de la disponibilité des acteurs à contribuer à la construction d'une expérience scientifique collective, au besoin en empruntant la voie des propositions.

La même thématique donna lieu à une deuxième conférence-débat organisée en avril 2005 mais à Goma, au Centre Universitaire de Goma (depuis 2006 Université de Goma), pendant que nous y séjournions pour nos recherches à la CEPGL (localisée à l'époque dans les bâtiments de la Banque des Etats de la Région des Grands Lacs, BDEGL). Mentionnons plus particulièrement la présence à cette conférence de Monsieur Roger Nsibula, qui expédiait les affaires courantes du Secrétariat Exécutif de la CEPGL, et Monsieur Mwetu Kikale, alors chef de centre de la SNEL/DRK de Goma. Bien d'autres occasions ont été également saisies, notamment celle d'un colloque organisé par le LEAD (UCB-BEST-UCL) sur «Les défis de la reconstruction de l'économie du Sud-Kivu» à Bukavu les 12 et 13 juillet 2005 dans la salle Concordia (Archevêché de Bukavu).

Au cours de la période janvier-septembre 2006, nous avons en février profité des journées de mélange en l'honneur de feu le Professeur Michel Norro pour soumettre des aspects de la recherche empirique aux feux de la critique scientifique³⁷. Mais d'une manière générale, cette période a constitué

³⁷Ces communications sont des bases des chapitres 3 et 4 de l'actuelle dissertation doctorale. Au-delà des discutants qui avaient lu préalablement les textes (une première mouture de ce qui est devenu le chapitre 5 pour le LEAD et de ce qui est devenu le chapitre 4 pour les mélanges), le public avait droit à quelques questions. Le Professeur Philippe De Villé nous fit parvenir ses observations par le truchement du Professeur Paul Gérardin: l'analyse

l'opportunité d'observer d'«en haut» la gestion additive comme réponse à l'ensemble du processus de déclin de la fourniture des biens publics dans le modèle officiel. Nous étions alors le conseiller du Gouverneur de province chargé des questions économiques et du développement. Le dossier de l'électricité était de la compétence du conseiller chargé des questions techniques et du patrimoine. Mais nous eûmes à gérer ce dossier en raison de l'empêchement de ce dernier. C'est dans ce cadre qu'en avril 2006, nous assistâmes Madame la Vice-gouverneur dans une audience qu'elle accordait à une délégation de la Direction générale de la SNEL en mission à la SNEL/DRK. Elle était venue lui rendre compte de ce qu'ils ont appelé la nouvelle vision de la SNEL au sujet de la fourniture de l'électricité au pays, notamment par rapport aux moyens de ramener les citoyens à l'«écocitoyenneté».

Nous mîmes également à profit cette période pour essayer de comprendre, *premièrement*, la problématique de la baisse du niveau des eaux du lac Kivu, qui pèse négativement sur le fonctionnement des turbines des centrales sur la rivière Ruzizi, ainsi que nous nous en sommes rendu compte les 30 avril 2006 et 21 février 2009, dans le cadre de visites guidées de l'aménagement hydro-électrique Ruzizi II; et, *deuxièmement*, le projet de création d'une interfédérale provinciale des comités d'électrification.

L'opération de terrain intervenue entre le 24 décembre 2006 et le 12 février 2007 était placée sous le signe à la fois d'affinement du diagnostic introductif, de dernières vérifications et collectes d'informations. Au cours de ce passage sur le terrain, nous avons expérimenté véritablement l'analyse en groupe *in vitro* dans la ville de Bukavu. A Kinshasa, nous avons eu des entretiens avec des agents de la direction générale de la SNEL et actualisé nombre de données et informations documentaires.

Le dernier séjour sur le terrain est intervenu entre le 25 mai 2008 et le 26 mai 2009. Ce fut non seulement l'occasion d'actualiser les données et informations du point de vue documentaire (notamment auprès de EGL, SINELAC et SNEL) et des entretiens (les comités d'électrification, la commission nationale de l'énergie, le comité des électriciens indépendants...), mais aussi de prendre part à diverses activités à caractère scientifique. Par exemple, nous avons participé à l'Atelier de validation du plan de développement intégré (PDI) de la ville de Bukavu du 02 mars 2009³⁸; ensuite participé à l'atelier organisé le 14 mars 2009

n'était pas encore au point à ce moment là.

³⁸ Etude réalisée par DIOBASS sur financement du PNUD COMREC.

à Bukavu par le Guichet d'Economie Locale sur la problématique d'électrification en milieu rural à partir d'une microcentrale hydroélectrique; nous avons été enfin cooptés à participer en tant qu'expert au contrôle parlementaire dans les services publics, en l'occurrence la Direction Générale des Recettes Administratives (DGRAD) (du 27 mars au 2 avril 2009).

Mais, ce dernier séjour a été l'occasion surtout d'une application de l'outil d'analyse théorique aux pratiques de gestion publique dans la région de Butembo. L'analyse a été indirecte, utilisant l'expertise des universitaires de la région. Les entretiens ont été réalisés à Bukavu, à Goma et Uvira; ceux-ci ont néanmoins été précédés par une analyse documentaire (notamment des thèses de doctorat à l'Institut d'études du développement qui sont relatives à la région) et des entretiens en Belgique avec Paul Katembo Vikanza (doctorant à l'Institut d'études du développement/UCL pour le compte de l'Université Catholique du Graben/Butembo) et Nissé Nzereka Mughendi (doctorant en sciences politiques/UCL pour le compte de l'Université Catholique du Graben/Butembo). Sur le terrain (RD Congo), les entretiens et analyse en groupe *in vitro* ont également concerné l'analyse comparative des expériences de Bukavu et Butembo³⁹. Nous les avons concentrés sur les personnes ressources suivantes: Dieudonné Lubala (philosophe, professeur à l'ISP-Bukavu et visiteur d'établissements d'enseignement supérieur et universitaire du Kivu); Joseph Nzabandora (journaliste, historien et sociologue, professeur à l'ISP-Bukavu, à l'Université de Goma et à l'Université Libre de Kigali), Elisée Kunaba

³⁹Rappelons ici qu'à d'autres étapes, s'étaient prêtés à cet exercice: un membre du comité d'électrification Cibera-Sud et agent de cadre à Christian Aid (gradué de l'ISTM), le responsable du comité d'électrification HGRB (gradué en philosophie), un usager (licencié en français, membre du Conseil d'administration de la SONAS). Pour l'analyse des aspects juridiques et économiques, cependant, nous eûmes à partager le travail avec un des avocats-conseils de la SNEL et des enseignants de l'UCB (respectivement 2 de droit, 2 d'économie) et un enseignant de l'ISDR. Le même travail s'est fait à Goma en 2005, à Kinshasa en février 2007 (particulièrement avec des enseignants-chercheurs, 1 sénateur honoraire et deux agents de la direction générale de la SNEL) et en Belgique pendant le séjour février 2007-février 2008.

Merci à Gustave Mushagalusa Nachigera (docteur de la faculté d'ingénierie biologique, agronomique et environnementale de l'UCL), Déogratias Bugandwa (docteur en marketing à l'ULB), feu Christian Kakule Kaparay (alors doctorant en sciences sociales, IED/UCL), Anselme Paluku Kitakya (doctorant en sciences sociales, IED/UCL), Charles Kambale Valumunzighe (docteur de la faculté d'ingénierie biologique, agronomique et environnementale de l'UCL), Nene Morisho (DES en développement, IED/UCL), Christina Kamala (du PTCI/Yaoundé), Esaïe Kabwit (...), Wenceslas Busane (doctorant en droit administratif de l'UCL), Victor Mussa Galu (DEA/Unikin), Floribert Ntungila (doctorant en sciences sociales, IED/UCL), Crispin Mabika (doctorant en démographie, UCL), Déocard Karhamba (DES en propriété industrielle/).

Makabano (financier, agent de cadre de l'OFIDA-Uvira successivement à Goma, Butembo, Beni, Bukavu et Uvira); Justin Nyorha (sociologue, assistant à l'UCB); Janvier Kilosho Buraye (économiste, assistant et chercheur au Laboratoire d'Economie Appliquée au Développement (LEAD) de l'UCB); Célestin Buchekuderhwa Bashige (économiste, assistant à l'UCB, chercheur au LEAD et doctorant en économie à l'UCL); Louis Karhebwa (chimiste, entrepreneur, membre de l'UDPS⁴⁰); Mgr Richard Mugadja (à titre de coordinateur national honoraire des écoles conventionnées catholiques); Damas Birindwa (ingénieur-agronome, assistant à l'UCB); Floribert Kakule Tatsopa wa Mugalitsa (historien, auteur d'un ouvrage nande qui fait autorité dans le domaine de la culture nande) et Kavira Vikasimbika (chimiste, assistante à l'Université de Goma et disciple de Floribert Kakule Tatsopa wa Mugalitsa en ce qui concerne la connaissance de la culture nande); et Eugène Lubula (économiste, assistant à l'Université Catholique de Bukavu, intéressé à la région de Butembo en sa qualité de Nandé).

4.3. Débat sur des limites méthodologiques

Nous nous en tiendrons ici à cinq principales limites dans la production de cette recherche. Ces limites, relatives au lien entre la méthodologie et les résultats de cette étude, ouvrent la voie au débat sur les exigences scientifiques d'une analyse démonstrative complète et approfondie.

En premier lieu, parlons des personnes qui nous ont donné des entretiens, formels ou non. Soit nous les connaissons (en tout cas la plupart des personnes), soit elles nous ont également été recommandées par des chercheurs qualifiés ou par la radio (Radio Maendeleo en l'occurrence), soit enfin nous les avons découvertes fortuitement. Cependant, la question de leur représentativité réelle ne peut être éludée, du fait que nous avons choisi de fonctionner par échantillonnage raisonné voire par réseau direct. Oui il ya un biais, mais il nous semble qu'il est cohérent de fonctionner ainsi.

En second lieu, nous pouvons aborder l'impact possible et plausible des rôles qui ont été les nôtres pendant nos investigations de terrain. Le fait d'être membre du personnel de l'UCB et, par la suite, d'avoir occupé le portefeuille de conseiller du Gouverneur de Province du Sud-Kivu en charge des questions

⁴⁰ UDPS, Union pour la Démocratie et le Progrès Social, est comme on le verra dans le corps du chapitre premier, le parti porte-étendard de l'opposition politique non armée en RD Congo.

économiques et de développement a joué en notre faveur pour se faire recevoir pour nos entretiens, enquêtes et documentation. Néanmoins, le recul que les gens prennent progressivement vis-à-vis des intellectuels est réel. Ils les impliquent dans la responsabilité de la crise que traverse le pays⁴¹.

En troisième lieu, des données chiffrées auraient pu être apportées pour améliorer la qualité de l'analyse. Il faut compter toutefois qu'en règle générale en RD Congo, les archives et les rapports d'activités sont difficilement mis à la disposition du public (y compris les chercheurs).

En quatrième lieu, la couverture du terrain a été imparfaite. Comme nous le verrons, nous ne nous sommes pas rendus physiquement dans la région de Butembo pour le travail d'élargissement de l'étude empirique. Une raison importante de cette abstention a été l'instabilité politique dans la province du Nord-Kivu⁴². Plus particulièrement, en 2008 et 2009, l'insécurité dans le territoire de Rutshuru situé entre la région de Goma et la région de Butembo a été déterminante.

En cinquième et dernier lieu, le mirage d'une surévaluation des résultats de l'enquête par rapport à ce qui serait autorisé sur base de l'observation peut être noté. Cette limite est discutable possible. Elle nous amène à faire une mise au point sur une question de méthode. Selon Kaufman, en cas de saturation des données – c'est-à-dire quand des nouvelles données n'apportent plus d'informations supplémentaires pertinentes –, il est bon de prendre celles dont on dispose et de s'arrêter pour construire une grille conséquente, puis de la tester⁴³. Nous avons procédé ainsi, aussi bien pour l'enquête dans la région de Bukavu que dans celle dans la région de Butembo.

⁴¹ En ce qui concerne plus particulièrement le Sud-Kivu, la mégestion et la sous-gestion des élitistes qui se sont succédé à la tête de la Province sont telles qu'à ce jour (avril 2010), l'opinion publique est enthousiaste pour le remplacement de Monsieur Louis Muderhwa, juriste, par le député provincial Mukubaganyi, un commerçant dont on se demande s'il a franchi le cap de l'école primaire (fondamentale), et espère ainsi voir le pouvoir se rapprocher du peuple et de ses préoccupations.

⁴² Abonde dans ce sens par exemple Anselme Paluku Kitakya, *Interactions entre la gestion foncière et l'économie locale en région de Butembo, Nord-Kivu, République Démocratique du Congo*, thèse en sciences sociales (orientation Développement, Population et Environnement), Faculté des sciences économiques, sociales et politiques, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 2007 p. 230.

⁴³ Jean-Claude Kaufmann, *L'entretien compréhensif*, Paris, Nathan, 2001. Mahamadou Sall, *op.cit.*, citant A. Blanchet et A. Gotman, s'inscrit également dans cette logique.

5. Un fil conducteur: la gestion additive pour la reconstruction de l'Etat

Cette étude s'attache essentiellement à la mise en évidence d'un lien entre les changements dans la gestion publique à travers des pratiques concrètes qui entraînent des changements dans les politiques publiques. A partir de là, on peut comprendre que nous poursuivions les principaux objectifs suivants: explorer la décomposition de l'action publique; explorer les pratiques qui aident à la faire tenir, qui participent à sa recomposition; et explorer les effets structurants de la recomposition de l'action publique sur les politiques publiques.

Ainsi, de façon générale, deux perspectives orientent la rédaction de la thèse. Premièrement, du côté théorique, la gestion additive sert de fil conducteur principal. Puis, du côté empirique, c'est le thème de la reconstruction de la gestion publique qui joue ce rôle.

La thèse s'articule autour d'un chapitre théorique et de quatre chapitres empiriques, incluant différents niveaux territoriaux.

Dans le chapitre 1, la discussion théorique s'inspirera des théories de l'action publique⁴⁴ et des politiques publiques, en acceptant une ouverture théorique qui se concentre autour du concept de «gestion additive». Cet aspect se présente comme la différence essentielle séparant cette étude des travaux antérieurs sur la gestion publique non classique, lesquels ont été articulés principalement à partir tout d'abord du concept de gestion participative, puis de celui de coproduction. Les chapitres empiriques, en revanche, traitent, d'une manière ou d'une autre, des politiques publiques.

La contribution des chapitres 2 et 3 consacrés à la politique énergétique sera beaucoup plus orientée vers l'analyse séquentielle des politiques publiques. Alors que le chapitre 2 s'affiche comme un débat général sur la politique énergétique congolaise, le chapitre 3 livre à la thèse une dimension de la vision globale de l'irresponsabilité de l'Etat, celle qui apparaît à travers le prisme des politiques publiques congolaises de caractère international, plus particulièrement à partir des réseaux électriques supranationaux interconnectés.

L'autre dimension de la vision globale de l'irresponsabilité de l'Etat est analysée dans les chapitres 4 et 5. Leur étude empirique porte sur les politiques

⁴⁴ Pour Richard Balme et Sylvain Brouard, *op.cit.*, p. 35, «la théorie de l'action publique qualifie globalement la transformation de la société par le politique. Elle propose une interprétation conjointe de l'action politique, du changement social et l'espace public. (...) le phénomène bureaucratique, le néo-corporatisme, la gouvernance, les variétés de capitalisme sont des thèses fondant autant de théories de l'action publique».

publiques de caractère national mais dans des contextes globalement infranationaux. Alors que les deux chapitres ont ceci d'essentiel qu'ils mettent en exergue des pratiques qui laissent penser à l'irresponsabilité de l'Etat, il est intéressant de voir que ces pratiques ouvrent l'espoir de la reconstruction de l'Etat.

Enfin la conclusion récapitulera l'essentiel des résultats de l'étude, en évaluera la portée et proposera des voies de recherche.

Chapitre 1. Gestion additive et théorie des biens publics

Liminaire

Le mémoire de DEA nous a conduits à analyser des pratiques qui se rapportent à la gestion publique, mais dans une perspective non classique. Nous en avons eu conscience, mais n'avons pas trouvé dans la littérature sur ce sujet le concept adéquat pour les rendre sans ambiguïté. Le chapitre 4 de cette thèse remettra l'étude empirique en chantier. Mais cette dernière sera revue et augmentée à la lumière du concept de gestion additive que nous présentons ci-dessous.

Le domaine de la gestion publique non classique est une sphère de la gestion publique qui se caractérise par la remise en cause de la gestion directe par l'Etat pour assurer la fourniture des biens publics. Dans ce cadre, il semble que la gestion publique est aujourd'hui marquée par une tradition dans laquelle la «participation» et, partant, la «gestion participative» constitue une référence de base. Pour notre part, nous fondant sur cette même tradition, nous posons ici un point de vue différent axé sur le concept plus élaboré de «gestion additive».

Dans une démarche de validation, nous développons ce point de vue distinct dans la première section. Au départ de cette ouverture théorique représentée par le concept de «gestion additive», nous tentons dans la deuxième section d'intégrer trois pôles de politiques publiques dans un corps théorique unifié. La troisième section est une analyse théorico-empirique qui va, par la suite, permettre de préciser le point de vue et d'entrer dans une étude plus fine des types d'interactions qui sous-tendent les formes même de l'action publique dans le contexte congolais du secteur électrique. Enfin, la quatrième section présente de manière inclusive un tableau synthétique qui dresse une première tentative de grille de lecture utile pour une meilleure compréhension de la thèse.

1. Pour un nouveau cadre conceptuel polarisé autour de la “gestion additive”

A partir de l'étude d'un terrain original dans une économie institutionnelle

informelle, nous avons été incités à opérer une ouverture théorique qui se concentre autour du concept de «gestion additive». Ses résultats nous ont paru assez importants et nous ont effectivement amené à recourir au concept de gestion additive dans le cadre de cette thèse. Cette ouverture théorique découle aussi, en bonne partie, et comme nous allons le préciser dans ces lignes, de l'impuissance théorique de deux principaux concepts: la «gestion participative» et la «coproduction».

Cette ouverture théorique n'est nouvelle que par contraste avec l'ancienne, à savoir l'approche de gestion publique polarisée autour de la gestion directe.

Dans celle-ci, le pilotage des politiques publiques se trouve dans les mains de l'Etat. La gestion directe envisage ainsi le Prince comme un dictateur omnipotent, omniscient et bienveillant⁴⁵. Sa démarche est véritablement "descendante". Cela fait qu'elle se caractérise par deux principaux traits qui rappellent l'image de la centralisation comme organisation des pouvoirs publics⁴⁶. En premier lieu, tout est dirigé du haut (centre) vers le bas (périphérie), tant et si bien que la volonté locale, exprimée par les utilisateurs, ne pèse guère face au pouvoir de l'opérateur public (secteur public). En second lieu, le débat social est appauvri, réduisant l'exercice du rôle des utilisateurs, au mieux au bénéfice du service public, au pire à l'attentisme. Par conséquent, la gestion directe néglige une autre manière de comprendre qui va du bas (périphérie) vers le haut (centre). Au total, la gestion directe ne développe pas au sein du secteur public une culture institutionnelle qui favorise de nouvelles formes d'association des acteurs privés et publics pourtant bien utiles pour palier les carences du système dans son état actuel.

A partir de ce constat d'insuffisance des politiques publiques polarisées autour de la gestion directe, une approche nouvelle qui a émergé se manifeste par des interventions concertées dans les décisions visant le service public, voire dans leur mise en œuvre. Deux principaux courants de conceptualisation se sont succédé pour la qualifier: le courant de la gestion participative suivi de celui de la coproduction. S'y ajoute ici la gestion additive. Sauf à tout mélanger et ainsi demeurer dans une impasse conceptuelle, il convient de préciser les modalités de conduite des affaires publiques que sont la *participation* (gestion participative), la *coproduction* et l'*addition* (gestion additive). En revanche, est exclu de cette

⁴⁵ Agnès Bénassy-Quéré, Benoît Coeuré, Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry, *Politique économique*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2005, p. 20.

⁴⁶ Xavier Greffe, *La décentralisation*, Paris, La Découverte, 2005, p. 9.

liste le concept de *cogestion* suscité, il est vrai, par un tout autre contexte. Comme le souligne Saurugger, ce dernier se rapporte à l'interaction du mouvement ouvrier (les employés) et du patronat (les employeurs) en Occident. Il se situe à la base de la création de monopoles de représentation entre les acteurs des conflits du travail, devenus « partenaires sociaux »⁴⁷.

1.1. Une impasse conceptuelle

1.1.1. De la gestion participative...

Comme nous l'avons indiqué, la participation de tous les acteurs est préconisée depuis la crise de la gestion directe par l'Etat dans la plupart des dispositifs de développement, mais de quelle participation s'agit-il sur le plan conceptuel quand nous savons que la « participation » peut se limiter à un simple rôle d'observateur, d'invité, ou au contraire concerner le rôle actif? C'est donc un concept « valise ».

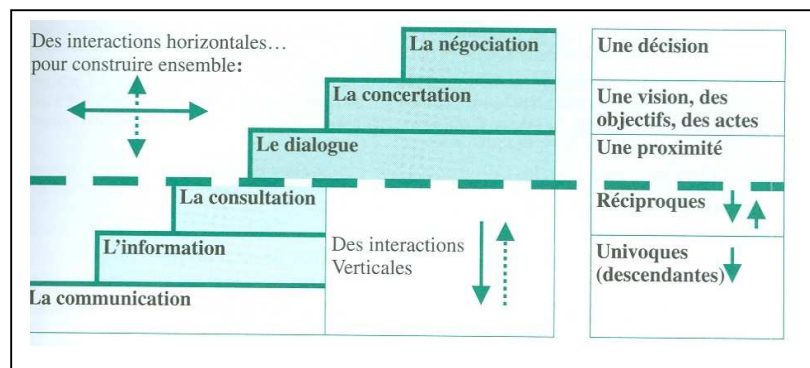
En somme, le point le plus intéressant dans cette conceptualisation qui s'appuie sur le terme « participation » est la constatation selon laquelle les chercheurs commencent par préciser ce qu'il faut entendre par ce terme de rôle actif. C'est ici que, tout d'abord, les recherches de Baron, par exemple, peuvent être citées en illustration. Mais les lignes suivantes de Divay s'orientent aussi dans le même sens: « l'exigence de la participation se retrouve au cœur même d'une analyse des conditions de production de ce qu'on appelle service. Toutefois, cette exigence ne réduit pas la participation à une simple modalité instrumentale, comme le font de nombreuses approches « technocratiques » où la participation est acceptée et recommandée comme mécanisme utile au *feed-back*. L'impératif des conditions de la production des services fait plutôt ressortir une exigence de participation décisionnelle, globale et substantielle, portant sur les modalités mêmes de la vie quotidienne »⁴⁸. Un autre auteur, Breuil, procède également de la même façon. Dans sa description des modes de participation des usagers, il a tenu à préciser explicitement qu'une modalité se rapporte à la participation passive dont les formes sont, d'une part, l'information et la communication et, d'autre part, la sensibilisation et la création de la demande. Une autre modalité est la participation active: elle modifie d'abord des éléments du contrat pour

⁴⁷ Sabine Saurugger, *op.cit.*, p. 49, 85-96 et 121-123.

⁴⁸ Gérard Divay, « La coproduction des biens collectifs locaux et ses implications institutionnelles: critique de certaines thèses de l'école du *public choice* », in *Revue canadienne de science politique*, vol. 13, n° 1, mars 1990, p. 34.

débloquer une situation (diminuer des risques) dont les formes sont la participation aux travaux initiaux ainsi que la consultation et la réponse à la demande informée; elle modifie ensuite le dispositif institutionnel dont la forme est la participation à un dispositif institutionnel de pilotage du contrat (co-définition du niveau de service et du tarif); elle modifie enfin le contrat en profondeur, c'est-à-dire la participation à la gestion du service⁴⁹. Enfin, relisons Beuret, Dufourmantelle et Beltrando qui non seulement ont identifié six différentes formes dites de participation dans l'espace public, mais ont aussi construit leur hiérarchisation rendue par la pyramide figure suivante.

Figure 1.1. Pyramide des formes de la participation dans l'espace public



Source: Jean-Eudes Beuret, Noémie Dufourmantelle et Valérie Beltrando, *L'évaluation des processus de concertation: RELIEF, une démarche, des outils*, La Documentation française, Paris, 2006, p. 25.

.De la base au sommet, on y distingue:

1. la communication: elle s'adresse à un groupe cible, soit en présence, soit par le biais de médias, de façon univoque. Elle vise à obtenir l'adhésion du public cible à ce que l'on affirme, propose, décide.
2. l'information: encore un flux univoque, depuis les gestionnaires vers les autres acteurs ou vers le grand public. Mais l'information se veut objective. Informer, c'est déjà donner du pouvoir car cela renforce la capacité d'agir des protagonistes.
3. la consultation: opération lors de laquelle le gestionnaire public collecte les avis des acteurs consultés. Il n'y a pas de partage du pouvoir de décision et aucune garantie n'est donnée quant à la prise en compte des avis et opinions exprimés. Il n'y a pas non plus de garanties quant à la possibilité

⁴⁹ Lise Breuil, *Renouveler le partenariat public-privé pour les services de l'eau dans les pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance?* Thèse de doctorat en gestion – Sciences de l'eau, Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts, Paris, 2004, p. 194-204.

d'un débat entre les acteurs: il arrive que celui qui consulte cherche à éviter un débat qui permettrait aux acteurs locaux de se construire une vision commune ainsi que d'éventuelles contre-propositions.

4. le dialogue et échange: ils n'ont pas de finalité précise, sinon le fait de mieux se connaître et se comprendre, ce qui est déjà un acquis majeur. On entre alors dans des interactions horizontales entre des acteurs mis sur un même pied d'égalité.
5. la concertation: elle se base sur un dialogue horizontal entre les participants, dont l'objectif est la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble. Dans la concertation, il n'y a pas obligatoirement de partage du pouvoir de décision entre les participants. La décision n'est pas l'objectif premier de la concertation, dont l'intérêt réside avant tout dans le fait de construire ensemble des objets communs.
6. la négociation: elle a pour objectif l'obtention d'un accord, entre des participants qui tentent de s'emparer d'une partie la plus large possible du pouvoir de décision. Le processus est basé sur des rapports de force »⁵⁰.

Les trois premières formes, situées au bas de la pyramide, à savoir la communication, l'information et la consultation, sont basées sur des interactions verticales, tandis que les trois autres situées au-dessus de la pyramide, à savoir le dialogue (et l'échange), la concertation et la négociation privilégient des interactions horizontales entre des acteurs qui ont un même statut de « participant », lesquelles interactions visent à construire quelque chose qui devra recevoir l'assentiment de tous⁵¹.

Finalement, l'ambivalence du concept de participation et, partant, de celui de gestion participative qui en dérive, a attiré notre intérêt sur un autre concept qui est proposé ici en substitution. Il s'agit du concept de *coproduction* qui se trouve développé dans les lignes suivantes.

1.1.2. ...à la coproduction

A l'opposé du concept de *participation*, celui de *coproduction* emprunté à Divay présente l'avantage de ne mettre en évidence que le rôle actif de la participation. Mais il ne reste pas sans inconvénient majeur. Car, il fédère des situations aussi diverses que dissemblables: décision, approvisionnement, production, commerce, finance, suivi, contrôle...

Ainsi, le concept de «coproduction» appelé pour résoudre l'impuissance

- ⁵⁰ Jean-Eudes Beuret, Noémie Dufourmantelle et Valérie Beltrando, *L'évaluation des processus de concertation: RELIEF, une démarche, des outils*, La Documentation française, Paris, 2006, p. 24-25.

⁵¹ *Ibid.*, p. 25.

théorique de la gestion participative n'a pas changé complètement la donne. Finalement, à sa manière, il est lui aussi un concept-écran. En effet, il résoud l'insuffisance théorique de la participation tout en en présentant une nouvelle, liée celle-ci à sa sectorialité par rapport à toute la gestion.

Cette insuffisance suggère d'envisager un autre concept, celui de gestion additive. Ci-dessous, nous attachons à en justifier l'émergence et à le définir, avant de lui associer un contenu institutionnel.

1.2. Conceptualisation de la «gestion additive»

Le concept de gestion additive que nous suggérons présente, à l'opposé de la coproduction, le grand avantage d'être une entrée originale qui couvre l'ensemble des situations de gestion. Par ailleurs, il bénéficie d'une cohérence qui vient de sa capacité à mettre en harmonie une idée proche de la «démarche additive», terme déjà consacré dans la littérature⁵² et qui implique précisément et effectivement l'addition.

En nous fondant sur ces éléments, nous arrivons à une définition conceptuellement satisfaisante, suivant laquelle la gestion additive désigne *l'association des acteurs – qu'il s'agisse d'acteurs publics et privés ou d'acteurs publics et publics –, à une gestion qu'en commun ils diagnostiquent, définissent et concrétisent*. On met donc l'accent sur une gestion dans laquelle il n'y a pas d'*acteurs invités*. Ce faisant, tous dialoguent, collaborent et mettent ensemble les moyens dans le but d'une amélioration économique et sociale. En bref, la gestion additive implique de la part de l'opérateur public qu'il produise non plus pour des bénéficiaires, mais avec ceux-ci, de façon telle que ces derniers qui cessent d'être de simples récipiendaires de biens publics, deviennent dans le même temps des acteurs à part entière.

De manière symptomatique, cette ouverture théorique mobilise les acquis récents de l'économie institutionnelle en économie et dans les politiques publiques. En ce sens, le contexte disciplinaire de la gestion additive est d'une part, du point de vue économique, la nouvelle microéconomie et, d'autre part, du point de vue de la science politique, la décentralisation. Du point de vue qui

⁵² «...démarche additive dans le cas où les biens ne peuvent être obtenus qu'en additionnant le plus grand nombre de contributions (...)». Ce court extrait dans lequel apparaît le terme «démarche additive» est de Vincent Aussilloux, Sylvie Hel-Thelier et Emmanuel Martinez, Une hiérarchisation des biens collectifs globaux fondée sur le concept de développement durable», in *Revue française d'économie*, vol. 17, n° 3, 2003, p. 136.

nous intéresse dans la thèse, il nous semble que cela tient, comme nous le verrons, principalement à l'apport décisif d'une telle ouverture théorique: favorisant la symétrie des rapports de force entre principal et agent, elle permet de mitiger le problème de délégation dans l'interaction d'acteurs institutionnels situés sur une échelle verticale.

Cette conceptualisation nous amène à nous intéresser à l'approche néo-institutionnelle. Comme le suggère Sarugguer, celle-ci « sous sa forme historique, sociologique, ou relevant du choix rationnel, suppose que les formes organisationnelles des relations, ainsi que les institutions, influencent les stratégies d'acteurs »⁵³. En particulier, Chavance, appliquant cette approche générale à l'économie institutionnelle, écrit: "Un consensus assez large et nouveau domine la période actuelle: en économie, les institutions comptent [...]. L'économie [...] doit les considérer comme endogènes à son champ, et non comme exogènes"⁵⁴. Ainsi, comme le suggère Brasseul, puisque c'est la façon dont les hommes décident de s'organiser dans une société qui conditionne le développement, il existe des mentalités ou plus généralement des institutions anti-économiques vis-à-vis du développement et celles qui le sont pas⁵⁵.

Mais qu'entend-on par "institutions"? De manière large, les institutions répondent à une attente de la part de chacun en termes de règles, de garantie, de justice et, en cela, elles sont reliées à la réalisation d'un bien, sinon commun, du moins partagé: la possibilité pour les individus de mener à bien leurs projets de vie⁵⁶. De façon restreinte, "les institutions sont les contraintes établies par les hommes qui structurent les interactions humaines. Elles se composent de contraintes formelles (comme les règles, les lois, les constitutions), de contraintes informelles (comme les normes de comportement, des conventions, des codes de conduite auto-imposées) et des caractéristiques de leur application"⁵⁷.

«Normes, valeurs, conventions, règles de droit, organisations, réseaux, Etat, etc.»⁵⁸, sont là les différents niveaux autour desquels les interactions économiques qui découlent de la définition du terme "institution», peuvent se

⁵³ Sabine Saurugger, *op.cit.*, p. 71.

⁵⁴ Bernard Chavance, *L'économie institutionnelle*, Paris, La Découverte, 2007, p. 5 et 100.

⁵⁵ Jacques Brasseul, *Introduction à l'économie du développement*, 3^e édition, Paris, Armand Colin, 2008, p. 4-87.

⁵⁶ Jean-Jacques Gabas, "Acteurs et politiques publiques", in *Mondes en développement*, vol. 31, n° 124, 2003/4, p. 40.

⁵⁷ Cité par Bernard Chavance, *op.cit.*, p. 4-5.

⁵⁸ Robert Boyer, *op.cit.*, p. 9.

structurer. On peut dès lors mieux comprendre que, dans la réalité, le terme «institution» est capital en «économie institutionnelle» Celle-ci désigne «une famille de théories, qui partagent la thèse que les institutions comptent dans l'étude de l'économie, voire qu'elles constituent un objet essentiel de réflexion»⁵⁹

La première forme de l'économie institutionnelle doit sa paternité à Thorstein Veblen. Cette première forme baptisée par la suite "économie institutionnelle" a fait son apparition à la fin du XIXe siècle aux Etats-Unis où elle s'est tout d'abord imposée, avant d'exercer une influence internationale importante dans les trente premières années du XXe siècle⁶⁰. La deuxième forme est connue sous l'expression "nouvelle économie institutionnelle ou néo-institutionnalisme". Elle fait autorité notamment en économie institutionnelle américaine à partir des années 1990⁶¹ et est liée avant tout aux travaux de Williamson.

«Au départ de cette théorie néo-institutionnelle, rapporte Greffe⁶², on trouve fondamentalement trois idées:

- les institutions importent: sans doute ici trouvera-t-on vite des débats quant à la notion exacte d'institutions et pourra-t-on hésiter entre des règles, des contrats ou des droits: mais les "règles du jeu" seront considérées comme exerçant un rôle essentiel;
- les individus chercheront à changer les règles plutôt qu'à s'y adapter si elles vont contre leurs intérêts, ce qui ouvre tout un débat sur la manière dont elles peuvent évoluer dans le temps;
- les institutions déterminent donc les intérêts précis des agents alors que trop souvent en économie on procède à l'inverse et on pense que ce sont les intérêts qui déterminent les règles: en fait la position de l'école néo-institutionnelle sera surtout de montrer que l'on est en présence de relations dialectiques entre intérêts et institutions».

Reprenant des idées de North, deuxième grande figure du néo-institutionnalisme américain, Chavance affirme l'existence d'une distinction essentielle entre institution et organisation en ces termes:

⁵⁹ Bernard Chavance, *op.cit.*, p. 3.

⁶⁰ - *Ibid.*

- Jacques Brasseul, *op.cit.*, p. 86.

⁶¹ Bernard Chavance, *op.cit.*, p. 59.

⁶² Xavier Greffe, *Economie des politiques publiques*, Paris, Dalloz, 1997, p. 9.

«Si les institutions sont les règles du jeu, les organisations et leurs entrepreneurs sont les joueurs. Les règles définissent la manière dont on joue, tandis que les équipes cherchent à gagner dans le cadre de ces règles en utilisant la stratégie, la coordination des compétences et des moyens honnêtes ou pas. Les organisations sont faites de groupes d'individus liés par un projet commun en vue d'atteindre des objectifs [...]; on peut distinguer des organisations politiques, économiques, sociales et éducatives. Elles sont le lieu d'un apprentissage.

[...] le cadre institutionnel, le genre d'organisations qui seront créées, de même que leur évolution, mais, à leur tour, les organisations vont être à la source du changement institutionnel. «Les organisations qui se constituent vont refléter les opportunités créées par la matrice institutionnelle. Si le cadre institutionnel récompense la piraterie, des organisations pirates seront créées; s'il récompense les activités productives, des organisations – des firmes – seront créées afin de s'engager dans des activités productives»⁶³.

Enfin, que dire à présent de la question des politiques publiques qui est à l'arrière-plan de ce renouvellement théorique dans la gestion publique que nous avons articulé sur le concept de gestion additive? Dans la section qui suit, nous allons aborder la réponse qui, est organisée ici autour des trois pôles de politiques publiques de la gestion publique non classique, dont la caractéristique essentielle est d'être fédérées par ledit concept de gestion additive.

2. La gestion additive comme concept fédérateur, susceptible

d'intégrer trois pôles de politiques publiques

Le changement de perspective d'analyse de la gestion publique en concentrant cette perspective non plus sur le concept de gestion participative ou sur celui de coproduction mais, désormais, sur le concept de gestion additive, bouscule les modes de raisonnements et complète ce qui a déjà été mis en valeur. C'est une nouvelle étape historique qui est franchie avec le glissement d'un Etat-tuteur à un Etat partenaire où le partenariat exprime, pour paraphraser Duran et Thoenig⁶⁴, un choix contraint plus que l'affirmation d'une volonté délibérée. Dans le même temps, cette recomposition de l'action publique marque aussi que «l'Etat, (...), tout en étant remis en cause dans son rôle de direction de la société

⁶³ Bernard Chavance, *op.cit.*, p. 67-68.

⁶⁴ Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, «L'Etat et la gestion publique territoriale», in *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, p. 580-623.

et de garant de l'intérêt général n'est pas pour autant absent du développement. Ses leviers d'action deviennent de plus en plus conditionnés et interdépendants (...)»⁶⁵.

Pareille vision pose deux questions que voici: en somme, à quel bilan des postures de régulation politique, de politiques publiques en sommes-nous dès lors aujourd'hui? Comment se situe l'étude dans ce bilan?

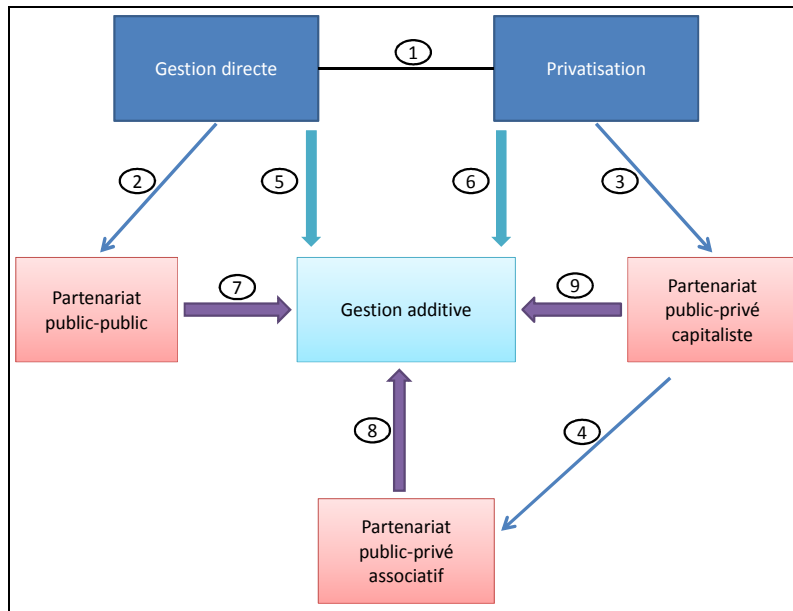
Ainsi, les politiques publiques peuvent être résumées de façon simplifiée⁶⁶ à l'aide du schéma suivant de la figure 1.2. La ligne 1 y relie deux pôles de politiques publiques qui articulent la gestion publique classique. Les flèches 2, 3 et 4 montrent à partir des pôles des politiques publiques caractéristiques de la gestion publique non classique qu'il y a postériorité de celle-ci par rapport à la gestion publique classique. Dans le même temps, ces flèches 2, 3 et 4 consolident la position d'une évolution théorique (et pratique, comme nous le verrons) d'un pôle des politiques publiques à l'autre. Les flèches 5 et 6, indiquent que les ruptures conceptuelles dans la sphère de la gestion publique classique caractérisée par la gestion directe par l'Etat et la privatisation, sont cristallisées sur le concept de gestion additive. Enfin, les flèches 7, 8 et 9 traduisent le fait que les pôles de politiques publiques caractéristiques de la gestion publique non classique sont sous-tendus par le concept de gestion additive.

Ce schéma comporte cinq entrées analytiques, qui sont autant de paradigmes des réformes de la gestion publique. Il constitue ainsi, comme suggéré ci-avant, un «pentagone des politiques publiques», dans la mesure où ces entrées représentent autant de pôles, à savoir la *gestion directe* – qui met en œuvre la conception de l'«Etat développementaliste» –; la *privatisation* – qui à l'inverse de la gestion directe met en œuvre la conception du «privé développementaliste» –; la *gestion additive dans le partenariat public-public*; la *gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste*; et la *gestion additive dans le partenariat public-privé associatif*.

⁶⁵ Fabienne Leloup, «Introduction», in *Mondes en développement*, vol. 36, n° 143, 2008/3, p. 9.

⁶⁶ Ce schéma qui paraît centré davantage sur l'échelle de la société nationale ne doit pas faire oublier l'effet des relations internationales: le rôle des multinationales publiques (et privées), dont nous reparlerons plus loin.

Figure 1.2. Pentagone des politiques publiques



Comme le suggère Hibou⁶⁷, toute politique publique transforme les modes d'apparition de l'Etat dans l'espace public et modifie les points d'intervention ou l'émergence de nouvelles revendications de la part de la société. En d'autres mots, le mouvement d'un pôle de politiques publiques à l'autre entraîne invariablement une redéfinition de la capacité de l'Etat et, à ce titre, il façonne les relations que l'Etat construit, déconstruit et reconstruit avec les citoyens et les différents acteurs collectifs de la société civile. Rouillard et Hudon renchérissent à ce sujet: « Le passage d'un mode de gestion à un autre affecte nécessairement la capacité de l'Etat, puisqu'il s'agit avant tout de changer les façons de faire ou, en d'autres termes, de composer avec un nouveau rapport entre les ressources et les contraintes organisationnelles »⁶⁸. Ce mouvement est déterminé par ce qu'on peut appeler une « mise à niveau » en rendant compte des dynamiques de terrain qui, selon les termes de Guichaoua et Goussault⁶⁹,

⁶⁷ Béatrice Hibou, "La "décharge", nouvel interventionnisme", in Béatrice Hibou, (coord.), *L'Etat en voie de privatisation, La Politique africaine*, n° 73, Paris, Karthala, 1999, p. 10.

⁶⁸ Christian Rouillard et Pierre-André Hudon, « Le partenariat public-privé: un instrument d'action publique au cœur de la reconfiguration de l'Etat québécois » in *Economie et Solidarités*, vol. 38, n° 2, 2007, p. 10.

⁶⁹ André Guichaoua et Yves Goussault, *Sciences sociales et développement*, Paris, Armand

manifestent des «situations de crise, de rajustement, de mutation». En temps ordinaire, il semble que les choix politiques collent bien à la réalité. C'est une affaire de bon sens.

Or, les situations de crise, de rajustement, de mutation traduisent que les modes de gestion publique en vigueur sont dépassés (ne rendent pas compte des dynamiques) ou trop limités (accent insuffisamment mis sur des dynamiques qui seront soulignées sur d'autres terrains dans le monde). Elles traduisent, en conséquence, la voie des mises à niveau nécessaires. Par exemple, un cas de dépassement est fourni dans la crise de surproduction de 1929-1930 (dépassement de la loi de débouchés⁷⁰ qui a structuré le système économique, avant son effondrement en 1940); vint le keynésianisme pour assurer la mise à niveau. Un autre exemple, allant du côté des limites, est la crise financière des années 2008-2009. Recherchant la mise à niveau, les Etats des pays développés sont passés à des ruptures qui se débarrassent du dogmatisme libéral et incarnent pleinement l'Etat-providence: "*Plans de relance, sauvetages, voire nationalisations de grandes banques, mesures de soutien à la consommation, aides publiques aux industries stratégiques, projets de réforme du système financier international dans le sens d'une plus forte réglementation*"⁷¹.

Certes, on peut discuter des limites de ce schéma pentagonal. Dans le contexte historique, par exemple, une lacune tient à son absence de prise en compte du fait que, dans les théories de la gestion publique, il est généralement admis que la gestion directe par l'Etat– qui s'inscrit dans la logique des réformes administratives visant d'abord à développer, puis à consolider, la capacité des organisations publiques, y compris les entreprises publiques, pour mieux soutenir l'interventionnisme propre à l'Etat providence⁷² – s'est imposée après la seconde guerre mondiale comme "nouveau référentiel global"⁷³, succédant ainsi à la privatisation et, partant, au marché qui a été jusque dans les années 1930 le «référentiel d'équilibre»⁷⁴. Mais ce pentagone a trois mérites. En premier, il

Colin, 1993, p. 86.

⁷⁰ Selon cette loi de Jean-Baptiste Say (1767-1832), toute offre nouvelle s'accompagne d'une redistribution de revenus qui permettra d'écouler la nouvelle production, de telle sorte qu'il ne peut y avoir de crise de surproduction.

⁷¹ Laurent Delcourt, «Editorial. Retour de l'Etat, pour quelles politiques sociales?», in *Alternatives Sud*, vol. 16, n° 2, 2009, p. 7.

⁷² Christian Rouillard et Pierre-André Hudon, *op.cit.*, p. 13.

⁷³ Nous entendons par là «entrée analytique» ou «pôle» utilisé pour caractériser le pentagone des politiques publiques, fig. 1.2.

⁷⁴ Pierre Muller, *op.cit.*, p. 196-197. Il poursuit en soulignant que la tendance de passage au «référentiel de marché» depuis la fin des années 1960, présente des modalités différentes

permet justement d'avancer dans la compréhension des liaisons entre gestion directe et privatisation, d'une part, et gestion additive, d'autre part. Ainsi est-il nécessaire de recontextualiser la gestion additive en précisant non seulement qu'elle leur est postérieure, mais aussi, comme vu précédemment, que certains changements dans le contenu tant de la gestion directe par l'Etat – ce qui signifie la minimisation de la capacité de l'Etat – que de la privatisation – ce qui signifie le partage optimal de risques entre le public et le privé – sont sensés s'effectuer théoriquement avec le passage à la gestion additive⁷⁵. Le deuxième mérite est de faire comprendre que les politiques publiques se coulent dans l'hypothèse non discutée de leur application non exclusive à l'échelle infranationale, tout comme à l'échelle internationale. Le troisième mérite, enfin, est la pertinence de la gestion additive qui est celle de fédérer trois des cinq pôles de politiques publiques, à savoir: la gestion additive dans le partenariat public-public; la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste; et la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif.

Une précaution méthodologique mérite d'être soulignée ici. Au-delà de la généralité du concept de gestion additive, il se spécifie dans les trois derniers pôles de politiques publiques que nous nous proposons dans cette section d'entourer d'une attention plus particulière. Ces pôles visent chacun, dans la théorie, à assurer un équilibre, c'est-à-dire une relation supportable entre l'efficacité et l'utilité sociale. Cependant, dans la pratique, les politiques publiques qui s'inscrivent dans ces pôles ne répondent pas de manière satisfaisante à la définition de la gestion additive qui a été retenue.

L'exposé qui suit épousera cette perspective. Ainsi, certaines actions publiques sont orientées vers la recherche du profit. On le sait, le profit intéresse l'entrepreneur capitaliste dans le cadre opérationnel de gestion additive dit de *partenariat public-privé capitaliste*. Ici s'inscrit le débat relatif à la "privatisation". En même temps, dans l'ouverture de l'action publique aux privés, si capitalistes soient-ils, l'Etat catalyse les forces du service public. Mais la gestion additive met aussi en exergue le fait que d'autres actions publiques tendent plutôt à changer les institutions, à lancer les changements au niveau des institutions qui déterminent les comportements individuels. Cela se produit dans un cadre de gestion additive dit de *partenariat public-privé associatif*.

selon les pays: les Etats Unis avec le reaganomics, le Royaume-Uni avec la « révolution thatchérienne » (le partenariat-public-privé capitaliste que nous analysons dans la suite), la France avec le « tournant de la rigueur ».

⁷⁵ Christian Rouillard et Pierre-André Hudon, *op.cit.*, p. 17.

Dans ce texte, l'examen des pôles de politiques publiques de gestion additive sera mis en relation avec la théorie des biens publics. On le verra progressivement, le premier pôle – partenariat public-public – est à mettre en relation avec l'avancée des biens publics vers les biens publics mondiaux. Du point de vue qui nous intéresse ici, le partenariat public-public laisse à penser que nous nous situons dans ce que l'on appelle la globalisation, laquelle désigne, nous le verrons, un processus par lequel la production des cadres globaux d'interprétation du monde tend à échapper à l'Etat national⁷⁶. Le deuxième pôle – partenariat public-privé capitaliste – est lié au débat sur la libéralisation des biens publics. Comme nous le verrons également, il se rapporte à un processus par lequel la construction du compromis social sur lequel reposent les systèmes politiques modernes tend à échapper à l'Etat national⁷⁷. Le troisième pôle – partenariat public-privé associatif – a émergé dans le même contexte, tout en apportant une réponse très différente.

2.1. Avancée des biens publics vers les “biens publics mondiaux” et émergence du pôle de politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-public

Pourquoi l'Etat s'est-il lancé dans la production de biens publics? Pourquoi les Etats se sont-ils lancés dans la production de biens publics nationaux globalisés? Cette section propose un ensemble de réponses qui mettent en évidence le débat sur l'avancée des biens publics nationaux vers celui des biens publics mondiaux.

2.1.1. Du débat général sur les biens publics au débat sur les biens publics mondiaux

Le bien-être individuel dépend non seulement du revenu moyen, mais aussi de l'espérance de vie, de la durée et de la qualité des loisirs, des services publics, etc.⁷⁸. Cette dernière variable est autrement connue sous le nom de biens publics.

Déjà du temps d'Adam Smith, avec l'Etat minimal, on a trouvé la justification d'une intervention publique limitée à l'offre des biens publics. L'argumentation

⁷⁶ Pierre Muller, *op.cit.*, p. 204.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 204.

⁷⁸ Agnès Benassy-Quéré, Benoît Coeuré, Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry, *op.cit.*, p. 350-353.

économique qui, de ce point de vue, a fait l'objet de nombreux travaux qui sont au cœur de l'école classique, s'articule autour de deux types d'arguments: les dysfonctionnements ou défaillances du marché et la redistribution du revenu⁷⁹. Seule une discussion du premier type d'arguments est utile pour le développement de notre argumentaire: “*la gestion additive*”.

Les termes “dysfonctionnements” ou “défaillances” du marché désignent des cas où on ne peut aboutir à des situations économiques efficaces, c'est-à-dire où les prix des biens et services ne reflètent pas adéquatement les coûts (d'opportunité) de la société qui les produit, alors même que l'allocation de ces biens et services résulte du libre jeu des échanges marchands et de la libre entreprise⁸⁰. Ces dysfonctionnements sont liés aux biens publics et à leurs externalités et ont justifié le rôle du gouvernement comme producteur de ces biens. A cette justification du rôle du gouvernement est, de fait, liée l'émergence du concept de “gestion directe” qui est devenu le référentiel en gestion publique.

La gestion directe comme aménagement institutionnel à dominante publique qui a sous-tendu la formidable prospérité des sociétés occidentales de la seconde guerre mondiale jusqu'aux années 1980⁸¹, est liée au modèle de l'Etat-providence, c'est-à-dire celui de l'*Etat souverain*. En ce dernier, “on est en présence d'un seul centre de pouvoir et de schémas de commandement ou d'administration précis et sans ambiguïté”⁸². En tant que tel, le jaillissement de la gestion directe sort la gestion publique de la main invisible (Adam Smith), donc du marché autorégulateur, qui était au centre de l'approche libérale classique. Dans celle-ci, l'Etat “correspond fondamentalement à l'approche néoclassique traditionnelle où l'Etat est totalement indépendant des agents privés et où il existe donc une forte dichotomie entre public et privé”⁸³. Le terme

⁷⁹ Lawrence D Smith, *Réforme et décentralisation des services agricoles. Un cadre méthodologique*, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, Rome, 2004, <http://www.Fao.org/decrep/007> (en ligne le 27/12/2007).

⁸⁰ *Ibid.* Elle donne l'explicitation suivante: “Même lorsqu'une économie est à l'optimum économique, cela ne signifie pas pour autant que la répartition des biens qu'elle produit soit cohérente avec les objectifs gouvernementaux. Les pouvoirs publics peuvent ainsi souhaiter mettre en place des filets de sécurité visant à permettre à des personnes temporairement ou durablement défavoriser d'accéder à des niveaux minimums de certains biens ou services”. Nous voyons à l'arrière-plan l'idée du service universel: service minimum donné, dont la quantité est spécifiée, pour tout utilisateur, à un prix accessible.

⁸¹ Bertrand Lamon, “Les limites de la régulation informelle du secteur privé”, in Marc Hufty, Alexandre Dormeier Freire, Pauline Plagnat et Vanessa Neumann, *Jeux de gouvernance, regards et réflexions sur un concept*, Paris, Editions Karthala et IUED, 2007, p. 119.

⁸² Xavier Greffe, *Economie des politiques publiques...op.cit.*, p. 92.

⁸³ *Ibid.*, p. 92.

“privatisation” se référait à la poursuite de l’intérêt individuel et l’intérêt collectif était censé aller de soi. Comme nous le verrons en abordant la stratégie de partenariat public-privé, cette harmonie préétablie s’est avérée utopique.

Ainsi, entrons tout d’abord dans ce débat autour des concepts de bien public, de bien public local, de bien public national, de bien public national globalisé et de bien public mondial, débat qui s’est donc imposée dans le cadre général de l’économie, et en particulier en gestion publique. Ce débat sera suivi, ensuite et surtout, par l’examen de la version de la gestion additive qui se centre sur les liens entre les mécanismes globaux et nationaux de fourniture de biens publics. Nous qualifions ici cette version de «gestion additive dans le partenariat public-public».

2.1.1.1. Biens publics: biens publics purs, biens publics impurs ou mixtes et service public

Le concept de bien public a engendré et engendre de nombreux travaux, études et débats. Nous proposons ici de considérer qu’ils peuvent être resitués à partir d’un fil conducteur fait de la vision remarquable de Bartoli au sujet des différentes conceptions de l’activité publique. Celle-ci renvoie en effet à une répartition des activités publiques en quatre types: les activités régaliennes (comme la justice, la police, l’administration fiscale...), qui consistent à mettre en œuvre la force publique et sont monopolistes par nature; les activités sociales (comme l’éducation, la santé, la protection sociale), qui traduisent un choix idéologique de *Welfare State*; les activités «ordinaires» de production des biens et service, qui en principe relèvent d’une approche «marché»; et les activités intermédiaires, qui touchent des domaines non régaliens mais pour lesquelles l’exercice de la concurrence rencontre des obstacles techniques ou met en cause les intérêts économiques et/ou sociaux particuliers (infrastructures, énergie, etc.)⁸⁴.

2.1.1.1.1. Notions de biens publics et de biens publics impurs ou mixtes

Le tout début de l’étude des biens publics porte sur la distinction entre biens publics et biens privés. De ce point de vue, Sitglitz affirme: “Pour distinguer entre les biens privés et les biens publics, les économistes posent deux questions fondamentales. La première, est-ce que le bien a la propriété de consommation concurrentielle? La deuxième question que l’on pose est en rapport avec la propriété d’exclusion. Est-il possible d’exclure un individu des bénéfices d’un

⁸⁴ Annie Bartoli, *op.cit.*, Dunod, 2009, p. 88-89

bien public (sans encourir de grands coûts)? (...) Généralement parlant, les biens privés ont la propriété de consommation concurrentielle et celle d'exclusion; les biens publics à l'inverse sont caractérisés par la consommation non concurrentielle et la non-exclusion"⁸⁵. D'où la définition classique selon laquelle les biens publics entraînent des bénéfices que l'on ne peut réserver facilement à un seul ou à un ensemble d'acheteurs (non-excluabilité) et, une fois ces biens fournis, ils restent à la disposition de tous (non-concurrence ou non rivalité)⁸⁶.

Le principe de consommation non concurrentielle ou de non-rivalité implique que la consommation du bien public par un individu n'entraîne pas de diminution des quantités disponibles pour les autres. Ce qui revient à dire que la consommation d'un bien ou service public par un consommateur ne doit pas influencer négativement sur celle d'un autre, donc ne doit pas être source de nuisances ou de congestions. La non-exclusion, quant à elle, signifie tout simplement que l'on ne peut priver certaines personnes des avantages des biens publics, par exemple au motif qu'elles ne peuvent les payer.

Les biens pour lesquels il y a non-rivalité dans la consommation et pour lesquels l'exclusion est impossible sont des biens publics purs. Cette façon de voir reprend, pour une part, l'intuition des "biens publics" dont la systématisation devenue classique est attribuée à Samuelson. Axée sur deux propriétés de consommation des biens, la "non-rivalité" et la "non-exclusivité", cette idée a inspiré la définition classique, canonique des biens publics dont la quintessence se retrouve dans maintes constructions théoriques que des économistes ont élaborées ultérieurement. Au rang des illustrations, Greffe suggère que le bien public ou collectif est un bien consommé simultanément par plusieurs personnes sans que la quantité consommée par l'une diminue les quantités disponibles pour les autres, et dont on ne peut exclure le consommateur moyennant le paiement d'un prix⁸⁷.

La réunion des deux propriétés de non-rivalité et de non-exclusion justifie que de manière dominante les biens publics purs soient habituellement fournis et financés par le biais des impôts pour deux raisons. Tout d'abord, ils profitent potentiellement à tous les membres de la société. Ensuite, l'existence de "resquilleurs" ou "passagers clandestins"⁸⁸ ne permet guère de faire payer

⁸⁵ Joseph E. Stiglitz, *Economics of public sector*, New York/London, WW. Norton & Company, 2000, p. 128 (notre traduction).

⁸⁶ Vincent Aussilloux, Sylvie Hel-Thelie et Emmanuel Martinez, *op.cit.*, p. 133-134.

⁸⁷ Xavier Greffe, *Economie des politiques publiques...op.cit.*, p. 127.

⁸⁸ Le problème de la resquille, aussi connue sous les noms de free riding ou free rider

directement les usagers, limitant ainsi fortement les possibilités de mobilisations collectives⁸⁹.

Le concept de resquille qui est ici évoqué est une notion à succès dont la généralisation se situe à l'origine de ce qu'on considère depuis Olson comme le paradoxe de l'action collective. D'après ce dernier, face à une situation qui ne nous agrée pas, le comportement le plus efficace consiste à attendre les retombées collectives d'une mobilisation entreprise par d'autres en vue d'obtenir le changement attendu et maximiser ainsi les gains et limiter les coûts de la participation⁹⁰.

Les biens publics purs se rapportent aux grandes fonctions "régaliennes" de l'Etat ou "missions de services publics régaliens": les lois, les réglementations et les régulations instaurées par les organismes publics, les services assurés par le système de la fonction publique, par le système des finances publiques, par le système de la défense nationale, par le système de la police, par le système judiciaire...

Des travaux ultérieurs sur les biens publics ont conduit aujourd'hui à l'élargissement de la définition dominante des biens publics. On estime dans ces travaux que cette définition classique constitue une version restrictive du sens commun⁹¹. Ainsi, cet élargissement dont on trouve les échos notamment dans les travaux de Kaul et Mendoza, a donné lieu aujourd'hui à trois nouvelles définitions majeures.

S'agissant de la première, "les biens sont particulièrement susceptibles d'être publics si leurs avantages sont exempts d'exclusion ou de rivalité ou les deux à

(comportement de cavalier libre) ou de comportement du passager clandestin, est de l'ordre du financement de la production. Quant à Jean-Jacques Gabas et Philippe Hugon, "Les biens publics mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale", *Synthèses*, Paris, Haut Conseil de la Coopération internationale, 2000, ils notent que ce problème revient à la question: si l'on ne peut pas m'empêcher de bénéficier d'un bien publiquement disponible, pourquoi devrais-je payer sa consommation? Ce comportement est démonstratif des défaillances du marché face aux biens publics purs, qui réunissent les propriétés de non-rivalité et de non-exclusion. Et d'après Philippe Bontems et Gilles Rotillon, *L'économie de l'environnement*, Paris, La Découverte, 2007, p. 20, s'il y a persistance dans les comportements de resquilleur, c'est dû au fait qu'"à cause de cette nature de bien public, chacun, pris individuellement, a intérêt à sous-déclarer sa disponibilité marginale à payer". En effet, insiste-t-il, même en ne participant pas à l'effort commun pour la production de bien public, on pourra toujours en bénéficier une fois l'effort fourni.

⁸⁹ Lawrence D. Smith, *op.cit.*

⁹⁰ Gautier Pirotte, *La notion de société civile*, Paris, La Découverte, 2007, p. 47-48.

⁹¹ Bernard Gazier et Jean-Philippe Touffut, "Introduction: bien public, bien social", in Jean-Philippe Touffut, (dir.), *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Editions Albin Michel, 2006, p. 9.

la fois”⁹². Il s’en déduit l’existence d’abord de biens qui ne sont pas exempts d’exclusion et de rivalité, puis de biens qui sont exempts d’exclusion et de rivalité, et, enfin, de biens qui ne sont pas exempts d’exclusion ou de rivalité. Les premiers sont ceux qu’on appelle les biens publics purs, les seconds les biens privés purs et les troisième les biens publics impurs ou biens mixtes. Comme nous l’avons vu précédemment, les biens publics purs sont ceux qui vérifient les propriétés de non-exclusion et de non-rivalité. "Mais, rapportent Aussilloux, Hel-Thelier et Martinez, la plupart du temps, en effet, il existe un certain degré de rivalité dans la consommation de certains biens publics, ou encore l’exclusion est concevable mais la non-exclusion est justifiée pour des raisons politiques, de redistribution, d’équité sociale”⁹³. De tels biens sont dits "biens publics impurs".

Les biens publics impurs ou biens mixtes sont des “des services d’intérêt général (SIG), économiques ou pas, [...], pour lesquels il existe un marché, mais aussi pour lesquels il existe une obligation spécifique de service public [...]: accès de toute la population, qualité, sécurité, tarification abordable...”⁹⁴. En simplifiant, l’Etat les fournit et les finance dans l’optique de résoudre les problèmes de sous-consommation ou de surproduction (undersupply).

Ainsi, comme le souligne Breuil, la terminologie «biens mixtes» se rapporte à de «nombreuses situations intermédiaires où les biens font l’objet d’une consommation partiellement rivale (ou concurrentielle) et dont l’accès est partiellement contrôlé (ou excluable)”⁹⁵.

L’ensemble des biens publics purs et des biens publics impurs ou biens mixtes forment ce que l’on qualifie de biens à dimension collective, au mieux à objectif spécifique de service public. Dans la tradition de l’économie publique, la matrice des biens inclut des biens privés purs, des biens publics purs et des biens

⁹² Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven et Ronald U. Mendoza, *op.cit.*, p. 5. Cette définition est reprise également dans Kaul, Inge, “Une analyse positive des biens publics”...*op.cit.*, p. 4, en ces termes: “Définition, 1^{ère} partie: les biens ont un potentiel particulier à être publics s’ils ont, dans leur état originel, des caractères non rivaux, des caractères non excluables ou les deux”.

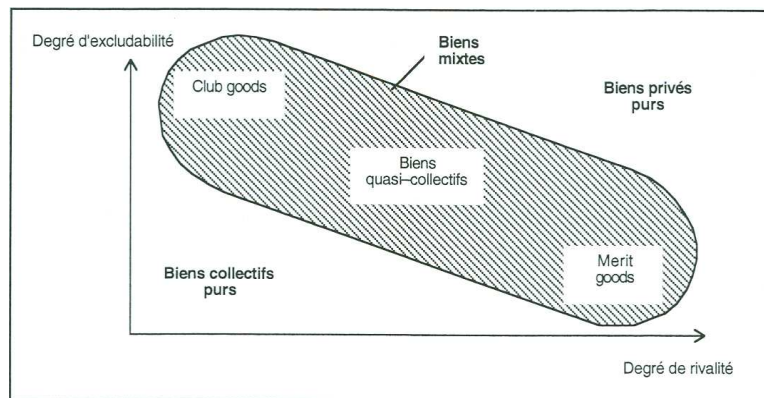
⁹³ Vincent Aussilloux, Sylvie Hel-Thelier et Emmanuel Martinez, *op.cit.*, p. 134.

⁹⁴ Patrick Artus, “Le financement des services publics en Europe: banques publiques ou partenariat public-privé”, in Jean-Philippe Touffut, dir., *L’avancée des biens publics. Politique de l’intérêt général et mondialisation*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 129. Cette conception est reprise également par Michael Marti, Michael Schmidt et Urs Springer, *op.cit.*, qui distingue entre services d’intérêt économique général (énergie, transport, services postaux, télécommunications, eau) et services sociaux (éducation, santé).

⁹⁵ Lise Breuil, *op.cit.*, p. 15.

mixtes. Comme on le remarque dans la figure ci-après empruntée à Mertens, une possibilité de regrouper ces derniers permet de distinguer entre biens de club ou à péage (non rivaux mais excluables), biens méritoires (rivaux mais non excluables) et biens quasi collectifs (biens privés qui génèrent des externalités collectives).

Figure 1.3. Matrice des biens publics



Source: Sybille Mertens de Wilmars, *Vers un compte satellite des institutions sans but lucratif en Belgique*, Thèse de doctorat présentée pour l'obtention du titre de Docteur en Sciences Economiques, Université de Liège, décembre 2002, p. 54

Brémond⁹⁶ considère comme biens de club les biens-réseaux (y compris l'électricité) qui ne satisfont pas totalement à la définition de la non-rivalité: puisque leur coût marginal est non-nul, les biens de club peuvent servir un utilisateur supplémentaire. Néanmoins, ils sont partiellement non-rivaux, puisque la consommation par un individu du bien ne supprime pas la possibilité de consommation par un autre (si l'on exclut les phénomènes de congestion).

Une autre possibilité de regrouper les biens mixtes est offerte par Durviaux qui identifie biens mixtes et biens tutélaires, avant de tenter leur regroupement en biens quasi collectifs et biens méritoires:

«Les économistes n'évacuent pas la question des valeurs dans l'interventionnisme public. Ils soulignent que l'Etat peut également intervenir

⁹⁶ Céline Clélia Brémond, *Le service universel dans le devenir des industries de réseau: télécommunications, électricité, services postaux*, thèse de doctorat ès Sciences Economiques, Faculté des sciences économiques, Université Montpellier I, 18 juin 2003.

pour des raisons morales, rejetant le postulat fondamental de la souveraineté du consommateur. Au risque d'être traité de paternaliste, l'Etat estime parfois pouvoir réaliser des choix plus pertinents que le consommateur, en imposant la consommation de certains biens, comme l'éducation, ou en interdisant la consommation de certains autres biens, comme la drogue. La théorie des biens tutélaires (ou bien sous tutelle) de l'Etat permet aux économistes d'intégrer ce type de considérations.

En économie, les biens tutélaires recouvrent deux catégories de biens. D'une part, les biens quasi collectifs, c'est-à-dire des biens dont la dimension collective a été reconnue (effets externes) et qui, dès lors, font l'objet d'un financement qui vise à corriger l'inefficacité du marché (échec du marché). Sont rangés dans cette catégorie, les services de santé et d'éducation. D'autre part, les biens méritoires (*merit goods*) identifiés par Musgrave, qui sont des biens privés ou quasi collectifs dont l'exclusion n'est pas acceptée pour des raisons d'équité (elle-même s'inscrivant dans la reconnaissance des droits fondamentaux des individus). Sont rangés dans cette catégorie: la santé, l'éducation, la mobilité, l'accès à l'eau courante et à l'énergie. Les deux catégories se recoupent partiellement. Dans les biens méritoires, l'Etat souhaite interférer avec les préférences des individus pour inciter ou décourager la consommation de certains biens ou services. Dès lors, il est admis que certaines préférences individuelles ne sont pas appropriées du point de vue du bien-être collectif⁹⁷.

Selon une deuxième définition, "les biens sont, de fait, publics s'ils sont exempts d'exclusion et si leur consommation est accessible à tous"⁹⁸. Notons que de cette définition sera dérivée la distinction sur laquelle nous reviendrons plus loin entre biens publics mondiaux qui sont des biens communs mondiaux, c'est-à-dire dont les bénéfices ou les coûts s'étendent à tous les pays, toutes les populations et toutes les générations, et des biens publics nationaux globalisés ou globalement publics à la consommation, c'est-à-dire dont les bénéfices ou les coûts s'étendent à plus d'un groupe de pays et qui ne font pas de discrimination

⁹⁷ Ann Lawrence Durviaux, *Logique de marché et marché public en droit communautaire. Analyse critique d'un système*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2006, p. 250.

⁹⁸ Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven et Ronald U. Mendoza, *op.cit.*, p. 30. Cette définition est reprise dans Inge Kaul, "Une analyse positive des biens publics"...*op.cit.*, p. 35, en ces termes: "Définition, 2^e partie: les biens sont publics s'ils sont de facto non exclusifs, accessibles à tous les consommateurs ou les affectant tous".

entre groupes de populations ou entre générations⁹⁹.

Kaul et al. dressent le parallélisme suivant des deux définitions:

“La différence entre ces deux définitions renvoie à la distinction entre la possibilité qu’un bien soit ouvert à tous (caractéristique que présentent tous les biens qui sont exempts d’exclusion ou de rivalité ou les deux à la fois) et au fait que le bien est effectivement ouvert à tous (y compris lorsque le bien a des caractéristiques de rivalité ou d’exclusion mais a été rendu non-exclusif). La configuration des deux définitions explique pourquoi le caractère ouvert et public des biens peut varier même lorsque les biens en question ne changent pas. Ce sont souvent la technologie et les choix des politiques qui déterminent si un bien devient ou non, dans les faits, public”¹⁰⁰.

Dans la conception classique, l’existence d’un bien public est conditionnée par l’espace sur lequel il est défini mais aussi par l’autorité sur laquelle il se fonde. Or, cet espace peut être local ou national. Par ailleurs, la vertu de certains biens dépasse les frontières nationales¹⁰¹. D’où cette autre caractéristique importante d’un bien public que nous avons déjà soulignée en citant Joseph Stiglitz: “le plus ou moins grand nombre de ses bénéficiaires”¹⁰². “Ainsi, il existe des biens publics circonscrits dont seuls les locaux peuvent jouir. L’exemple d’une rivière non polluée illustre cette spécificité, comme le service local de police ou de lutte contre l’incendie. Il existe également des biens publics nationaux [...], qui bénéficient à l’ensemble de l’économie nationale ou de la société. La défense nationale est un exemple de bien public caractérisé par une zone de couverture délimitée [...]. Les récents débats commencent à se concentrer sur l’analyse des biens publics mondiaux, ceux dont tous les habitants de la planète bénéficient”¹⁰³, à cause de leurs externalités, autrement dit de leurs “effets externes ou retombées”¹⁰⁴.

Les externalités sont des *retombées*, pour utiliser ce terme simple de Smith. Pour les économistes contemporains, l’externalité désigne des facteurs extérieurs au marché (dimension sociale, dimension institutionnelle, dimension politique, voire dimension écologique du développement); l’externalité est tout

⁹⁹Inge Kaul, *op.cit.*, 46.

¹⁰⁰Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven et Ronald U. Mendoza, *op.cit.*, p. 30.

¹⁰¹Bernard Gazier et Jean-Philippe Touffut, *op.cit.*, p. 11.

¹⁰²Joseph Stiglitz, “L’organisation politique du monde... », *op.cit.*, p. 183.

¹⁰³*Ibid.*

¹⁰⁴Lawrence D. Smith, *op.cit.*

simplement une autre caractéristique des biens publics¹⁰⁵. Parmi eux, Stiglitz décrit l'externalité comme «une action entreprise par un individu dont les effets rejaillissent sur d'autres. Il en existe deux catégories. Les externalités positives sont celles dont les effets sont bénéfiques à des tiers, sans que la partie qui en est à l'origine reçoive de compensation pour l'externalité ainsi créée. Les externalités négatives sont au contraire celles dont autrui subit les effets, alors même que celui qui les a créées ne paie pas de compensation»¹⁰⁶. Pour sa part, Greffe, faisant la distinction (que nous regarderons ci-après plus en détail) entre bien public (collectif), bien public (collectif) local et bien public (collectif) global, nous apprend au départ de l'équivalence entre la notion d'externalité et celle d'interdépendance que les externalités liées à la production d'un bien public donné sur un territoire suscitent sur d'autres territoires au-delà des traditionnels *effets d'encombrement* des *effets de débordement*¹⁰⁷. Et à l'arrière-plan de ceux-ci se trouve, poursuit Greffe, l'idée selon laquelle la mise en place de certains services publics locaux/ nationaux peut profiter aux résidents des collectivités environnantes (au sein d'un même pays ou dans d'autres pays) et qu'il peut en résulter deux effets¹⁰⁸. En premier lieu, la production du bien public local risque d'être sub-optimale, faute pour la collectivité concernée d'obtenir des collectivités voisines les rémunérations correspondantes aux services rendus. En deuxième lieu, la production optimale d'un bien public local/national met en cause la dimension des collectivités et peut justifier leur regroupement, ou au moins leur coopération dans des domaines limités.

Pour sa part, Stiglitz défend la même conception dans les termes suivants:

“...aux biens sont associés des externalités. [...] La portée d'une externalité peut, comme dans le cas des biens publics, être locale, nationale ou mondiale”¹⁰⁹.

Il indique quelques exemples des biens publics mondiaux et de leurs externalités mondiales, à savoir: la paix dans le monde, la stabilité économique, l'environnement, l'aide humanitaire et le savoir¹¹⁰.

Cette vision reprend l'intuition des biens publics mondiaux dont nous

¹⁰⁵ Lily L. Tsai, *Accountability without democracy. Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*, New York, Cambridge University Press, 2007.

¹⁰⁶ Joseph Stiglitz, «L'organisation politique du monde...», *op.cit.*, p. 184

¹⁰⁷ Xavier Greffe, *La décentralisation*, *op.cit.*, p. 34.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Joseph Stiglitz, «L'organisation politique du monde...», *op.cit.*, p. 184.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 185-186.

proposerons la lecture après une incursion sur la notion de service public.

2.1.1.1.2. La notion de service public

De prime abord, au sein de la sphère publique une distinction essentielle est à faire entre deux notions de secteur public et de service public. Comme le met en évidence Bartoli, la première renvoie à une dimension structurelle (et, partant, gestionnaire) et se conçoit comme l'ensemble des organisations gérées directement ou indirectement par l'Etat (central ou local) qui a un pouvoir dominant sur l'objectif de chaque organisation et une possession dominante des moyens de cette organisation; la deuxième fait entrer de plain-pied dans le champ de la dimension politico-culturelle¹¹¹.

Nous comprenons dans cette perspective que le service public est une notion évolutive dans le temps et contingente, car liée à des interprétations conjoncturelles. Pour autant, nous retenons ici quatre contextes.

Premier contexte: le sens du service public au départ des travaux de Jean-Baptiste Say. Précisant la notion de service, Say s'en sert pour désigner tout bien immatériel, réservant dès lors le mot bien à tout bien matériel. C'est dans cette optique qu'il est loisible d'utiliser, à l'opposé du terme bien public pour désigner le bien public matériel, le terme service public pour désigner également le bien public immatériel.

Deuxième contexte: celui dans lequel service public est synonyme de bien public au sens général, qui recouvre aussi bien les biens matériels que les biens immatériels. C'est dans cette perspective que par exemple Bartoli parle de trois grandes catégories de services publics en France:

- « – les services régaliens ou de souveraineté, correspondant aux fonctions traditionnelles de l'Etat (justice, police, défense nationale, finances publiques...);
- les services sociaux ou culturels, qui se sont fortement développés depuis le milieu du XIX^e siècle et qui recouvrent notamment l'éducation, la santé, la protection et l'aide sociale, l'action culturelle...;
- les services à caractère économique... (qui) ont essentiellement pris forme dans le courant du XX^e siècle au fur et à mesure que l'Etat affirmait son rôle dans la satisfaction de certains besoins fondamentaux dans le domaine de

¹¹¹ Annie Bartoli, *op.cit.*, p. 53-56

l'énergie, du transport, de la communication, etc.»¹¹².

Troisième contexte: celui dans lequel il est courant de laisser entendre par service public un mode d'organisation (administration publique), notamment dans la littérature française: le service de l'électricité, le service de l'eau, le service postal...¹¹³.

Quatrième contexte: la vision de service public, c'est-à-dire de l'obligation de service public fondé sur l'universalité de la prestation comme traduction de la solidarité, de la cohésion sociétale. Nous pouvons citer ici quelques travaux qui mettent en évidence cette vision. En premier lieu, les travaux de Genoud repose sur cette vision lorsqu'il décrit la régulation sociopolitique comme une régulation du service public qui englobe la définition et la production des prestations de service public ou de service universel définis en termes de qualité, d'accès et de prix»¹¹⁴. Puis, Marti, Schmidt et Springer clarifient ce qu'est l'obligation de service public en décrivant qu'elle peut porter sur la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, et la protection de l'environnement (y compris l'efficacité énergétique et la protection du climat). A cette fin, l'obligation de service public consiste, pour l'essentiel, à imposer des contraintes sociales à l'opérateur privé ou public, ainsi qu'à préciser la nature et le montant des remboursements publics qui viennent la compenser¹¹⁵. Enfin, Bartoli développe l'idée selon laquelle «peuvent être considérées comme des activités de service public un ensemble de prestations assorties de garanties pour l'utilisateur citoyen, dans un cadre de développement de la solidarité sociale. Pour cela, trois grands principes dits «classiques» ont été énoncés au début du XXe siècle: la *continuité* (les services publics sont tenus de fonctionner de manière continue et régulière; l'égalité (tous les usagers doivent être placés face aux services publics dans une position égale, sans discrimination ni avantage); la *mutabilité* (les prestations fournies au public doivent être toujours adaptées à ses besoins, ce qui suppose qu'elles évoluent quand ces

¹¹² Annie Bartoli, *op.cit.*, 2009, p. 55.

¹¹³ Lise Breuil, *op.cit.*, p. 13; David Giaurque, Valérie Barbey et Nathalie Duc, «Les leviers de la performance individuelle et collective dans les organisations publiques suisses: l'importance d'un pilotage participatif», in *Revue française d'administration publique*, n° 128, 2008/4, p. 788. On peut dès lors mieux comprendre que ce sens peut être élargi à l'entreprise publique.

¹¹⁴ Christophe Genoud, «Libéralisation et régulation des industries de réseau: diversité dans la convergence?», in *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, n° 2, 2004, p. 189 et 191.

¹¹⁵ Michael Marti, Michael Schmidt et Urs Springer, *op.cit.*, p. 85.

besoins changent)»¹¹⁶. Il résulte de ces travaux que, comme du reste le voit bien Herzog pour la France: «le service public est quasiment une incarnation de l'Etat, qui en est responsable et garant»¹¹⁷. Donc, si tel est le cas, le service public peut ne pas être exercé directement par l'Etat (ou la puissance publique), mais faire l'objet de ce que l'on appelle une *délégation* (au secteur privé) issue de la décision publique, ce qui revient à dire que la charge du service public peut être confiée à un opérateur privé¹¹⁸.

2.1.1.2. Biens publics mondiaux

Les biens publics sont considérés strictement comme des choix nationaux, donc par quintessence affaire de l'Etat-nation. La prise de conscience de l'existence de biens publics dont les répercussions débordent les frontières nationales – de manière diffuse et difficilement « traçable » (comme l'environnement, les émissions de dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre) ou non (comme la connaissance, la stabilité économique, la paix dans le monde)- et sont accentuées par la mondialisation a conduit à l'extension du concept de bien public à celui de bien public mondial¹¹⁹. Le concept de biens publics mondiaux dérive donc de celui de biens publics nationaux. Du même coup, en termes de définition, les biens publics mondiaux répondent aux mêmes critères de non-excluabilité et non-rivalité que leurs homologues nationaux. Mais l'on ne peut parler d'un bien public, rapportent Aussilloux, Hel-Thelier et Martinez, qu'"à partir du moment où le bien considéré procure des avantages répondant aux critères de non-excluabilité et de non-rivalité qui dépassent les frontières des Etats, des limites générationnelles et de populations"¹²⁰. Cette définition et, par exemple, celle de Kaul se recoupent à peu près en ceci qu'"un bien soit globalement public à la consommation si ses bénéfices ou ses coûts s'étendent à plus d'un groupe de pays et s'il ne se fait pas de discrimination entre groupes de populations ou entre générations [...]. Les biens publics mondiaux sont donc publics à deux titres: ils sont d'abord publics par opposition à privés; et ils sont publics (mondiaux) par opposition à (publics) nationaux"¹²¹. La pertinence de cette manière de définir les biens publics mondiaux, qui

¹¹⁶ Annie Bartoli, *op.cit.*, p. 55-56.

¹¹⁷ Philippe Herzog, «Dans la mêlée européenne des services publics», in *L'Economie politique*, vol. 4, n° 24, 2004, p. 11.

¹¹⁸ Annie Bartoli, *op.cit.*, p. 55

¹¹⁹ Vincent Aussilloux, Sylvie Hel-Thelier et Emmanuel Martinez, *op.cit.*, p. 133; Bernard Gazier et Jean-Philippe Touffut, *op. cit.*, p. 12-132; Inge Kaul, *op.cit.*, p. 46-49; Joseph Stiglitz, «*L'organisation politique du monde...*», *op.cit.*, p. 185-186.

¹²⁰ Vincent Aussilloux, Sylvie Hel-Thelier et Emmanuel Martinez, *op.cit.*, p. 134

¹²¹ Inge Kaul, *op.cit.*, p. 46-47.

renvoie à ce que l'on qualifie de troisième définition dans le cadre de l'élargissement de la définition classique des biens publics, est indiscutable puisqu'elle permet de confirmer que "tout comme les biens peuvent être potentiellement publics, ils peuvent être potentiellement mondiaux. Et les biens publics peuvent être rendus mondiaux"¹²².

Nous nous accordons sur une typologie des biens publics mondiaux purs en trois catégories¹²³:

- les biens publics mondiaux naturels, tels que la stabilité climatique ou la biodiversité, pour lesquels l'enjeu est la durabilité, le défi la sur-utilisation;
- les biens publics mondiaux d'origine humaine, tels que les connaissances scientifiques, les principes et les normes..., pour lesquels le défi est la sous-utilisation;
- les biens publics mondiaux dénommés "résultats politiques globaux", tels la paix, la santé, la stabilité du système financier international, pour lesquels le défi est la sous-production.

Du même coup, et en raison du parallélisme entre biens publics et biens publics mondiaux, nous pouvons, et devons, nous accorder aussi sur le fait que du concept de biens publics mondiaux purs dérive celui de biens publics mondiaux impurs. Sur ce sujet, nous allons nous attarder plus loin aux biens de réseau, vu le sujet de cette thèse.

2.1.2. De la notion des biens publics nationaux globalisés à celle de gestion additive dans le partenariat public-public

Le développement de la notion de biens publics nationaux globalisés et de biens publics mondiaux est lié au phénomène de mondialisation. La science économique, par exemple, voit ce phénomène avant tout comme une sorte de capitalisme global, comme un processus qui évoque l'intégration croissante des économies dans le monde entier, au moyen surtout des courants d'échange et des flux financiers¹²⁴. Quant aux sciences politiques, elles considèrent ce phénomène de mondialisation comme un processus par lequel l'Etat-nation se

¹²² Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven et Ronald U. Mendoza, *op.cit.*, p. 30.

¹²³ Vincent Aussilloux, Sylvie Hel-Thelier et Emmanuel Martinez, *op.cit.*, p. 137.

¹²⁴ C'est en d'autres termes ce que dit Firouzeh Nahavandi, *Du développement à la globalisation. Histoire d'un stigmaté*, p. 233, lorsqu'elle écrit: "Dans sa version économique, le terme fait référence à un phénomène complexe, de nature multidimensionnelle, parfois contradictoire, manifestant la diffusion planétaire des modes de production et de consommation capitalistes".

voit contraint et forcé de céder peu à peu de sa souveraineté aux institutions politiques régionales et internationales. En fait, les problèmes d'urgence ou de développement durable qui traversent les frontières des Etats et nécessitent une prise de conscience supranationale¹²⁵, amenuisent l'autonomie des Etats et plaident pour un monde de plus en plus interconnecté¹²⁶, un monde d'intégration des économies.

La mondialisation-régionalisation se présente, de ce fait, comme un moyen de mettre fin à la "croyance" en un monde bien structuré, limité, fini, bref comme un moyen de déconstruction à la fois des frontières politiques, militaires et économiques précises et linéaires en faisant reculer les compétences des Etats¹²⁷. A tout considéré, la mondialisation peut s'analyser, de ce point de vue, en termes de matrices d'un jeu dans lesquelles des acteurs (ici les Etats) sont mus par la recherche soit de la sécurité collective (matrice 1), soit de la sécurité géopolitique (matrice 2), soit de la sécurité idéologique (matrice 3). La précision de ces termes qu'apporte de Wilde¹²⁸ permet d'abord de mettre en parallèle sécurité collective avec justice économique – intérêt bien compris, au sens d'Emmanuel Nashi¹²⁹ -; ensuite de considérer que la sécurité géopolitique traduit l'idée selon laquelle lorsqu'un pays décide de collaborer avec d'autres pays, il accroît la puissance de ces autres pays autant que celle de lui-même; et enfin de comprendre qu'à l'inverse de la sécurité géopolitique, la sécurité idéologique véhicule l'idée d'un pays qui croit pouvoir gagner en faisant fi de la mondialisation pour abriter ses ressources, alors qu'en cela il refuse de tirer profit des bienfaits de la mondialisation, et crée aussi des conditions pour s'attirer en réalité la foudre des autres.

En définitive, certes, comme le rapportent Petiteville et Smith, «la globalisation, dont les sociologues de l'action publique reconnaissent à quel point elle pèse sur l'élaboration des politiques publiques, accroît en effet les interdépendances entre les Etats et suscite alors de leur part des réponses

¹²⁵Fabienne Leloup, *op.cit.*, p. 8.

¹²⁶Fantu Cheru, "Mondialisation et urbanisation inégale en Afrique", in *Alternatives Sud*, vol. 14, n° 2, 2007, p. 33.

¹²⁷Patrick Picouet et Jean-Pierre Renard, *Les frontières mondiales. Origines et dynamiques*, Editions du Temps, Nantes, 2007, p. 7.

¹²⁸Tanguy de Wilde d'Estmael, Commentaire sur la publication en trois tomes d'Henri Mova Sakanyi, *Comprendre la fin de la guerre froide et la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, 2009 (Grand-Place, Hôtel de la ville de Bruxelles, Salle Gothique, 21 août 2009).

¹²⁹Emmanuel Murhula Amissi Nashi, «L'avenir de la RDC dans la région des Grands Lacs: paradoxes paradigmatiques autour d'une certaine communauté», in Tambwe Kitenge E. & Makosso C. dir., *RD Congo: les élections, et après? Intellectuels et politiques posent les enjeux de l'après-transition*, Paris, L'Harmattan, Paris, 2006, pp. 137-149.

collectives et coopératives. Il en résulte une «multilatéralisation» de l'action publique qui vise à produire une lecture commune de phénomènes «globaux» (...), à adopter des normes de régulation multisectorielles (...), voire à mettre en place des processus injonctifs à l'endroit des Etats (...)»¹³⁰. Ceci revient à dire, en bref, et comme le font remarquer également Aussilloux, Hel-Thelier et Martinez¹³¹, que l'intégration croissante des économies affaiblit de plus en plus la portée des décisions ou des politiques strictement nationales en faveur des politiques publiques internationales.

Venons-en alors à la gestion additive dans le partenariat public-public, qui relève des politiques intégratrices dans une économie mondialisée et libre-échangiste à travers de grands marchés régionaux ou subrégionaux, en favorisant notamment l'exploitation commune de ressources communes ou non.

De façon plus historique, les problèmes en rapport avec les biens publics que la mondialisation est censée régler, sont ceux des biens publics nationaux globalisés. C'est dire que ces derniers deviennent alors globalisés, mondiaux du fait qu'ils enchâssés dans les régimes internationaux qui les façonnent¹³². Relevant, pour parler le langage des politiques publiques, des secteurs internationaux où se déploie alors de l'action publique multilatérale, non seulement ils supposent souvent la disparition des contrôles aux frontières nationales¹³³. Certains ont même justifié empiriquement la création dans les années 1940 de l'ONU et des institutions internationales économiques, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale. L'Organisation Mondiale du Commerce - dans le cadre duquel, rapporte Traoré¹³⁴, les pays développés ont le privilège dans l'hémisphère Sud, au nom de la liberté du commerce, d'organiser la ponction en fonction de leurs intérêts et de s'acheter les services d'Etats tiers - s'est ajoutée sur la liste bien plus tard, en avril 1994. Ensemble, ces trois organisations internationales gouvernent aujourd'hui la mondialisation. Nous partageons l'idée que ces multinationales publiques constituent la main visible des grandes puissances du monde, le G8 et l'Union Européenne. Les grandes puissances du monde en sont de toute façon les actionnaires majoritaires. Dans cette optique essentiellement économique et financière, ce terme s'étend

¹³⁰ Franck Petiteville et Andy Smith, «Analyser les politiques publiques internationales», in *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, juin 2006, p. 363-364.

¹³¹ Vincent Aussilloux, Sylvie Hel-Thelier et Emmanuel Martinez, *op.cit.*, p. 130.

¹³² Inge Kaul, *op.cit.*, p. 47-48.

¹³³ *Ibid.*, p. 49.

¹³⁴ Aminata Traoré, *L'Afrique humiliée*, Paris, Fayard, 2008, p. 198.

également aujourd'hui aux grandes ONG internationales.

Dans les années 1940, l'action collective nécessita la création de mécanismes de gestion additive (institutions internationales et traités internationaux) pour la production de nombre de biens publics nationaux globalisés. Certes cette façon de viser à la réalisation de la justice économique, de «l'intérêt bien compris» pour reprendre l'expression de Nashi à propos de relations internationales au sein de la Communauté Economique des Pays de la Région des Grands Lacs (C.E.P.G.L.)¹³⁵, procède d'une intention noble et généreuse, mais surtout elle a permis de consacrer que certains biens publics dépassent le niveau national et intéressent plus d'un pays (cas des biens publics nationaux globalisés) voire tous les pays (biens publics mondiaux ou globaux)¹³⁶. Ces biens sont donc "des biens publics nationaux qui deviennent mondiaux du fait qu'ils sont enchâssés dans les régimes internationaux qui les façonnent"¹³⁷. Ils sont à l'origine de la conscience d'une interdépendance problématique, susceptible de peser sur l'autonomie des Etats en réduisant l'éventail des choix de politiques publiques qui s'offrent à eux¹³⁸, comme l'attestent par ailleurs ces propos de Kaul:

"Les biens publics nationaux globalisés sont face à un double défi: l'adéquation de leur production dépend d'une coopération réussie au niveau national et international, des CAC comme des composantes d'action collective internationale (CACI)"¹³⁹.

¹³⁵ Emmanuel Murhula Amissi Nashi, *op.cit.*, p. 137-149.

¹³⁶ Xavier Greffe, *La décentralisation, op.cit.*, p. 34.

¹³⁷ Inge Kaul, *op.cit.*, p. 47-48.

¹³⁸ Jacques Adda, *La mondialisation de l'économie. 2. Problèmes*, Paris, La Découverte, 2004, p. 60.

¹³⁹ Inge Kaul, *op.cit.*, p. 49. L'idée de CAC et CACI se comprend grâce à ce passage de Inge Kaul: "Apparemment, les biens publics ne sont pas toujours - et certainement pas toujours exclusivement - fournis par l'Etat. Il serait plus exact de dire qu'ils sont multi-acteurs, produits d'une action collective constituée de trois types principaux de composantes:

- *Des effets externes d'actions privées*: entreprises par des acteurs individuels centrés sur leur seul intérêt, y compris naturellement leur intérêt à la compassion.
- *Des composantes d'action collective (CAC)*: mises en place soit par des acteurs publics, soit par des acteurs non publics, offrant un cadre (par exemple une réglementation ou des mesures fiscales) pour encourager les actions individuelles privées à aller dans certaines directions ou à mener des activités privées et bénévoles (par exemple grâce à des moyens mis en place par l'Etat tels qu'une banque centrale ou encore des moyens juridiques).
- *Des effets externes d'action privées concertées*: qui reflètent une cohérence entre les intérêts privés et sociaux favorisés par les cac" (p. 43).

Ibid. précise au sujet des CAC : "L'Etat est clairement le principal fournisseur des CAC qui permettent de faire le lien entre intérêts privés et intérêts collectifs et participent donc

Les biens publics nationaux globalisés constituent la majorité des biens publics mondiaux (ou globalisés). Ces derniers incluent l'équité et l'accès aux services sociaux de base¹⁴⁰. Ils recouvrent des biens publics qui sont mondiaux par nature et de manière immuable, comme l'atmosphère, l'orbite géostationnaire, le spectre électromagnétique et les hautes mers¹⁴¹. Ils recouvrent aussi des éléments immatériels dont le caractère socialement construit est plus clair, le cas de la sécurité ou de la stabilité économique.

Si notre analyse s'en tient trop exclusivement jusqu'ici aux biens publics nationaux globalisés (et d'une manière générale aux biens publics), une partie de la réalité nous échappe. Il faut dès lors considérer à l'inverse l'existence des maux publics globalisés (et des maux publics). C'est ainsi que la crise de l'immobilier que viennent de traverser les Etats-Unis en 2007-2008 et qui a affecté de façon simultanée les grands centres de pouvoir économique du monde, est une excellente illustration des maux publics mondiaux globalisés et de leurs externalités. Tout comme les chocs pétroliers des années 1970 et de l'irruption de la stagflation consécutive, le syndrome mexicain et la crise des marchés émergents¹⁴², elle manifeste une vulnérabilité à l'égard d'un "environnement extérieur"¹⁴³. On a vu par exemple les valeurs boursières dans le monde (2008-2009) subir les externalités négatives ou positives, selon les cas, de cette crise.

2.2. Ouverture de la fourniture des biens publics aux capitalistes et émergence du pôle des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste

Comme nous l'avons souligné précédemment, l'émergence des pôles des politiques publiques de gestion additive dans le partenariat public-privé est en lien avec le débat sur la libéralisation. Avant de les aborder, nous procédons à une double perspective, des biens publics de réseau et des politiques publiques polarisées par la privatisation.

de manière incontournable à la bonne distribution des biens publics" (p. 46).

¹⁴⁰ Andrés Pérez Baltonado, "Mondialisation, sécurité humaine et politiques sociales au Nord et au Sud", in *Alternatives Sud*, vol. 16, n° 2, 2009, p. 51.

¹⁴¹ Inge Kaul, *op.cit.*, p. 47-49.

¹⁴² A propos, également Joseph E. Stiglitz *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002, note ceci à la page 33: "Un moment, entre 1997 et 1998, la crise asiatique a paru menacer l'ensemble de l'économie mondiale", passage précurseur de tout un chapitre qu'il dédie à cette crise asiatique (p. 153-218).

¹⁴³ Jacques Adda, *op.cit.*, 2004, p. 60-80.

2.2.1. Perspective des biens publics de réseau

Une perspective portant sur les biens publics de réseaux se justifie à deux titres: celui de l'électricité comme bien de réseau qui est au centre du propos de cette étude et celui des industries de réseau dont la libéralisation a donné lieu à une abondante recherche contemporaine.

Les biens publics de réseaux sont des biens fournis par des industries de réseaux. Par cette appellation on désigne des secteurs de télécommunications (téléphone, radio), de l'énergie (électricité, eau, gaz), des chemins de fer et la poste. Ces publics participent au processus de régionalisation, au plan aussi bien interne que supranational¹⁴⁴, grâce à l'interconnexion des réseaux.

Outre leurs spécificités (infra), les biens publics de réseaux répondent, aussi bien que les autres biens publics, à la première définition des biens publics. De ce point de vue, ils sont un moyen de créer un intérêt à répondre aux questions suivantes: Pourquoi en est-on arrivé à l'organisation de la production des biens publics par les collectivités publiques? Et pourquoi une telle organisation?

De nombreux travaux d'économistes répondent à ces questions. Parmi eux, les travaux de Herzog: "...dans les industries de réseaux de service, l'intervention publique s'est imposée quand les réalités ont abondamment prouvé les "défaillances du marché"¹⁴⁵. De même Kaul affirme: «...On connaît bien le cas des échecs du marché. Des études théoriques et empiriques ont montré que la distribution privée d'un bien non rival et sa tarification pour lui permettre d'être accessible à un nombre croissant de consommateurs violent la condition d'égalité de prix et de coût marginal indispensable à l'optimisation de la distribution et entraînent une sous-consommation. Mais ne pas facturer mènerait à une sous-distribution. La non-excluabilité de même que la non-exclusivité de la prestation d'un bien, sont confrontées au problème de l'indépendance,

¹⁴⁴ On peut rappeler ici, de ce point de vue, avec Jacques Adda, *La mondialisation de l'économie. Genèse et problèmes*, Paris, La Découverte, 2006, p. 7, le rôle du temps dans l'évolution de l'économie. Elle a d'abord commencé par être nationale (économie nationale), puis elle s'est étendue à l'internationale (économie internationale), et, enfin, elle est devenue mondiale (économie mondiale). Si l'économie internationale est respectueuse des souverainetés étatiques et met ainsi en rapport des parties autonomes d'un tout non encore intégré, l'économie mondiale résulte de la mondialisation qui est avant tout un processus de contournement, délitement (décomposition ou perte de cohésion) et, pour finir, démantèlement des frontières physiques et réglementaires qui font obstacles à l'accumulation du capital à l'échelle mondiale.

¹⁴⁵ Philippe Herzog, "Les services d'intérêt général dans un espace multinational concurrentiel", in Jean-Philippe Touffut, (dir.), *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Editions Albin Michel, 2006, p. 90

autrement dit à la réticence des agents individuels à révéler leurs vraies priorités. Cela fait que les biens publics sont sous-distribués»¹⁴⁶.

D'une manière générale, on désigne par "défaillances du marché" les échecs de marché liés aux biens publics et ceux liés aux externalités, les marchés produisant trop peu de biens aux externalités positives¹⁴⁷.

Dans cet ordre d'idées, la littérature spécialisée en économie de réseau consacre le concept d'«externalité de réseau». Celle-ci est autrement connue sous le nom d'«effet de club» pour les consommateurs. De fait, ce terme club désigne "une externalité positive de consommation qui se manifeste lorsque chaque acheteur présent sur un marché tire avantage, non seulement de sa propre consommation, mais également de celle des autres. Il y a externalité, en ce sens que la satisfaction d'un individu ne dépend pas uniquement de sa décision d'adhérer au réseau, mais aussi des décisions qui lui sont externes, celles des autres individus; et l'externalité est positive, parce que la satisfaction individuelle s'accroît avec le nombre des adhésions".¹⁴⁸

L'effet de club est ainsi caractéristique des biens-réseaux dont il faut distinguer deux cas: les biens-réseaux dont la fourniture est assurée par des réseaux abstraits et ceux fournis par des réseaux concrets¹⁴⁹. Les premiers sont, pour une première catégorie, des biens qui donnent lieu à une synergie entre différents acheteurs et qui se développe par la publicité qui induit l'effet de polarisation des choix jusqu'à pousser les consommateurs à acheter telle marque de rasoir mécanique parce qu'elle ouvre les portes du club valorisant du rasage en trois dimensions. Pour une deuxième catégorie des biens-réseaux fournis par des réseaux abstraits, le club se développe par un effet de mimétisme, auto-entretenu par l'observation réciproque des comportements d'achat au sein d'une frange de la population. Les seconds, c'est-à-dire les biens-réseaux dont la fourniture repose sur un réseau physique, sont des biens dont les effets de club proviennent des liens établis entre les consommateurs par leur connexion à un même système technique. Ces effets peuvent être directs ou indirects. L'effet est direct lorsque la capacité de chacun à consommer du service est accrue par une augmentation de la taille du marché: le cas du téléphone ou du courrier. L'effet est indirect lorsqu'il n'est pas lié à des interactions de consommation entre utilisateurs du

¹⁴⁶ Inge Kaul, *op.cit.*, p. 41.

¹⁴⁷ Joseph Stiglitz, "Organisation politique...", *op.cit.*, p. 185.

¹⁴⁸ Nicolas Curien, *Economie des réseaux*, Paris, La Découverte, 2000, p. 19.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 19.

réseau, mais transite par le supplément de qualité d'un bien qu'une infrastructure rendue possible à une population étendue est en mesure d'apporter: c'est le cas de l'électricité et du gaz.

Curien approfondit encore ainsi la distinction opérée:

«...Entre réseaux purement abstraits et (ceux) purement concrets, s'étend une palette de biens générateurs d'effets de club, au centre de laquelle on trouve les *biens-systèmes*... Pour de tels biens, comme le micro-ordinateur (...), l'utilisation finale n'est possible que si plusieurs composantes sont réunies et assemblées par le consommateur; processeur, système d'exploitation, disquettes, clavier, souris, imprimante, logiciels d'application, pour le micro-ordinateur (...). Dans le cas d'un bien-système, les effets de club liés à une marque donnée proviennent de ce que, plus celle-ci est répandue, plus se développe un parc d'accessoires et de périphériques compatibles, donc chacun des clients de la marque est assuré de disposer d'un assemblage cohérent, complet et durable, satisfaisant à un même standard».¹⁵⁰

La réponse à la deuxième question, celle de savoir pourquoi on en est arrivé à l'organisation de la production des biens publics par les collectivités publiques, consiste dans une distinction entre les trois dimensions¹⁵¹ de services d'intérêt général (ou services essentiels) qui sont associées aux services publics de réseau. Une première dimension est d'ordre économique (*efficacité*); elle concerne souvent les activités à rendements croissants (plus il y a de prestations sur le réseau, plus les coûts unitaires diminuent). Une deuxième dimension est d'ordre écologique (*durabilité*) dans la mesure où les effets externes de ces activités sur l'environnement sont importants et doivent être gérées selon des principes de précaution et de développement. Enfin une troisième dimension est sociale (*équité*), l'inclusion de chacun et l'égal accès exigeant des péréquations allant des zones coûteuses vers les zones moins coûteuses.

Le niveau économique est celui du positif (constat par calcul) alors que les deux niveaux suivants (écologique et social) sont mixtes, relevant simultanément du positif (constat) et du normatif.

Si la finalité économique de l'industrie de réseau électrique est la fourniture d'un service, à savoir l'énergie, aux consommateurs finaux, sur le plan d'une analyse technico-économique cette fourniture se situe au bout d'un processus

¹⁵⁰Nicolas Curien, *op.cit.*, p. 21.

¹⁵¹Philippe Herzog, « Les services d'intérêt... », *op.cit.*, p. 88-89.

comportant quatre segments d'activités¹⁵²:

- L'activité de production d'énergie électrique est une opération de conversion d'une source d'énergie primaire en électricité. Ce faisant, l'électricité est une forme d'énergie secondaire.

- L'activité de transport d'énergie électrique consiste à acheminer l'électricité de la sortie des centrales jusqu'aux consommateurs finaux, par l'intermédiaire d'un réseau structuré en fonction du degré de transformation ou de conditionnement de l'énergie.

- L'activité de distribution d'énergie électrique consiste à acheminer vers la clientèle finale et lui vendre de l'électricité ayant subi un conditionnement substantiel opéré par des postes de transformation.

- L'activité de fourniture d'énergie électrique concerne la commercialisation (achat/vente) de l'électricité et la fourniture de services annexes (facturation, comptage...).

Dans la réalité, l'industrie électrique fait partie de ce que l'on appelle les industries de réseaux qui constituent classiquement un «club» à part dans le secteur industriel. Les industries de réseaux s'étendent au secteur postal, au secteur énergétique (gaz, électricité), au secteur ferroviaire, au secteur des télécommunications, au secteur du transport aérien, au secteur de transport routier, etc.

Aussi, l'analyse des industries de réseaux et de leurs effets en fait des infrastructures dont on sait qu'elles sont soit construites pour accompagner la croissance, soit installées pour attirer les ressources mobiles et donc initier la croissance. De plus, notons que la notion d'industries de réseaux se trouve aujourd'hui déjà étendue à des activités de service: réseaux de distribution commerciale, dans lesquels la chaîne d'intermédiation relie les producteurs aux consommateurs via les grossistes, les concessionnaires de marques et les détaillants; réseaux bancaires reliant prêteurs et emprunteurs et réalisant des fonctions d'intermédiation et de transformation financières à travers une gamme d'instruments diversifiés; réseaux de santé, d'éducation, de recherche...¹⁵³.

¹⁵² Flavien Tchappa, *L'ouverture des réseaux électriques des pays d'Afrique subsaharienne. Choix organisationnels et contraintes institutionnelles*, Thèse de doctorat, U.F.R. de sciences économiques et de gestion, Université de Paris 13, juin 2002, p. 119-123.

¹⁵³ Nicolas Curien, *op.cit.*, p. 8.

Enfin, comme le rappelle Brémond¹⁵⁴, l'industrie de réseaux comme service public, c'est-à-dire service d'intérêt général est soumis aux principes de continuité, d'adaptabilité et d'égalité ou d'équité. Le principe de continuité veut dire que si la collectivité publique juge utile d'ériger une activité en service public pour satisfaire un intérêt général, ce service doit fonctionner de manière continue et sans heurts pour satisfaire effectivement les usagers concernés. On comprend mieux qu'en raison de ce principe, le droit de grève soit subordonné à une conciliation efficace entre ce droit et la continuité. Le principe d'adaptabilité suppose une évolution des services publics dans leur organisation et leur fonctionnement, de telle façon qu'à tout moment ils aient une efficacité maximale dans la satisfaction de l'intérêt général. Le principe d'égalité ou d'équité suppose la non discrimination dans le traitement des usagers placés dans les mêmes conditions et est garanti par l'application de règles d'origine extra-économique, comme le "droit au service". Et comme le principe d'égalité ne signifie pas du tout la gratuité, la lutte contre l'exclusion de ceux qui ne peuvent pas consommer ces biens et services à cause de la faiblesse de leurs revenus justifie que l'Etat puisse décider de subventionner tout ou une partie du service public marchand.

2.2.2. Perspective des politiques publiques polarisées autour de la privatisation

Le terme «privatisation» qui prévaut dans cette étude désigne la libéralisation de la fourniture des biens publics et met l'accent sur le «libre marché» réalisé à travers l'application des règles de concurrence et de non-discrimination. Assurément ce débat est lié à la faiblesse de l'Etat, à sa gestion directe. Au fond, la déréglementation et la libéralisation constituent une solution alternative - *solution alternative primaire* - qui a été présentée comme une piste pour sortir de la crise de l'Etat-providence, au Nord, autant que pour sortir de la crise de l'«Etat développeur», au Sud. Dans ce nouveau paysage de politiques publiques, les idées ont évolué. Une telle évolution véhicule trois pôles de politiques publiques différentes: les politiques publiques polarisées autour de la privatisation, les politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste et les politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif. Surgit spontanément la question de savoir comment s'est opérée cette évolution des

¹⁵⁴Derrière le concept de service public se profile tout l'enjeu de l'intérêt général, qui est clairement discuté par Céline Clélia Brémond, *op.cit.*

idées. Ce qui se fait en relisant tout d'abord les politiques publiques polarisées autour de la privatisation.

Premières à émerger dans le débat visant à l'abandon de la gestion directe par l'Etat, ces politiques proviennent du constat de l'inefficacité des marchés imparfaits y compris le monopole. Comme le suggère Duriviaux, «*les inefficacités économiques résultant des situations de concurrence imparfaite sont bien connues: restrictions de production, pertes liées à une mauvaise gestion, manque d'intérêt pour la recherche et le développement, comportements de recherche de rente*»¹⁵⁵. Isolé, le monopole, et partant la gestion directe par l'Etat, analysé à partir des organisations publiques encourt cette critique: «*Si, en théorie, les organisations publiques ont comme objectif de poursuivre l'intérêt général dans une logique de solidarité, de redistribution et de service universel, les membres d'organisations publiques s'inscrivent dans des logiques plus politiques liées aux priorités de l'agenda et des élections*»¹⁵⁶.

Ces priorités laissent supposer la possibilité des comportements opportunistes et, partant, des transactions d'opportunisme. Cette représentation correspond à ce que nous pourrions qualifier de contribution de Xavier Greffe aux débats sur la gestion directe. Greffe¹⁵⁷ trouve fondées bien des critiques des analyses de la bureaucratie ou du *public choice* qui s'appuient de manière plus ou explicite sur l'idée selon laquelle l'intervention publique portait en elle-même quelque chose d'intrinsèquement mauvais et dangereux pour les citoyens. En effet, non seulement la difficulté croissante de la production publique ne permet pas de répondre correctement aux besoins de populations ou des groupes cibles, mais surtout derrière les pertes qui accompagnent la production publique des rentes privées (et les dérives de coûts qui s'y associent) se constituent, ce qui ajoute le risque d'une répartition injuste à celui d'une affectation défailante.

Les comportements opportunistes sont évaluables dans le cadre du tandem fait de la recherche du profit individuel et de celle de l'intérêt collectif. Ainsi, les acteurs publics adoptent des pratiques bénéfiques pour eux mais pas nécessairement pour l'intérêt général¹⁵⁸. De la même façon, les transactions

¹⁵⁵ Ann Lawrence Durviaux, *op. cit.*, p. 248.

¹⁵⁶ NYSENS, Marthe, et Francesca Petrella, « Finalité sociale et partenariat public-privé dans l'offre de services quasi-collectifs locaux: une forme innovante de propriété » in *Economie et Sociétés*, série EGS, 10, (4), 2009, p. 747-774.

¹⁵⁷ Xavier greffe, "Le nouveau design institutionnel public" ...*op.cit.*, p. 144-145.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 163.

d'opportunisme sont évaluables dans le cadre du tandem de la rationalité substantive et de la rationalité procédurale. Cette hypothèse d'opportunisme (couplée avec la prévalence de la condition de petit nombre dont le monopole est le cas extrême) est, avec celle de rationalité limitée vue tout aussi bien du côté des cocontractants¹⁵⁹ que de celui des tiers aux contrats¹⁶⁰, au cœur de la *théorie des coûts de transaction*¹⁶¹.

Avec cette hypothèse d'opportunisme, la théorie des coûts de transaction se connecte tout naturellement à *l'école du choix public*. Les spécialistes de celle-ci ont contribué au renouvellement des politiques publiques polarisées autour de la gestion directe par l'Etat dans une perspective de privatisation.

Selon la conception de Balme et Brouard, l'école du choix public est «celle d'un Etat minimal-optimal maximisant son efficience en réduisant son périmètre aux corrections des insuffisances du marché»¹⁶². Partant, on comprend que cette école focalise de manière essentielle sur l'hypothèse selon laquelle, pour prétendre assurer la gestion performante qui faisait défaut particulièrement aux entreprises publiques gérées directement par les bureaucrates ou, en d'autres mots, des mandataires de l'Etat, la recherche de l'intérêt financier est beaucoup plus efficace que celle de l'utilité sociale.

L'école des choix publics se situe ainsi dans le droit-fil de l'économie libérale classique: l'Etat y est voulu minimal, évincé ainsi au profit du *marché*, qui est ici synonyme de privatisation. Fouananou rapporte que ce repère des politiques publiques est une ouverture de la fourniture des biens publics aux capitalistes consistant à leur «céder partiellement¹⁶³ ou totalement les actifs des entreprises

¹⁵⁹ Un cas de contractants sera illustré dans le chapitre suivant de cette thèse par les acteurs qui sont mis en avant dans le cadre des transactions d'opportunisme autour de trois marchés : le marché d'Inga I; le marché entre la Société Nationale d'Electricité de la RD Congo et celle du Congo-Brazzaville au sujet des arriérés de paiement de factures de consommation d'électricité de cette dernière; et le marché dit des « fonds vautours ».

¹⁶⁰ Par rapport aux marchés dont il vient d'être question, la population congolaise est dans cette position de tiers.

¹⁶¹ Stéphane Saussier et Anne Yvrande-Billon, *Economie des coûts de transaction*, Paris, La Découverte, 2007, p. 12-17. Ils rapportent que les coûts de transaction correspondent en fait aux coûts de contractualisation des échanges et se décomposent en coûts ex ante (ceux associés à la recherche d'un partenaire, à la rédaction, à la négociation et la garantie d'un accord), et coûts ex post (qui comprennent les coûts induits par une mauvaise adaptation des contrats aux circonstances dans lesquelles ils évoluent, les coûts de renégociation et de contrôle du respect des arrangements contractuels et éventuellement les coûts de rupture des accords).

¹⁶² Richard Balme et Sylvain Brouard, *op.cit.*, p. 35.

¹⁶³ Rappelons qu'en cas de cession partielle des actifs, on se trouve en présence de la formation d'organisation dite «économie mixte».

publiques (c'est la formule de dénationalisation)»¹⁶⁴. En toile de fond, le marché ou la privatisation «comme modèle normatif conduit à un choix social cohérent au niveau collectif»¹⁶⁵. C'est dans cette veine que les organismes internationaux comme le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque mondiale (BM) et le GATT/OMC (General Agreement on Tariffs and Trade/Organisation Mondiale du Commerce) ont alors conçu, privilégié et imposé les programmes d'ajustement structurel¹⁶⁶.

Cependant, force est de constater que les études empiriques sur les politiques publiques polarisées autour de la privatisation conduisent à des résultats contrastés voire contestés. Ainsi, comme par exemple le souligne Durviaux: «(...) la nationalisation (ou la propriété publique du monopole naturel), est souvent critiquée par les économistes qui soulignent l'inefficacité de la gestion publique...Dépassant une certaine critique de principe, certains économistes reconnaissent [...] qu'il est difficile d'évaluer avec précision la différence d'efficacité et, d'autre part, qu'il existe des exemples d'efficacité équivalent entre les entreprises publiques et privées»¹⁶⁷. Par ailleurs, compte tenu des difficultés d'assurer une concordance spontanée entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif¹⁶⁸, si le marché peut être un bon serviteur, il ne peut néanmoins être érigé en maître; il est une machine économique efficace, mais qui produit de l'inégalité et s'autodétruit dans ses soubresauts. C'est du moins, d'une part, une des conclusions à laquelle en arrivent plusieurs travaux sur les programmes d'ajustement structurel en Afrique auxquels Founanou fait écho: «On connaît l'histoire des programmes de privatisation en Afrique. Depuis la moitié des années 1980, les privatisations des entreprises publiques et des services publics se multiplient et le bilan que l'on peut tirer des expériences de privatisation sur le continent est mitigé. Elles ne se sont pas traduites par une baisse des prestations ou un accroissement des investissements... [...] les privatisations réalisées dans la plupart des pays ne correspondent pas aux besoins des populations, ni même à la volonté des gouvernements. Si dans

¹⁶⁴ Mathurin Founanou, «Asymétrie d'information, Litiges et Bien-être social dans le cadre d'un contrat de Partenariat Public/Privé: le cas de la construction d'infrastructures d'intérêt public en Afrique», *African Development Bank*, vol. 20, n° 2, septembre 2008, p. 222. La cession partielle des actifs au «privé» permet, pour paraphraser Bartoli, *op.cit.*, p. 48, d'évoquer le cas des *sociétés d'économie mixte* dans lesquelles l'Etat détient la majorité du capital, et qui font l'objet de contrôles publics.

¹⁶⁵ Cité par Jean-Jacques Gabas, *op.cit.*, p. 37.

¹⁶⁶ Mathurin Founanou, *op.cit.*, p. 222.

¹⁶⁷ Ann Lawrence Durviaux, *op.cit.*, p. 249.

¹⁶⁸ Bertrand Lamon, *op.cit.*, p. 120.

certains cas, ces privatisations ont pu favoriser une amélioration de la qualité des services au public, dans bien d'autres cas, cependant elles ont eu un impact négatif (hausse des prix pour les consommateurs, licenciement dans plusieurs pays)»¹⁶⁹. Dans leurs travaux en science politique Balme et Brouard décrivent aussi le marché (et donc les équilibres spontanés). Selon eux, celui-ci ne sanctionne pas le *free-riding*, l'opportunisme qui est à la base d'intérêt personnel et de ruse. Ils lui préfèrent l'institution: «C'est l'institutions (les incitations sélectives, droits de propriété, procédures de vote, contrôle de l'agenda), soulignent-ils, qui sanctionne le *free-riding*, restreint le domaine des préférences en structurant l'unidimensionnalité du choix, élimine les effets de majorité cycliques, détermine les marges de manœuvres de celui qui dispose de l'initiative, pour, finalement, rendre opératoire le processus décisionnel et sélectionner l'équilibre qui en résulte»¹⁷⁰.

En fin de compte, ce qui est reproché aux politiques publiques de privatisation, c'est que les actionnaires privés privilégient l'intérêt financier au détriment de l'utilité sociale. C'est ainsi que, par exemple, Gabas va jusqu'à considérer que les politiques publiques de privatisation s'éloignent de la construction d'un service public¹⁷¹. Au cœur de ce dernier, on trouve le souci de veiller à ce que ne se réalise pas l'exclusion, ce qui justifie la prise en compte du service universel. Parallèlement, Avner Ben-Ner met en avant le fait que, dans une entreprise publique «privatisée», la relation d'agence est telle que les propriétaires de l'entreprise privatisée (le «principal») sont animés par les motivations financières aux dépens de l'ensemble des consommateurs qui ont besoin de la satisfaction en biens publics (l'«agent»). Il suggère en conséquence que seule l'association des intérêts de l'Etat, qui se résument à la satisfaction des objectifs des consommateurs, et des intérêts des propriétaires d'entreprises publiques privatisées garantit que soit assuré un service accessible, permanent, abordable et sûr¹⁷². C'est ce qui a conduit à partir des années 1980, comme le rappelle Bartoli¹⁷³, au développement d'une approche «néoclassique» à la base du concept de «quasi-marchés» à créer dans la sphère publique, avec des relations «clients-fournisseurs» ou partenariales (c'est nous qui le soulignons, eu égard à

¹⁶⁹ Mathurin Founanou, *op.cit.*, p. 222 et 224.

¹⁷⁰ Richard Balme et Sylvain Brouard, *op.cit.*, p. 39. Ils entendent par préférences des intérêts ou des convictions morales.

¹⁷¹ Jean-Jacques Gabas, « Acteurs et politiques publiques », *op.cit.*, p. 44.

¹⁷² Avner Ben-Ner, «Comment répartir la production des biens», in Jean-Philippe Touffut, dir., *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 77-79.

¹⁷³ Annie Bartoli, *op.cit.*, p. 23.

son importance par rapport à la suite de notre propos), davantage fondées sur le contrat – qui implique l'idée d'horizontalisation – que sur la hiérarchie – qui implique l'idée de verticalisation-. Cette approche «néoclassique» a donné lieu à la définition de politiques publiques articulant le partenariat public-privé.

2.2.3. Les politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste

Selon une typologie des réformes administratives propres au nouveau management public (NMP), privatisation et partenariat public-privé sont des réformes qui se traduisent l'une et l'autre par les conséquences associées aux perspectives de *minimisation* de la capacité de l'Etat¹⁷⁴. Mais le concept de partenariat public-privé gravite autour de l'idée selon laquelle les pays sont censés marcher vers la libéralisation...tout en conservant les obligations de service public. Ce concept place en réalité devant deux nouveaux pôles de politiques publiques qui constituent deux nouvelles solutions à la faiblesse (interne) de l'Etat alternatives aux politiques publiques polarisées autour de la privatisation. Ici réside la racine de l'ambivalence du concept «partenariat public-privé»: s'agit-il de «privé capitaliste», de «privé associatif» ou des «deux à la fois»?

Dumez et Jeunemaître mettent cette ambivalence à jour lorsque, décrivant le partenariat public-privé, ils énoncent l'existence de la forme dite «partenariat public-privé associatif» à travers la question de la “private, non profit organisation”¹⁷⁵. D'une manière générale, dans le cadre de ces politiques l'Etat reste propriétaire des infrastructures (du patrimoine) et son désengagement ne signifie pas l'abandon de son contrôle pour arbitrer les impératifs relevant de la viabilité économique (efficacité) et ceux relevant de l'utilité sociale (équité).

Cependant, à l'origine, l'idée de partenariat public-privé identifie une dynamique du "marché". A la lumière des travaux de Pierre Muller, rappelons ici que la tendance de passage au «référentiel de marché» depuis la fin des années 1960, a présenté des modalités différentes selon les pays: les Etats Unis avec le reaganomics, le Royaume-Uni avec la «révolution thatchérienne» (le partenariat-public-privé capitaliste que nous analyserons dans la suite), la France

¹⁷⁴ Christian Rouillard et Pierre-André Hudon, op.cit., p. 11.

¹⁷⁵ Hervé Dumez et Alain Jeunemaître, “Combinaison harmonieuse des vertus du public et du privé, ou mélanges des genres? Les partenariats public/privé nouveaux venus du management public”, in *Politiques et management public*, vol. 21, n°4, décembre 2003, p. 2.

avec le « tournant de la rigueur »¹⁷⁶. Dans ce contexte, à côté de la privatisation, les politiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste interviennent comme *solution alternative secondaire*¹⁷⁷ à la gestion directe par l'Etat. Elles consistent en des contrats qui développent «un rapprochement, une complémentarité, et une interpénétration accrue des secteurs public et privé. Il n'y a pas de disparition du secteur public. Bien au contraire, on assiste à une nouvelle répartition des tâches entre les secteurs public et privé, en vue d'un équilibre optimal au service de l'intérêt général. [...] Un contrat de partenariat public-privé efficace nécessite un partage équilibré des obligations, des avantages et des risques. [...] Ce cadre permet de réduire le risque institutionnel, induit par les risques de déséquilibres entre partenaires ou par un comportement opportuniste des uns et des autres»¹⁷⁸.

La gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste revêt plusieurs formes¹⁷⁹:

1. L'*impartition* est le fait d'accorder à une entreprise privée certaines fonctions techniques de soutien. Par exemple, l'entretien d'immeubles gouvernementaux, la collecte des ordures ménagères ou la dispense de soins à domicile. Le partenariat public peut être (dans le cas des immeubles) ou non (dans le cas des ordures ménagères) propriétaire des actifs, mais il demeure responsable du service devant la population et rémunère le partenaire privé. Celui-ci est l'employeur des ressources humaines mises à contribution, il encaisse les profits ou assume les pertes de l'exploitation.

2. L'*affermage* peut prendre deux formes. Soit, l'entreprise privée construit un actif et le loue à l'Etat qui l'opère (par exemple les hôpitaux). Le capital de départ et la propriété sont privés. L'Etat paie un loyer, il est l'employeur et le responsable du service. Les risques liés à la construction vont au privé; ceux liés à l'exploitation, au public. Soit, les actifs appartiennent au public qui en confie l'exploitation au privé (ex.: les transports en commun). Celui-ci verse un loyer et se finance en tarifant l'utilisateur qui bénéficie ou non

¹⁷⁶ Pierre Muller, *op.cit.*, p. 196-197.

¹⁷⁷ Nous venons de voir que les politiques polarisées autour de la privatisation sont la solution alternative primaire à la gestion directe. Suivent les politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste comme une solution alternative secondaire. Enfin, les politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif sont une solution alternative tertiaire.

¹⁷⁸ Mathurin Founanou, *op.cit.*, p. 225.

¹⁷⁹ Louis Côté, « Editorial », in *Télescope*, vol. 11, n° 1, février 2005, p. III.

d'une subvention d'appoint.

3. La *concession* voit le partenaire privé construire ou acheter à l'Etat un actif pour le rénover, l'exploiter puis le céder à l'Etat (par exemple les infrastructures routières). Le partenaire privé est propriétaire des actifs jusqu'à leur cession à l'Etat, responsable devant la population et employeur des ressources humaines. Il fournit le capital et se finance en tarifant l'utilisateur ou en recevant des subventions gouvernementales. Il encaisse les profits et assume les pertes. Il s'agit le plus souvent de contrats de longue durée pour des opérations de conception, de construction, de financement et de gestion d'équipements ou de services publics.

4. Les *initiatives de financement privé* (IFP) sont des partenariats public-privé de type affermage ou concession incluant un financement privé. Notion récente, elle diffère peu en réalité de la "concession de service public" utilisée en France depuis fort longtemps sans que l'adoption de cette méthode ait soulevé de conflit idéologique. Il s'agit de contrats de longue durée conclus entre l'Etat et des consortiums qui regroupent institutions financières, entreprises de construction et d'entretien.

Ces formes de partenariat public-privé capitaliste que nous venons de reprendre montrent, comme le suggèrent Rouillard et Hudon parmi d'autres, que de prime abord les partenariats public-privé capitaliste semblent renvoyer à beaucoup d'activités (financement, prestation de services publics, exploitation d'une infrastructure, etc.), à multiples modalités contractuelles (propriété des actifs, durée de l'entente, prise de décision, contrôle et évaluation, etc.), à l'addition des partenaires public et privés, à la dynamique d'ajustement mutuels et à la recherche d'avantages communs qui prévaudraient entre ces derniers¹⁸⁰. Mais dans les faits, les résultats sont surtout décevants.

Cette description de Delcourt en fournit un exemple:

"Quant aux partenariats public-privé capitalistes (le qualificatif capitaliste est de nous) censés assurer la couverture des besoins des communautés tout en leur donnant une voix et un rôle dans la gestion des affaires publiques, leurs résultats sont bien plus que mitigés. En l'absence d'une équité de fait entre des partenaires, aux intérêts antagonistes, et d'une définition rigoureuse de leur rôle, de leurs responsabilités et de leurs droits respectifs, ces partenariats ont fonctionné surtout comme des "chevaux de Troie du néolibéralisme", en

¹⁸⁰ Christian Rouillard et Pierre-André Hudon, *op.cit.*, p. 15.

permettant l'entrée en force de puissants opérateurs privés (firmes, multinationales, etc.)...Seuls les besoins solvables ou les demandes d'acteurs influents ont dans la plupart des cas été satisfaits. Les autres demandes, celles des populations déshéritées, sont restées à la charge des ONG, des collectivités publiques et des communautés urbaines¹⁸¹.

Baron estime aussi que ces politiques ont échoué d'abord dans les pays développés où elles se sont largement diffusées au cours de la décennie 1990; ensuite dans les pays en développement dès le début des années 2000¹⁸². A partir de là, on peut se demander, comme Baron à propos des multinationales publiques¹⁸³, si les Etats faibles (en l'occurrence des Etats des pays en développement) ne devraient pas rompre avec les politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste et, en conséquence, s'ouvrir à des politiques publiques toutes différentes.

Hibou, elle aussi, revient sur les carences de ces politiques lorsqu'elle écrit: «[...] l'échec des réformes de politique économique se fait de plus en plus patent: outre les mauvaises politiques économiques», des déficiences dans les institutions, des problèmes de gestion des affaires publiques, de relations difficiles entre sphères publiques et sphères privées, et pour tout dire la corruption, expliqueraient les difficultés actuelles»¹⁸⁴

Dans cette démonstration, enfin faisons aussi appel à cette réflexion de Herzog dans laquelle il semble fustiger ce qui se fait dans l'Union européenne en ce qui concerne le partenariat public-privé capitaliste au sujet de SIG: «Dès qu'une autorité nationale a recours à des conventions de SIG avec un opérateur privé, l'Union exige le respect des règles de la concurrence..., mais elle n'a pas à contrôler si l'opérateur prend bien sa responsabilité publique »¹⁸⁵.

2.3. Ouverture de la fourniture des biens publics aux acteurs de la société civile: le pôle des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif

En quoi consistent ces politiques toutes différentes qu'appellent les carences des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste?

¹⁸¹ Laurent Delcourt, "Explosion urbaine et mondialisation", in *Alternatives Sud*, vol.14, n° 2, 2007, p. 22.

¹⁸² Catherine Baron, «Société civile et nouvelles formes de partenariat pour l'accès à l'eau», in *Revue internationale et stratégie*, vol. 2, n° 66, 2007, p. 81.

¹⁸³ *Ibid*, p., 81.

¹⁸⁴ Béatrice Hibou, *L'Afrique est-elle protectionniste?...op.cit.*, p. 137-138.

¹⁸⁵ Philippe Herzog, « Les services d'intérêt général... », *op.cit.*, p.96.

Elles sont polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif. Elles sont axées sur une mise en avant du rapport entre Etat et société civile.

A cet égard, nos réflexions empruntent deux voies distinctes mais complémentaires.

2.3.1. La décentralisation

En paraphrasant Graefe traitant de la régulation néolibérale et de l'espace national, on peut dire que la gestion additive dans le partenariat public-public représente une situation dans laquelle l'Etat national perd une partie de sa pertinence au profit du supranational et, partant, au profit de la régulation supranationale. La gestion additive dans le partenariat public-privé représente, en revanche, une situation dans laquelle l'Etat national perd une partie de sa pertinence au profit du sous-national, de l'interétatique ou de l'infraétatique, ainsi que d'acteurs privés et, bref, au profit de la régulation étatique sous-nationale¹⁸⁶.

Cette perspective de dénationalisation de l'Etat et, partant, de reterritorialisation de la régulation économique dans d'autres espaces sous-nationaux, cette régulation étatique sous-nationale renvoie à la problématique de décentralisation.

Cette référence à la décentralisation est la contrepartie d'une interrogation sur la centralisation. Selon le sens usuel et classique, la centralisation comme forme politique de l'Etat est un dispositif de pilotage «centralisé», «c'est le système d'organisation administrative dans lequel le pouvoir de décision est concentré au sommet de l'Etat, c'est-à-dire au niveau de l'autorité centrale, et plus spécifiquement des autorités ministérielles. Les tâches administratives sont concentrées entre les mains de l'Etat qui les assume par une administration hiérarchique et unifiée. C'est aussi le système où aucun droit d'initiative en faveur des entités subordonnées n'est reconnu ou promu. On exécute ce qu'a décidé le pouvoir central. C'est la *verticalisation* de l'exercice des compétences»¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Peter Graefe, « Quelle décentralisation? L'Etat fédéral canadien et les régimes provinciaux d'aide sociale » in *Economie et Solidarités*, vol. 38, n° 2, 2007, p. 28-32.

¹⁸⁷ Garry Sakata M. Tawab, *La gouvernance en matière des ressources naturelles. De la centralisation vers un système décentralisé et participatif. Le cas des ressources forestières*

La décentralisation à l'inverse constitue certes un changement de nature du système d'organisation administrative qui traduit un ordre marqué par une transformation des capacités d'intervention des acteurs. Elle marque la fin d'une époque du Tout-Etat, celle où, comme le rapportent Duran et Thoenig, «la force de l'Etat fut longtemps liée à sa capacité, par le biais de son administration tout particulièrement, à produire des demandes et à susciter des besoins en fonction de l'offre qu'il maîtrisait, et ainsi d'intervenir dans la définition des valeurs (et pas seulement dans les rapports de production et de la répartition des biens)»¹⁸⁸. A cet égard, comme le soulignent Dupuy et Halpern dans leurs travaux récents qui mettent en évidence les limites des frontières traditionnelles tracées entre les *policy insiders* et les *policy outsiders*¹⁸⁹, la décentralisation propose une perspective stimulante pour appréhender le changement dans les politiques publiques. Il s'agit d'un processus d'institutionnalisation à travers lequel des acteurs de la société civile précédemment considérés comme marginaux, et donc des *policy outsiders*, peuvent atteindre progressivement un statut de *policy insiders*, en s'additionnant à l'élaboration des politiques publiques, à la mise sur agenda, à la prise de décision et à la mise en œuvre.

Mais cette fin du Tout-Etat a d'abord concerné les acteurs publics dans un cadre théorique dit de *décentralisation "pure"*. L'un des acquis de cette nouvelle étape de l'analyse de la gestion publique territoriale est, comme nous le verrons, la symétrisation progressive de la relation principal-agent qui caractérisait la tradition centralisatrice. Il en va ainsi en raison de l'interdépendance croissante entre niveaux et logiques d'acteurs: Etat, collectivités territoriales et société civile.

A l'origine, la décentralisation vise «à transmettre à des niveaux administratifs intranationaux des compétences ainsi que – normalement – des ressources»¹⁹⁰. En d'autres termes, la décentralisation pure désigne «le transfert d'une partie des

en République Démocratique du Congo, thèse de doctorat en droit, Université catholique de Louvain, 2009, p. 12.

¹⁸⁸ Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, *op.cit.*, p. 591.

¹⁸⁹ Claire Dupuy et Charlotte Halpern, «Les politiques publiques face à leurs contestataires» in *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 4, août 2009, p. 701-722. Il convient d'insister ici avec les deux auteurs sur l'accent non pas sur les changements de politiques publiques mais sur les changements dans les politiques publiques en disant que «ceci permettrait d'identifier les mécanismes de recombinaison des formes de production et de mise en œuvre de l'action publique, comme par exemple le processus d'institutionnalisation (nous soulignons: qui nous concerne particulièrement dans cette étude),...» (p. 718).

¹⁹⁰ Fabienne Leloup, *op.cit.*, p. 9.

pouvoirs et des ressources de l'Etat national à des instances au niveau régional ou au niveau local»¹⁹¹. Comme le précise Greffe dans cette perspective, «les mouvements de décentralisation s'appuient tous sur une idée simple: la gouvernance des sociétés est plus efficace si les décisions sont prises au plus proche possible des besoins des populations et des communautés qu'elles touchent et si les moyens mis en œuvre sont suffisamment flexibles pour s'y adapter. Elles bénéficient d'une meilleure information, elles s'appuient sur de meilleurs diagnostics, elles sont plus sensibles aux besoins, elles peuvent mettre en œuvre des synergies avec les décisions d'acteurs locaux souvent négligés par les centres nationaux, elles créent des systèmes de mise en responsabilité plus pointus et plus clairs»¹⁹². Ainsi, de façon générale la décentralisation signifie «la grande transformation des relations entretenues entre l'Etat et les acteurs publics territoriaux: un déplacement des lieux de définitions des politiques publiques dont les lois de décentralisation rendent compte, mais aussi un changement des modes de régulation étatique»¹⁹³.

Plus récemment, Dupuy et Halpern ont défendu l'idée suivant laquelle selon les échelons de gouvernement infranationaux qui revendiquent la mise en place de canaux d'accès à l'élaboration des politiques publiques nationales, «les acteurs participant (et contestant), l'élaboration des politiques publiques ne sont pas les mêmes»¹⁹⁴. On voit dans cet ordre d'idées apparaître l'intérêt d'une analyse plus complexe de la décentralisation, avec deux variantes.

La **première** est, selon les termes de Dupuy et Halpern¹⁹⁵, le modèle dit de *gouvernance à niveaux multiples*, ou, selon les termes de Duran et Thoenig voire d'Emmanuel Négrier¹⁹⁶, le modèle dit de «*régulation croisée*». Ce modèle qui renforce les échelons de gouvernement sub-nationaux (les collectivités locales), met en présence deux catégories d'acteurs dont le poids, le rôle et les ressources sont asymétriques: l'Etat¹⁹⁷ et les collectivités locales. «A travers son

¹⁹¹ Garry Sakata M. Tawab, *op.cit.*, p. 13.

¹⁹² Xavier Greffe, *La décentralisation, op.cit.*, p. 33.

¹⁹³ Ingrid Voléry, «Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale», in *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 5, octobre 2008, p. 743.

¹⁹⁴ Claire Dupuy et Charlotte Halpern, *op.cit.*, p. 705

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 704

¹⁹⁶ Emmanuel Négrier, «Introduction générale: penser la contingence territoriale», in Alain Faure et Emmanuel Négrier, dir., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 9.

¹⁹⁷ Sur ce sujet, on retient d'Ingrid Voléry, *op.cit.*, qui fait des services déconcentrés un groupe d'acteurs différents de l'Etat, qu'avec la décentralisation l'action publique connaît un changement de posture d'intervention dont rend compte le développement des contrats territoriaux liant l'Etat, les services déconcentrés et les collectivités locales. D'un côté,

administration, rapportent Duran et Thoenig, l'Etat pèse (donc) d'un poids capital sur les collectivités locales... Dans le modèle de régulation croisée, les ressources financières ainsi que juridiques sont les plus importantes ressources du pouvoir. Elles sont détenues par l'Etat... L'autonomie locale est directement liée aux ressources politiques et aux mécanismes de représentation territoriale qui permettent ou non aux unités locales d'utiliser l'Etat à leur avantage. Elles disposent, en fait, d'un pouvoir de second rang. En même temps, la domination de l'Etat n'exclut pas le pouvoir des élus, elle le rend nécessaire»¹⁹⁸.

La centralisation repose ici sur la verticalisation, dominée par une «logique de production d'action publique»¹⁹⁹ par l'Etat, En cela, la décentralisation dite de «régulation croisée» s'apparente à la décentralisation classique ou pure. L'une et l'autre mettent en avant l'ensemble des relations qui lient l'Etat, à travers son administration, aux collectivités locales, complète et prolonge l'intégration verticale assurée par l'Etat en permettant une interpénétration forte entre les sphères locales et nationales²⁰⁰.

Le changement le plus significatif a été apporté historiquement par la seconde variante de la décentralisation, connue sous le nom de *modèle marqué par l'institutionnalisation de l'action collective*. La référence à celle-ci marque le passage de la *verticalisation* à l'*horizontalisation*. Parmi les travaux qui ont évoqué cette transformation, ceux de Fabienne Leloup, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur ont mis en évidence que la montée en charge par le bas des acteurs de la société civile manifeste la réalité de *l'Etat encadré par le bas*²⁰¹. Duran et Thoenig soulignent également: «On est passé historiquement d'une logique de production d'action, fondée sur la fourniture de services, à une logique de construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des interventions publiques». Plus précisément, cette horizontalisation est conceptualisée par les deux auteurs à travers les lignes suivantes:

«La politique d'aménagement du territoire se traduit pour l'essentiel par le fait que l'Etat, à travers des lois cadres, élabore une ingénierie institutionnelle,

l'Etat impose le cadre des négociations et la méthode de travail. De l'autre, il laisse aux instances «les plus proches du terrain» le soin de sélectionner les problèmes et les réponses à y apporter.

¹⁹⁸ Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, *op.cit.* p. 585.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 583.

²⁰⁰ Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, *op.cit.*, p. 580-582.

²⁰¹ Fabienne Leloup, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur, «Le développement local en Afrique de l'Ouest: quelle(s) réalités (s) possible (s)?», in *Mondes en développement*, tome 31, n° 124, 2003/4, p. 98-99.

référée à des impératifs et à des arguments de bien public, de cohésion et de solidarité, ingénierie qui se traduit par un éventail de procédures constitutives permettant à des collectivités locales, à des entreprises, à des associations ou à des groupes d'habitants de s'asseoir ensemble, de procéder à des tours de table, de négocier des enjeux, de prendre en charge des initiatives autour de nouveaux territoires et dans des enceintes spécifiques, qui ne sont pas celles des institutions politiques et administratives classiques. L'Etat mobilise autrui en nommant une mesure, mais sans trop la définir, en construisant des lieux et des opportunités spécifiques d'échange, mais sans remettre en cause les anciennes institutions, en sollicitant l'implication d'acteurs, mais sans imposer sa manière comme dénominateur commun obligé²⁰².

Il semble qu'un parallélisme peut, et doit, être établi entre cette variante de la décentralisation qui l'enrichit pour ainsi dire du débat social, en apparaissant comme un processus qui se focalise sur les citoyens²⁰³, et la conception de la décentralisation que Sakata M. Tawab évoque dans sa thèse défendue en mars 2009 (et déjà référencée), celle d'une décentralisation au cœur de laquelle se trouvent les citoyens et qui est limitée à l'idée d'*horizontalisation*²⁰⁴. C'est dans cette perspective qu'il convient d'invoquer les travaux de Dupuy et Halpern qui mettent en évidence qu'«avec le renforcement des échelons de gouvernements sub-nationaux, les groupes issus de la société civile gagnent ainsi des opportunités supplémentaires de participer à la construction de l'action publique. Les acteurs participant à son élaboration se sont aussi, par conséquent, diversifiés sur une échelle horizontale»²⁰⁵. De la sorte, sur le plan organisationnel, les acteurs d'*en-haut* comme ceux d'*en-bas* deviennent tous des acteurs du *dedans*. En conséquence, comme le soulignent Dupuy et Halpern²⁰⁶, cette multiplication et cette diversification des acteurs des politiques publiques rendent inadéquates les distinctions dichotomiques entre les *policy insiders* et les *policy outsiders*, et plus généralement entre l'Etat et la société civile, en ce qui concerne la construction de l'action publique.

Deux éléments pertinents pour l'analyse ressortent de ce qui précède. D'une part, l'enjeu que l'action publique constitue pour les associations des citoyens d'un champ théorique à un autre. Le premier champ théorique s'articule à partir

²⁰² Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, *op.cit.*, p. 602.

²⁰³ Garry Sakata M. Tawab, *op.cit.*, p. 13.

²⁰⁴ Garry Sakata M. Tawab, *op.cit.*, p. 13.

²⁰⁵ Claire Dupuy et Charlotte Halpern, *op.cit.*, p. 705.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 705-706.

du principe de *subsidiarité*²⁰⁷ selon lequel, comme le souligne Herzog, « les décisions doivent être prises au niveau le plus pertinent »²⁰⁸. « Ce qui conduit à défendre le niveau le plus proche des citoyens »²⁰⁹, poursuit-il. Dans cette perspective, les acteurs associatifs (de ce que l'on appelle économie sociale ou tiers secteur) interviennent en se substituant aux pouvoirs publics ou au secteur privé capitaliste. Le second champ théorique met en exergue le concept de *gestion additive*, auquel se rapportent les travaux de Gidron, Kramer et Salamon²¹⁰. Dans cette deuxième perspective, les acteurs associatifs et les pouvoirs publics s'additionnent dans l'action publique.

Mais qu'en est-il de la relation d'agence? Celle-ci s'envisage au travers de trois modèles alternatifs qui sont présentés dans les travaux de Gidron, Kramer et Salamon: «Government – Dominant Model», «Third-Sector – Dominant Model»²¹¹ et «Dual Model».

Cependant, quels que soient les modèles, une question cruciale se pose: dans une relation d'agence, qui est principal ou agent? La réponse est certes de l'ordre de l'économie politique. D'une part, sur le plan politique, elle se base sur *la légitimité démocratique directe ou indirecte des responsables et gestionnaires des institutions publiques*²¹². Cette réponse souligne l'importance de "l'obligation de rendre compte" comme facteur ultime dans cette matière et, en définitive, met en jeu la problématique de la source du pouvoir. D'autre part, sur le plan économique, la réponse est à chercher en référence à une distinction reprise dans les travaux de Mertens²¹³. Le *principal* désigne la *catégorie dominante*: «celle à qui revient le pouvoir de décision en dernier ressort; elle exerce le droit de contrôle résiduel, c'est-à-dire qu'elle a le droit de prendre des

²⁰⁷Nous situons dans ce courant par exemple les travaux de Burton A. Weisbrod, "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy", in Susan Rose-Ackerman, (éd.), *The Economics of Nonprofit Institutions. Studies in Structure and Policy*, Oxford University Press, 1986.

²⁰⁸ Philippe Herzog, "Les services d'intérêt général ...", *op.cit.*, p. 97.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon, "Government and the Third Sector in Comparative Perspective", Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon, *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States*, Jossey-Bass inc., p. 1-30.

²¹¹ C'est la *society centered approach* controversée par Emile Le Bris, « La construction municipale en Afrique », in Emile Le Bris, coord, *Espaces publics municipaux. Politique africaine*, n° 74, 1999, p. 6-12.

²¹² Ann Lawrence Durviaux, *op.cit.*, p. 246.

²¹³ Sybille Mertens de Wilmars, *Vers un compte satellite des institutions sans but lucratif en Belgique*, Thèse de doctorat présentée pour l'obtention du titre de Docteur en Sciences Economiques, Université de Liège, Décembre 2002, p. 14-15.

décisions concernant l'organisation». *L'agent* désigne la *catégorie bénéficiaire*: «celle à laquelle l'organisation vise à attribuer le surplus. Elle joue le rôle du requérant résiduel, c'est-à-dire qui a le droit de recevoir le solde après règlement de l'ensemble des charges à payer». L'enjeu de la gestion additive, c'est l'infléchissement de cette relation dans un sens d'horizontalisation.

C'est de ce côté du modèle dit d'«*horizontalisation*», qui est construit autour d'un triangle dont les côtés sont l'Etat, les acteurs publics territoriaux et les forces citoyennes (notion dont nous reparlerons plus bas) que la gestion additive peut se concevoir dans un partenariat public-privé associatif.

Mais son contenu dépend de la croissance en puissance et en compétence de la société civile en matière de la citoyenneté.

2.3.2. La croissance en puissance et en compétence de la Société civile

De prime abord, une remarque s'impose: l'entrée en jeu de la société civile dans l'action publique n'apparaît comme processus de remise en cause de l'Etat et de l'action publique que lorsque, comme le suggère Hibou, les actions de l'Etat ne se conçoivent que dans le champ bien déterminé de la gestion directe. C'est dans de telles conditions que les limitations de l'interventionnisme aboutissent à la destruction, à la disparition, au retrait ou à la perte de contrôle de l'Etat²¹⁴.

Cela posé, la notion de société civile est complexe et évolutive en fonction des contextes. En se limitant ici à la situation contemporaine, et de façon très générale, on peut dire que dans les pays développés, la société civile revêt un double sens, économique et politique. Dans sa conception économique, la société civile est considérée comme un élément de la triade ou du partenariat trisectoriel Etat, marché et société civile. On découvre alors, dans la littérature économique francophone, que la société civile correspond à «économie sociale» ou «tiers secteur» distingués dans l'ouvrage *L'économie sociale au Nord et au Sud*²¹⁵. La conception politique, quant à elle, découle d'une bipolarisation sociétale en société politique et société civile. Dans cette dernière conception, "forces vives" est l'autre nom de la société civile. Dans ce cas, il s'agit d'une réalité qui englobe privé capitaliste (les entreprises privées) et privé associatif.

Pour les pays en développement, se pose des questions de la place de la société civile et de ses caractéristiques. Parmi les réponses apportées par la littérature,

²¹⁴ Béatrice Hibou, "La décharge"... , *op.cit.*, p. 6.

²¹⁵ Jacques Defourny, Patrick Develtere, Bénédicte Fonteneau, eds, *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles, De Boeck, 1999.

celle de Baron nous semble plus explicite:

«Si l'on considère les acteurs constituant la «société civile», de nombreux points de vue se confrontent. Certains auteurs considèrent que, dans certaines sociétés, comme par exemple en Afrique francophone, la société civile est composée d'acteurs hétérogènes (organisations non gouvernementales, associations de quartier, acteurs informels, syndicats, organisations professionnelles, etc.) qui fonctionnent selon des logiques parfois éloignées des principes de solidarité et de réciprocité qui caractérisent les modes d'organisation communautaire dans leur expression originale...Proposant une vision élargie de la société civile, d'autres auteurs suggèrent d'inclure au côté des «autorités coutumières», les nouveaux courtiers du développement (liés à la coopération décentralisée), les groupes religieux, mais aussi les populations émigrées disposant de ressources liées à la migration internationale et ayant une légitimité via la notabilité associative que leur a conférée, par exemple, la construction d'infrastructures collectives au village...Au-delà de la question des acteurs composant la société civile, il convient de rendre compte des débats qui portent sur la finalité de ces acteurs, notamment à travers la question de leurs interactions avec le public et le privé. Dans une acception générale, la société civile renvoie à un ensemble d'acteurs auto-organisés, indépendamment de l'Etat et du marché. Une vision dichotomique est souvent privilégiée, opposant l'Etat comme garant d'une légitimité et la société civile présentée comme un contre-pouvoir... De même, l'opposition entre marché et société civile est devenue floue. Ceci transparait par exemple dans les discours de certaines institutions internationales qui ont une utilisation «extensive» du terme de société civile, en en faisant un acteur de la sphère privée comme cela ressort de la définition retenue parfois du partenariat public-privé»²¹⁶.

D'une manière générale, les travaux dans lesquels notre conception s'enracine mettent l'accent sur les transformations du rôle de la société civile qui se sont déployées par phases historiques. Elles sont connues sous le nom de dimensions de la "citoyenneté". Avec Ziccardi nous pouvons les résumer ainsi²¹⁷: la "citoyenneté civile" est associée à la liberté individuelle et à ses droits propres (égalité devant la loi, liberté d'expression, de pensée, de religion); la "citoyenneté politique" est associée au principe de la démocratie libérale (droit d'élire et d'être élu au suffrage universel); et la "citoyenneté sociale" est

²¹⁶ Catherine Baron, *op.cit.*, p. 87-88.

²¹⁷ Alicia Ziccardi, "Pauvreté urbaine et politiques sociales en Amérique latine", in *Alternatives Sud*, vol.14, n° 2, 2007, p. 155.

associée, pour l'essentiel, aux biens publics, purs ou impurs (mixtes ou services d'intérêt général, SIG). Mais, si l'on veut bien considérer le civil, le politique et le social comme des possibles évicteurs de l'économique, il devient pour le moins facile d'imaginer l'importance de mettre également la «citoyenneté économique» à l'agenda. En effet, comme le rappelle opportunément en 2004 Hergoz, grand militant de la séparation du social et de l'économique: «si les SIG sont fondés sur des critères sociaux, ils ont pleinement une valeur économique, et à ne pas batailler sur le front économique, la rhétorique des droits est un leurre»²¹⁸. Il enchaîne en 2006: « Les activités sociales ont toujours un coût et une dimension économique. L'éducation et la santé sont des facteurs de développement dit « durable ». Les activités « économiques » comme les télécommunications et l'énergie ont aussi des dimensions sociales essentielles »²¹⁹. Dans cette perspective, la contribution de la citoyenneté économique qui se construit au sein de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif peut amener des innovations dans les modes d'organisation économique. En outre, elle contribue à pallier le caractère imparfait de l'information et à créer une relation de confiance entre acteurs. Nyssens et Petrella écrivent dans ce sens: «L'implication des usagers dans la propriété des organisations (publiques s'entend) est donc une manière de pallier le caractère imparfait de l'information entre les prestataires et les usagers quant à la qualité du service et de créer une relation de confiance entre eux. Le même argument peut valoir pour les pouvoirs publics lorsque ceux-ci financent et ont du mal à évaluer le service»²²⁰.

Il ressort de ces considérations que le rôle de la société civile congolaise est à interroger en tant que réservoir de figures du citoyen susceptibles de fournir une référence pour les analyses de la gestion additive.

3. Le binôme congolais « Etat et Société civile » dans la gestion publique

Selon Baalamo Mokelwa, l'Etat importé, par la conférence de Berlin en Afrique, s'était engagé, au nom de la « *mission civilisatrice* » à laquelle les missions religieuses étaient intimement liées, à la reproduction des identités

²¹⁸ Philippe Herzog, «Dans la mêlée européenne des services publics», *op.cit.*, p. 8.

²¹⁹ *Id.*, « Les services d'intérêt général ... », p. 96.

²²⁰ Marthe Nyssens et Francesca Petrella, *op.cit.*

socioreligieuses de nations « *dites civilisées* » dans les empires coloniaux. Préalablement à l'histoire coloniale de la Société civile qui s'en est suivie, il importe de souligner que c'est le régime Mobutu qui a mis fin à cette « instrumentalisation » des Eglises, en consacrant d'une manière explicite par la Constitution révisée du 15 août 1974 le principe constitutionnel de laïcité qui séparait le public (l'Etat) du privé (l'Eglise)²²¹.

L'histoire coloniale qui précède les années 1958-1960 fait émerger des organisations qui correspondaient assez bien à la notion de *société civile au sens de l'économie sociale*, c'est -à-dire d'« activités économiques exercées par des sociétés, principalement coopératives, des mutualités et des associations²²² dont l'éthique se traduit par les principes suivants: finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit, autonomie de gestion, processus de décision démocratique, primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus²²³. A ce propos, de Villers écrit: « Dans un pays comme la RD Congo, la notion de Société civile désigne les organisations et associations privées, indépendantes de l'Etat ainsi que des partis politiques: ONG, syndicats²²⁴, Eglises, coopératives, associations éthiques ou culturelles...²²⁵ ».

²²¹ Jean-Pacifique Balaamo Mokelwa, *Eglises et Etat en République Démocratique du Congo. Histoire du droit congolais des religions (1885-2003)*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 13 et 218-238.

²²² Dans ce lot, soulignons avec Emilie Efinda, *Grands Lacs: sur les routes malgré nous!* Paris, L'Harmattan, 2009, p. 17, qu'au Congo, après la deuxième guerre mondiale, les syndicats existants s'organisent en confédération et obtiennent l'abolition du fouet.

²²³ Sybille Mertens, *op.cit.*, p. 22.

²²⁴ Pour plus de détail sur l'histoire coloniale du syndicalisme au Congo, on peut se reporter par exemple à Fernand Kikongi di Mwinsa Lekula, *Le syndicalisme congolais pendant la colonisation (1908-1960)*, Kinshasa, Centre Protestant d'Editions et de Diffusion, 2004. Il souligne à la page 11 ce qui suit au sujet du syndicalisme blanc (dans le secteur public et privé) qui fut, naturellement, la première forme historique du syndicalisme congolais: « L'occupation totale du pays par la puissance coloniale, la création d'usines, des infrastructures économiques et sociales de base, avaient nécessité l'importation d'une main-d'œuvre européenne qualifiée. D'où la présence d'un contingent de fonctionnaires et travailleurs blancs pour servir la puissance coloniale. Des conflits sociaux ne tardèrent pas à éclater entre cette masse de salariés (blancs) et les tenants du pouvoir économique et politique [nous ajoutons: dès l'immédiat de l'après première guerre mondiale] ». Ce qui est concerné ici, ce sont des organisations syndicales des travailleurs noirs.

²²⁵ Gauthier de Villers, *République Démocratique du Congo. De la guerre aux élections*.

Au cours des années 1958-1960 (indépendance) qui constituent la deuxième sous-période de l'histoire coloniale de la Société civile congolaise, celle-ci sort du champ de l'économie sociale et s'inscrit, dans la ligne des partis politiques, dans le champ de la citoyenneté politique. Effectivement, ces années sont celles du déploiement des premières tentatives d'une indiscernabilité de la figure du citoyen à travers les associations des citoyens (société civile) et de l'action publique comme domaine traditionnel de l'Etat (société politique)²²⁶. Ndaywel è Nziem écrit dans ce sens: « (...) Les années 58-59 constituèrent l'époque décisive d'accélération du processus de prise de conscience nationale»²²⁷. Ces années correspondent en effet à des pics de violence et/ ou à des tragédies socio-économiques orchestrée par la coalition des partis politiques (d'opposition), des syndicats, des organisations estudiantines, des groupes religieux. Leurs revendications et leurs manifestations aboutirent à l'effritement de l'ordre colonial, entre 1958 et 1960, et précipitèrent même l'indépendance du pays, le 30 juin 1960²²⁸.

Pour sa part, Schraeder théorise cette situation de citoyenneté politique en recourant au concept de société civile. Il l'entend alors au sens large d'un ensemble constitué d'organisations non-gouvernementales et associatives, ainsi que de partis politiques d'opposition²²⁹. En fait, ceci correspond aux notions plus récentes de *Société civile/ Forces vives* ou de *Société civile politique* présentées par de Villers dans son analyse de la société civile dans l'économie politique de la transition (2002-2006)²³⁰.

Nous aborderons plus loin ces notions et analyses qui portent sur les deux dernières décennies de la période postcoloniale, bien qu'éloignées de l'ouverture de la gestion publique à la société civile, qui a caractérisé les années 1958-1960. En effet, comme Ndaywel è Nziem le souligne dans ses travaux, après quelques "bons" mois de l'après 30 juin 1960, on a assisté à une restriction des libertés

L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2009), *Cahiers Africains*, n° 75, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 348.

²²⁶ Alfredo Joignant, «Compétence et citoyenneté. Les pratiques sociales de civisme ordinaire au Chili ou les logiques de la compétence du citoyen», in *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 2, 2002, p. 233-249.

²²⁷ Isidore Ndaywel è Nziem, *Nouvelle histoire du Congo. Des origines à la République Démocratique*, Bruxelles, Le Cri, 2008, p. 431.

²²⁸ Isidore Ndaywel è Nziem, *Histoire générale du Congo, de l'héritage ancien à la République Démocratique*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 1998, p. 499-544.

²²⁹ Peter J. Schraeder, *African Politics and Society. A mosaic in transformation*, Boston, Bedford/St Martin's, 2000, p. 217-239.

²³⁰ Gauthier de Villers, *op.cit.*, p. 348.

publiques et à un contrôle de l'ordre qui rendirent l'exercice de la "citoyenneté politique" et, partant, la contestation difficile. Certaines organisations, telles les syndicats, se firent tout simplement cooptées par le pouvoir, et donc muselées. D'autres, par contre, maintinrent la contestation, peu importe la foudre du pouvoir qu'elle leur attirait. C'est le cas des organisations estudiantines dont les grèves conduisirent à des fermetures d'années académiques voire à des massacres²³¹. Il en va de même de l'Eglise catholique connue pour ses bras de fer avec l'Etat (régime de Mobutu) qui, après la nouvelle régulation des religions qui consacrait le principe constitutionnel de laïcité de l'Etat (neutralité de l'Etat), en d'autres termes de séparation de l'Etat et de l'Eglise (Constitution révisée du 15 août 1974), démissionna aussi bien vis-à-vis de ses responsabilités envers l'Eglise catholique et toutes les autres que vis-à-vis du « service de bien commun »²³². On se doute donc, bien entendu, qu'emprunter la notion de *société civile instrumentalisée* pour caractériser cette histoire événementielle (les années 1960-1980) consisterait à en donner une vue partielle et préjudiciable à l'analyse de la Société civile congolaise.

C'est au cours de la période 1960-1980 que, en effet, se créent des ONG comme Solidarité Paysanne, Anti-Bwaki, Centre de Développement Communautaire, Adi-Kivu qui, dans les années 1980, se sont engagées dans la citoyenneté sociale et économique. Au début des années 1990, elles ont entraîné toute la Société civile du pays à s'inscrire dans le schéma d'invention du *citoyen-sujet* tracé par l'opposition politique. En 1974, en effet, au moment où se manifestaient les premiers signes de la crise socio-économique (mesures de zaïrianisation et de radicalisation au chapitre 2), plusieurs groupes d'opposition se formèrent et commencèrent à agir en Europe²³³. Cette opposition politique de l'extérieur trouva le relais à l'intérieur au cours de la législature 1977-1982.

Pour l'essentiel, c'est au cours de cette législature et, partant, de la nouvelle démocratie, que furent posés les jalons de l'exercice de la «citoyenneté politique». Ndaywel è Nziem en fait écho:

«Quant aux commissaires du peuple, issus de la nouvelle démocratie, ils se

²³¹Tharcisse Tshibangu Tshishiku, *L'université congolaise: étapes historiques, situation actuelle et défis relever*, Kinshasa, Editions universitaires africaines, 1998, p. 46 où il revient sur la révolte des étudiants de 1964 (réclamation d'une grande participation des étudiants dans l'organisation et le fonctionnement de l'université) et celles entre 1967 et 1981 (des revendications d'ordre social).

²³²Jean-Pacifique Balaamo Mokelwa, *op.cit.*, p. 207 et 237-238.

²³³Isidore Ndaywel è Nziem, *Histoire générale...op.cit.*, p. 754.

distinguent par leur esprit critique, ayant été autorisés à exercer un droit de contrôle sur le Conseil exécutif et le Conseil judiciaire. Ce pouvoir, ils l'exercèrent consciencieusement, en procédant à des interpellations des membres de l'Exécutif national...

La gauche parlementaire, muselée au niveau du Conseil législatif trouva un moyen de se faire entendre. Une «lettre ouverte» signée par treize de ses membres fut envoyée au maréchal pour dénoncer l'inadéquation entre le «Manifeste de la N'sele» et la situation concrète du pays et pour revendiquer des réformes importantes dans la gestion du pays...

Cette initiative fut mal accueillie. Les auteurs de la lettre furent déchus et arrêtés. Libérés sous la pression des organismes internationaux des droits de l'Homme, certains furent séduits par les charmes du pouvoir tandis que d'autres, parmi lesquels Tshisekedi, choisirent de rester fidèles à leur opinion»²³⁴.

Tshisekedi et ses amis, de ce point de vue, ouvrirent ainsi le chemin de l'opposition politique visible et effective en créant le parti politique d'opposition hors la loi, l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS), le 15 février 1982²³⁵. Dans l'ensemble, les «treize parlementaires» qui avaient fondé l'UDPS se retrouvaient à travers le tableau peint par Nahavandi²³⁶ à propos de la résistance et de la fin de la domination coloniale: ils étaient des individus ayant bénéficié d'une certaine éducation, des intellectuels connaissant de près les pratiques de l'Etat dominant et, dans un premier temps, admirateurs des valeurs occidentales.

L'addition dans le cadre dit «Union sacrée de l'opposition radicale, en sigle USOR» de l'opposition politique et de la société civile – au sens d'un ensemble constitué des organisations non-gouvernementales et associatives – conduisit à un pouvoir de négociation différent et graduellement croissant dans l'action publique dès le début de la décennie 1990. Le monde des ONG de développement et des droits de l'homme est, écrit Namegabe, «devenu florissant à partir de la fin de la décennie 1980 lorsque la faillite des États africains sur tous les plans (gestion, développement, droits de l'homme) a été mise à nu par ceux-là même qui leur fournissaient des ressources financières (FMI, Banque mondiale et autres institutions financières internationales, puissances

²³⁴ Idem., p. 758 et 759.

²³⁵ Isidore Ndaywel è Nziem, *Nouvelle histoire du Congo, op.cit.*, p. 584.

²³⁶ Firouzeh Nahavandi, *Du développement à la globalisation. Histoire d'un stigmate*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005.

occidentales). Après avoir brisé la coopération structurelle avec ces États dont les ressources perçues ont servi à engraisser les dignitaires des régimes qui se sont succédés à leur tête, l'option fut prise de passer par les organisations de la société civile pour atteindre directement les populations bénéficiaires sans plus passer par l'intermédiaire de la bureaucratie étatique. C'est ce qui a ouvert la voie à une sorte d'entreprenariat dans le monde des ONG. Cette stratégie a eu certes de nombreux avantages, notamment le fait qu'elle a permis de repérer et de canaliser les demandes locales d'assistance en les introduisant en un langage compréhensible pour les développeurs, de drainer le flux de l'aide extérieure en milieu rural et de prétendre affranchir les populations locales de la médiation des techniciens corrompus de l'administration afin de traiter directement avec les agences de coopération. Par ailleurs, cela a permis à certaines ONG de jouer depuis lors un rôle politique de contrepoids du pouvoir, renforcé par l'absence d'une tradition politique partisane»²³⁷.

Avant d'entrer dans le vif des résultats de cette addition articulés à partir des travaux de la Conférence nationale souveraine (CNS), il me semble nécessaire de préciser, dans ses grandes lignes, un événement politique important: les consultations populaires organisées par le régime de Mobutu en 1989. Il faut reconnaître à l'occasion qu'en son temps, à travers l'ajustement structurel et la perestroïka, ce régime prédateur subit les pressions fortes que le pouvoir mondialisant exerçait déjà sur les acteurs publics dans de nombreux pays en développement aux prises avec des difficultés budgétaires qui conduisaient ces derniers (les acteurs publics) à une non-gestion sur l'espace national de problèmes collectifs²³⁸. Les recommandations formulées dans le cadre des dites consultations populaires ont ouvert la voie à la réforme du 24 avril 1990, qui a changé le visage politique du pays en marquant le passage du monopartisme vers le pluripartisme, et par là même à une victoire de la Société civile sur le pouvoir politique. En effet, on retrouve la main invisible de la Société civile dans la préparation des recommandations ainsi formulées.

Sans doute le bénéfice en termes d'audience nationale et internationale que la Société civile en a ainsi retiré, a-t-il servi de tremplin à la collaboration de l'opposition politique et de la Société civile au cours des travaux de la

²³⁷ Paul-Robain Namegabe, « Enjeux et résultats électoraux dans la ville de Bukavu », in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 236-237.

²³⁸ Jean-Marie Wautelet, « L'Etat entre économie populaire et reproduction inégalitaire », in *Mondes en développement*, vol. 36, n° 143, 2008/3, p. 11.

Conférence Nationale Souveraine (CNS) en 1991-1992. Cette collaboration qui, initialement, faisait incontestablement partie de l’informel, a opéré en partie dans la formalité. La symbiose entre l’informel – au sens de pratiques illégales – et le formel – la reconnaissance par le secteur public de cette collusion en en faisant une composante de la CNS – a été telle que non seulement la séparation formel/informel²³⁹ n’apparaissait pas pertinente, mais également qu’au cours de ces travaux, on trouva mieux, pour éviter toute équivoque, de formaliser cette collusion sous le nom de *forces vives de la nation*. Celles-ci désignent depuis lors le consortium fait de partis politiques d’opposition et d’acteurs de la société civile. C’est au sein de ce consortium que la société civile a siégé aux assises de la CNS en tant que regroupement des acteurs du monde associatif (secteur privé non lucratif²⁴⁰) et du patronat (secteur privé lucratif) et a continué aujourd’hui à couvrir la même réalité jusqu’au Dialogue intercongolais (DIC) en Afrique du Sud (février-décembre 2002).

Lors des assises du DIC, le combat de la Société civile va largement s'ajouter à la pression internationale pour que le DIC débouche sur l’avènement de

²³⁹ Pour une précision de ces concepts:

- Christian Kakule Kaparay, *Finance populaire et développement durable en Afrique au Sud du Sahara. Application à la région du Nord-Est de la République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat en sciences sociales (option développement, population, environnement), Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, juin 2006.
- Kalala Tshimpaka, Frédéric, *La restructuration de l'espace microfinancier du Kivu (Est R D Congo). Pistes d'une intermédiation efficace*, Thèse de doctorat en gestion, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, décembre 2006.
- Omer Kambale Mirembe, *Echanges transnationaux, réseaux informels et développement local. Une étude au Nord-Est de la République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat en sciences sociales, Institut d'études du développement, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, juin 2005.
- Emmanuelle Andriamanandrisoa, *Economie populaire, territoires et développement à Madagascar. Dimensions historiques, économiques et socioculturelles. Etude de cas: la commune rurale de Masindray et la commune urbaine d'Anosibe*, Thèse de doctorat en sciences sociales (option développement, population, environnement), Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, juin 2004.

²⁴⁰ Notons en passant qu’indépendamment de la société civile, le secteur est organisé par une loi spécifique: République Démocratique du Congo, Cabinet du Président de la République, “Loi n° 004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux Associations Sans But Lucratif et aux Etablissements d’Utilité Publique” in *Journal officiel*, numéro spécial, Kinshasa, 15 août 2001.

l'Accord global et inclusif comme cadre de gestion de la transition en RD Congo (décembre 2002-décembre 2007). La Société civile y obtient alors un quota de postes dans les institutions de la transition et se mue, en conséquence, en *Société civile politique*²⁴¹.

Le mode de gestion publique territoriale mis en place par l'accord global et inclusif relève sans doute de la décentralisation dite d'«horizontalisation», modèle de décentralisation dans lequel, nous l'avons vu, avec le renforcement des échelons de gouvernement sub-nationaux, les groupes issus de société civile gagnent ainsi des opportunités supplémentaires de participer à la gestion publique. En effet, l'inscription de la Société civile dans les pas de la Société politique en matière de politiques publiques posait le principe de l'inadéquation des distinctions dichotomiques entre les *policy insiders* et les *policy outsiders*, deux expressions empruntées à Dupuy et Halpern²⁴².

Le cadre historique articulé autour de l'Accord global et inclusif a l'avantage d'avoir servi à la mobilisation électorale et, corollairement, à la réinvention du citoyen-électeur, deux objectifs assignés à la transition. Ce qui est frappant en revanche, c'est de constater que, peut-être sans trop y réfléchir, ce mode de gestion mis en œuvre pour des enjeux électoraux a été abandonné dès la fin des élections de 2006 au profit de la « régulation croisée », modèle de décentralisation qui renforce les échelons de gouvernement sub-nationaux.

Pourtant, nous semble-t-il, c'est dans la décentralisation dite d'«horizontalisation» que, dans le contexte de faiblesse de l'Etat congolais, peut, et doit, se construire la configuration de *citoyen-raisonnable*. De ce point de vue, le citoyen sort du champ électoral, qui est celui du *citoyen-sujet*, vers d'autres champs social (citoyenneté sociale) et économique (citoyenneté économique). Crédité du sens de la justice sociale, il peut œuvrer alors pour le moyen de l'atteindre, y compris en poursuivant l'objectif d'efficacité avec lequel la justice sociale est en réseaux. Or, pour l'essentiel, c'est ce combat qui constitue le fondement de la collaboration des acteurs de la société civile dans l'action publique.

Tout compte fait, sauf cas de dissidences orchestrées par des acteurs de la Société civile mandatées par celles-ci dans les institutions de la transition et qui pensent qu'il faut continuer à jouer le jeu actuel de la Société politique, le

²⁴¹ Gauthier de Villers, *op.cit.*, p. 348.

²⁴² Claire Dupuy et Charlotte Halpern, *op.cit.*, p. 705-706.

passage de la décentralisation-horizontalisation à la régulation avec la constitution de la troisième République, consacre le retour au statut de Société civile²⁴³ dans le sens que lui donne de Villers, suivant lequel "la notion de Société civile désigne les organisations et associations privées, indépendantes de l'Etat ainsi que des partis politiques: ONG, syndicats, Eglises, coopératives, associations éthiques ou culturelles..."²⁴⁴.

4. Brève conclusion au sujet de l'application des grilles de lecture

Ce chapitre a constitué, explicitement ou en filigrane, une application des grilles de lecture annoncées dans l'introduction: *critères de vérification de l'hypothèse* de recherche: *empowerment*, *équité* (avec les diverses manières de l'appréhender); *gestion additive* (mettant en avant le mixage des acteurs qui implique le mixage des logiques dans le but d'améliorer la performance des services publics); et *économie en trois secteurs* (public, privé à but lucratif et privé à but non lucratif).

Toutefois, en parlant de la décentralisation, nous n'y avons pas associé le concept de partenariat public-public. Contrairement à Greffe, nous n'avons envisagé que le mixage des acteurs publics au niveau infranational²⁴⁵: Etat et entités territoriales. C'est que, en définitive, c'est à ces échelons que se constitue le noyau du secteur public d'un pays, dont la consistance déterminera le contenu des politiques publiques à caractère international.

²⁴³ Il s'agit ici de la Société civile à laquelle appartient le Conseil national des ONG de développement, CNONGD en sigle.

²⁴⁴ Gauthier de Villers, *op.cit.*, p. 348.

²⁴⁵ Xavier Greffe, «Le nouveau design institutionnel public», *op.cit.*, p. 146-157.

Chapitre 2. Regard sur la politique énergétique congolaise

Liminaire

L'électricité, et d'une manière générale l'énergie, constitue la base spécifique de l'analyse de l'action publique. Par conséquent, c'est à partir de la politique énergétique que dans ce chapitre s'articule notre analyse des politiques publiques dans l'histoire du Congo.

L'histoire longue de la politique énergétique congolaise peut se diviser en quatre sous-périodes: la première se rapporte essentiellement à la période coloniale dont les effets se font sentir jusqu'à la fin des années 1960, la deuxième à la décennie 1970, la troisième à la décennie 1980 et, enfin, la quatrième aux décennies 1990 et 2000.

Chacune des quatre sous-périodes correspond à une génération des travaux relatifs à la matière qui nous concerne plus particulièrement. La première en date s'articule à partir de l'ouvrage *Le développement énergétique du Congo belge et du Ruanda-Urundi* de Clerfaÿt²⁴⁶, un influent praticien de l'économie de l'environnement du Congo colonial qui fait apparaître l'évolution du secteur énergétique au cœur de l'économie congolaise comme une structure en pleine expansion. Il ressort de cet ouvrage que, après le bois, les centrales thermiques et les aménagements hydro-électriques se sont successivement placés en position dominante comme source d'énergie, en fonction des perspectives économiques générales et des besoins d'énergie secondaires. La deuxième génération est celle des travaux de la décennie 1970, focalisés sur la réflexion intitulée *Le système énergétique de la République Démocratique du Congo* et dirigée par le physicien Malu²⁴⁷. Au-delà d'une actualisation des travaux de Clerfaÿt, cette réflexion se particularise par l'accent mis sur l'urgence du démarrage de grands travaux de construction de l'aménagement hydro-électrique d'Inga et, parallèlement, de la création de toutes les conditions

²⁴⁶ Albert Clerfaÿt, *Le développement énergétique du Congo belge et du Ruanda-Urundi*, Editions J. Duculot., Gembloux, 1960.

²⁴⁷ Félix Malu, *Le système énergétique de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Office National de la Recherche et du Développement (O.N.R.D.), 1970.

nécessaires au développement d'une industrie sidérurgique, d'une industrie chimique et d'industries de construction mécanique et de biens d'équipement. La troisième génération est celle des travaux des années 1980 qui sont dominés par deux ouvrages. Il y a d'une part eu l'ouvrage *Zaire. L'épopée d'Inga* dans lequel le politologue Willame se penche sur l'inefficacité des décisions publiques prises en ce qui concerne l'orientation technique et financière des investissements dans le projet Inga²⁴⁸. D'autre part, nous devons citer *Servir en âme et vérité*, ouvrage qui a été pour son auteur, le physicien Gillon, une occasion de poser une prospective axée sur le marché commun africain d'électricité comme voie de rentabilisation des aménagements hydro-électriques Inga I et Inga II à travers les réseaux interconnectés supranationaux²⁴⁹. Enfin, ce chapitre inaugure, on peut l'espérer, la quatrième génération de travaux sur la politique énergétique congolaise.

Pour une analyse détaillée, nous renvoyons aux auteurs cités. Cependant, ce chapitre a l'avantage de donner une vue d'ensemble, au-delà d'une histoire événementielle. Son développement correspond globalement à l'intervalle de temps long qui a suivi la fin de la Conférence de Berlin (26 février 1885).

Dans sa première section, le chapitre présente le processus de réforme de la politique énergétique en RD Congo. Puis, dans la deuxième section, il s'efforce de focaliser l'analyse sur la période 1990-2009 au cours de laquelle une réforme, la gestion directe de l'action du secteur électrique qui nous interroge, se trouve déjà consolidée. L'hypothèse privilégiée montre que l'héritage négatif de cette gestion directe est tellement fort qu'il confère au secteur électrique congolais une spécificité qu'on imaginerait difficilement comparable au secteur électrique de tout autre pays.

1. Le processus de réforme de la politique énergétique

Ce processus peut être analysé en référence à quatre des textes juridiques: le décret du 30 décembre 1939; l'ordonnance-loi n° 74/012 du 14 juillet 1974, les arrêtés ministériels de 1994 et la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008. Ces textes permettent de subdiviser cette section en quatre points: l'avant décret du 30 décembre 1939, de ce décret à l'ordonnance-loi n° 74/012 du 14 juillet 1974, de

²⁴⁸ Jean-Claude Willame, *Zaire. L'épopée d'Inga. Chronique d'une prédation industrielle*, Paris, L'Harmattan, juin 1986.

²⁴⁹ Luc Gillon, *Servir en âme et en vérité*, Gembloux, Duculot, 1988.

cette ordonnance-loi aux arrêtés ministériels dites du 16 novembre 1994 et de ces arrêtés à la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008.

1.1. Avant le décret du 30 décembre 1939, l'activité ordinaire de production de l'électricité

Au commencement, la grande sylvie, autrement dit les énergies traditionnelles englobant le bois de feu, le charbon de bois, les déchets végétaux et animaux²⁵⁰, a servi aux indigènes congolais de source première de subsistance, tant pour l'alimentation, la médication, la construction des logis, la litière pour bétail qu'aux besoins des industries primaires que sont les fours primitifs. C'est aussi l'usage de la grande sylvie qui a été au centre de la politique énergétique à l'ère des pionniers, c'est-à-dire dès les premières années de l'activité économique belge lancée à l'issue de la Conférence de Berlin (1885) jusqu'à l'entre-deux-guerres²⁵¹.

Clerfaÿt a expliqué que, malgré le potentiel forestier congolais, évalué actuellement à 122 millions d'hectares (tableau 2.1. infra), le problème de déforestation se posait déjà dans ce qui deviendra l'empire colonial belge, notamment dans des contrées comme le Kasai, le Katanga, le Kivu et le Ruanda. Il a dans le même temps montré que c'est à partir de l'énergie prélevée dans la forêt primaire que, par exemple, furent d'abord chauffés les fours et les premiers bateaux lancés sur le fleuve Congo en 1879, ainsi que les premières locomotives à vapeur mises sur rail en 1889²⁵².

Du point de vue environnemental, les inconvénients de ce que nous convenons d'appeler une déforestation « naturelle » ont cependant été amplifiés par la politique énergétique à l'ère des pionniers. En effet, « les inconvénients du bois comme moyens de production énergétique, rudimentaire dans son essence devaient provoquer graduellement l'éviction de combustible indigène au profit d'autres plus évolués, sous la pression des besoins de l'industrialisation naissante. A une économie primitivement édifiée sur le bois et la vapeur, s'en substitue une nouvelle, puisant ses ressources énergétiques dans l'électricité, le

²⁵⁰ Selon Hamel Sow, *Le bois-énergie au sahel: environnement et développement*, Paris, ACCT, CTA, Karthala, 1990, p. 39. A l'opposé des énergies traditionnelles, les énergies modernes englobent les produits pétroliers, l'électricité et le charbon minéral (énergies conventionnelles), et aussi par extension, les énergies renouvelables (solaire, éolien, biomasse, géothermie...).

²⁵¹ Raymond Bertieaux, *Aspects de l'industrialisation en Afrique centrale*, Bruxelles, Institut des Relations Internationales (IRI), 1953, p. 161.

²⁵² Albert Clerfaÿt, *op.cit.*, p. 17.

charbon et les carburants, moyens infiniment plus maniables, souples et concentrés»²⁵³. Par ailleurs, «l’extirpation du couvert végétal, méfait de l’imprévoyance humaine, a été génératrice d’une érosion rapide, et en étroite connexité, d’une évaporation intense, perturbant le cycle hydrologique. A mesure que le manteau arborescent est entaillé de proche en proche par ces assauts destructifs, l’action érosive s’amplifie et s’accompagne d’un inexorable déclin du niveau hydrostatique. Les sites aquifères étant atteints au cœur par la dégradation superficielle, la navigabilité même des rivières et la productivité des régions agricoles peuvent s’en trouver compromises: il y a destruction de l’équilibre biologique inhérent aux associations végétales natives»²⁵⁴.

Balance environnementale et pression des besoins d’une industrialisation naissante sont ainsi à l’origine d’un processus d’éviction d’une économie primitivement édifée sur le bois et la vapeur (sans que le recours au bois ne disparaisse complètement) par une nouvelle économie puisant ses ressources énergétiques dans des combustibles plus évolués. On entrain ainsi dans l’ère des combustibles minéraux: électricité, charbon et carburants²⁵⁵.

La première expérience de production de l’électricité s’est déroulée dans des centrales thermiques. Suivirent dans la suite des investissements dans les aménagements hydro-électriques dans le cadre des « sociétés à charte »²⁵⁶. Dans le cadre de celles-ci, «dès 1919 par exemple, rapporte Lefèvre, l’Union Minière du Haut-Katanga (UMHK) se préoccupe des sources d’énergie hydro-électrique dans le Katanga et la première électrification de Léopoldville (aujourd’hui Kinshasa) est due à une initiative privée en connexion avec une production industrielle»²⁵⁷. En 1929, l’Union Minière du Haut-Katanga (UMHK, aujourd’hui Gécamines) réussit à mettre en service la première centrale hydro-électrique de la RD Congo. Pour cette fin, l’UMHK eut à initier la constitution de la Société Générale des Forces hydro-électriques (SOGEFOR) en vue de se

²⁵³Idem, p. 16.

²⁵⁴*Ibid.*, p. 8.

²⁵⁵*Ibid.*, p. 7-17.

²⁵⁶ Ces organismes mi-publics, mi-privés qui avaient reçus le pouvoir d’occuper et de mettre en valeur des territoires concédées en vertu des conventions spéciales conclues avec l’Etat Indépendant du Congo, donc le Roi Léopold II (le Comité Spécial du Katanga et la Compagnie des chemins de fer du Congo Supérieur aux Grands Lacs Africains) et avec le Congo belge (le Comité National du Kivu), sont au cœur de la thèse de Bongoy Mpekesa, *Investissements mixtes au Zaïre*, Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre, 1974.

²⁵⁷ Jacques Lefebvre, *Structures économiques du Congo Belge et du Ruanda-Urundi*, Bruxelles, Editions du Treurenberg, 1955.

charger d'entreprendre et d'achever en cette année 1929 la construction de la centrale hydro-électrique Francqui (l'actuel Mwadingusha), aux chutes Cornet de la Lufira, pour une puissance installée de 68.000 KW. L'UMHK initia ensuite la constitution d'une deuxième filiale, la Société Générale d'Electricité (SOGEELEC), chargés de l'établissement des lignes de transport de force à haute tension, ainsi que de la distribution d'énergie électrique aux industries manufacturières du pôle industriel de Lubumbashi, au commerce, à l'administration publique et aux ménages des dépendants de l'UMHK et ses filiales (les travailleurs)²⁵⁸.

En 1932, la COLECTRIC (actuellement Sanga), une deuxième grande société de production et de distribution, fut créée afin d'assurer la production d'énergie au site hydro-électrique de Sanga sur l'Inkisi (puissance installée de 15.000 KW), ainsi que le transport et la distribution de l'énergie électrique à Kinshasa. Dans la même année, la Compagnie Géologique et Minière des Ingénieurs et Industriels Belges (GEOMINE) réalisait le captage partiel de la rivière Luvua à Piana-Mwanga (dont la puissance initiale installée de 8.200 KV a par la suite été portée à 35.000 KV) afin d'alimenter en énergie hydro-électrique la mine d'étain de Manono par une ligne de force aérienne de 87 km sous la tension de 70 KV. Les sociétés minières FORMINIÈRE, MINIERE BCK, KINORETAIN, CIMENKAT, suivirent l'exemple de l'UMHK et de la GEOMINE par des aménagements d'importance plus réduite, afin d'alimenter en énergie électrique les mines d'étain, de diamant et l'éclairage des cités ouvrières de l'Est et du Sud-Est du pays²⁵⁹.

1.2. Du décret du 30 décembre 1939 au 14 juillet 1974, le service public à l'ordre du jour dans le cadre d'une activité ordinaire de production de l'électricité

Comme nous venons de le voir, l'activité de production de l'électricité a d'abord été une activité ordinaire de production d'un bien privé. La problématique du service public se trouva mise en exergue dès lors que l'Etat adopta le décret du 30 décembre 1939 portant création de la "Régie de Distribution d'Eau et d'Electricité du Congo et du Ruanda-Urundi" (REGIDESO). A travers des premiers investissements réputés timides, l'intervention publique permit dans un premier temps de suppléer à l'initiative

²⁵⁸ -Félix Malu, *op.cit.*, p. 7-8.

- Nyembo Shabani, *L'industrie du cuivre dans le monde et le progrès économique du copperbelt africain*, Bruxelles, La Renaissance du livre, 1975, p. 183.

²⁵⁹ Félix Malu, *op.cit.*, p. 8.

privée de production et de distribution dans les régions non exploitées par le secteur privé, à savoir les grands centres des régions non minières en ce qui concerne particulièrement le Congo belge²⁶⁰. Ces investissements étaient bornés à la création de centrales qui permettaient de mieux proportionner les montants à investir dans la satisfaction des besoins immédiats, dans la droite ligne du souci de rentabilité à court terme, à l'instar du mode de gestion prédateur des sociétés coloniales²⁶¹. La passerelle avec le service public ne se trouvera établie véritablement qu'au travers des investissements publics réalisés par la REGIDESO dans le cadre du plan décennal 1949-1959.

Chargée d'exécuter un assez vaste programme de centrales plus modestes destinées à alimenter en énergie des centres moins importants (Léopoldville/Kinshasa et Elisabethville/Lubumbashi s'entend), la REGIDESO créa au lendemain de la guerre, en 1946, quatre bureaux d'étude (SYDELCO, SYDELSTAN, SYDERLAR et SYDERKIR) pour élaborer des programmes d'équipement en centrales (respectivement) des régions du Bas-Congo, de Stanleyville (Province Orientale), d'Albertville (Nord Katanga) et du Kivu. Ces organisations ont été dissoutes en 1950 par l'administration coloniale. Celle-ci les a remplacées par les sociétés d'économie mixte «Forces», dans lesquelles les pouvoirs publics prirent la plus grosse proportion de capital social²⁶² : la Société des Forces hydro-électriques du Bas-Congo et la Société des Forces hydro-électriques de l'Est. L'action de ces deux sociétés conçues et opérant en régime de partenariat public-privé s'est considérablement concrétisée dans la décennie 1950 par la mise en service de quatre ouvrages hydro-électriques déjà évoqués ci-avant, à savoir: Tshopo près de Kisangani, en 1955; Zongo sur l'Inkisi au Bas-Congo, en 1955; Mururu (Ruzizi I) sur la Ruzizi à Bukavu, en 1958; Kyimbi (Bendera) au Nord Katanga, en 1959.

Pendant la même période, le rôle incitateur du plan décennal a également produit ses effets dans le secteur privé minier qui a vu son parc d'aménagements hydro-électriques croître, notamment avec la centrale Delcommune en 1952 et la centrale Le Marinel en 1956²⁶³. Ainsi, autour de la production électrique, on voit que de 1930 à 1950, la presque totalité des investissements réalisés dans le secteur électrique dépendait du secteur privé. L'émergence de la REGIDESO dans le secteur et l'application du plan décennal 1949-1959 ont été telles que

²⁶⁰ Félix Malu, *op.cit.*, p. 8.

²⁶¹ Jean-Claude Willame, *op.cit.*, p. 30.

²⁶² Jacques Lefebvre, *op.cit.*, 81.

²⁶³ Félix Malu, *op.cit.*, p. 8.

l'évolution qui a suivi de 1950 à 1967 est certes demeurée dominée par le secteur privé, mais avec des bonds en avant du secteur public. On note par exemple, que grâce à l'action à la fois de la REGIDESO, des sociétés d'économie mixte et des sociétés commerciales privées (Cometrick, Forces de l'Est, Forces du Bas-Congo, Sogefor, Sogelec et Cogelin), le pays comptait 37 installations de production électrique en 1960 et ces sociétés avaient porté ce chiffre à 187 à partir de 1967²⁶⁴.

Par l'ordonnance-loi n° 70-033 du 16 mai 1970, on assiste à la création de la SNEL comme entreprise publique concurrentielle dans le secteur électrique. En réalité, cette situation s'est poursuivie jusqu'en 1974, année de remise en cause de la légitimité de la concurrence dans le secteur électrique.

1.3. De l'ordonnance-loi n° 74/012 du 14 juillet 1974 aux arrêtés ministériels dites du 16 novembre 1994: l'action publique d'électricité comme activité intermédiaire sous le régime de monopole

L'ordonnance-loi n° 74/012 du 14 juillet 1974 a doté la SNEL du monopole pour le pilotage du secteur électrique²⁶⁵. Cette forme de régulation a donné lieu à des processus que nous analysons ici sous deux rubriques :

- assise juridique de cette régulation et illustration de la mise en œuvre de celle-ci;
- régulation monopoliste du secteur électrique: une zaïrianisation/radicalisation ciblée.

1.3.1. Régulation monopoliste du secteur électrique par la SNEL: assise juridique et illustration de la mise en œuvre

Des entreprises privées, l'organisme public REGIDESO, les entreprises mixtes "Forces" et l'entreprise publique SNEL ont de manière concurrentielle œuvré dans le secteur électrique jusqu'à la promulgation de l'ordonnance-loi n° 74/012 du 14 juillet 1974. Comme Ndaywel à Nziem le note: "le secteur énergétique a fait l'objet d'une réorientation systématique. Une société nationale d'Electricité (SNEL), fonctionnelle depuis 1970, remplaça les multiples sociétés qui se chargeaient de la distribution de l'énergie électrique dans les différentes régions. [...] La distribution de l'eau, qui dépendait également de plusieurs sociétés, devint l'apanage de la REGIDESO, enfin déchargée de ses prétentions à la

²⁶⁴Félix Malu, *op.cit.*, p. 8.

²⁶⁵ SNEL, Délégation générale, *Plan de sauvetage et redressement*, Kinshasa, janvier 2005, p.5.

commercialisation de l'électricité par la création de la SNEL, pour s'en tenir uniquement et exclusivement à la distribution d'eau²⁶⁶. On lit dans l'exposé de motif de cette ordonnance-loi (qui dans les faits a inauguré la concentration des pouvoirs entre les mains de Mobutu le Président-Fondateur du MPR Parti-Etat) que son bien-fondé était qu'un seul opérateur serait à même de fournir le service en monopole de manière plus efficiente que plusieurs opérateurs agissant séparément.

Une illustration de la régulation monopoliste de la SNEL en matière commerciale est offerte par le cas de la fourniture en électricité dans la ville de Mbuji-Mayi. Dans cette ville (où se trouve le siège de la Société Minière de Bakwanga (MIBA) comme dans toute la province du Kasai oriental (dont elle est le chef-lieu), la SNEL ne produit pas. Les entreprises privées et les ménages de Mbuji-Mayi non liés à la MIBA par un contrat de travail sont, pour ceux qui le peuvent, alimentés par des centrales thermiques, c'est-à-dire des groupes électrogènes. Cependant, dans le cadre du processus de promotion de l'hydro-électricité au détriment de l'électricité d'origine thermique, la SNEL fit jouer sa situation d'encadreur de la production dans la filière électrique et de monopole de commercialisation pour obtenir de commercialiser sa production hydro-électrique excédentaire par rapport à ses besoins d'exploitation.

L'ordonnance-loi instaurant la régulation monopoliste par la SNEL dans le secteur énergétique a été précédée par l'ordonnance-loi n° 70-033 du 16 mai 1970 portant sur la création de la SNEL comme entreprise publique appelée à opérer dans le secteur électrique en concurrence avec les sociétés commerciales privées et les sociétés mixtes qui y exerçaient déjà. Pour autant, comme Willame le laisse entendre, il s'agissait en quelque sorte des faits précurseurs à un processus qui a tout d'un capitalisme d'Etat:

«Les manifestations nationales qui marquèrent l'inauguration du barrage et de la centrale d'Inga en novembre 1972 eurent lieu, fait significatif, sans la présence des représentants de la Commission (de la CEE) qui avaient tous décliné l'invitation à y assister. En outre, lors du discours d'inauguration, si une brève mention fut faite de la contribution du Marché Commun, l'accent des orateurs zaïrois fut surtout mis sur le fait que le financement d'Inga avait été assuré à 94% par le gouvernement et que l'élément de subvention ne représentait que 6%. Au cours des cérémonies, le Président de la République, Mobutu, insista lourdement sur sa détermination et celle de son pays 'à ne plus accepter

²⁶⁶Isidore Ndaywel è Nziem, *Histoire générale...op.cit.*, p. 733.

de cadeaux'. Ces deux 'incidents' diplomatiques ne dissimulaient pas autre chose qu'une détérioration progressive des relations entre le Zaïre et la Commission»²⁶⁷.

C'est dans ce climat de détérioration des relations entre le Zaïre et la Commission économique européenne qu'on en est arrivé à cette ordonnance-loi. Il importe de souligner que cette dernière semblait mettre un terme à une compétition dans laquelle des sociétés américaines prétendantes au marché «projet d'Inga» n'avaient pas eu gain de cause²⁶⁸.

Dans les rangs de la SNEL, on met en avant que la création de celle-ci visait à former une entreprise publique dont la vocation en tant que société nationale était double: la couverture du pays en énergie électrique et le service public. En définitive, l'ordonnance-loi n°74/012 du 14 juillet 1974 mettait en place la régulation monopoliste de la SNEL dans le secteur énergétique et se situait dans le droit-fil d'une politique économique et sociale visant à développer un secteur public. Mais celui-ci était destiné à devenir la base économique d'une nouvelle classe montante²⁶⁹.

On le sait, la *congolisation* de l'Union Minière du Haut-Katanga en 1966 avait été la première expérience de cette politique économique et sociale. L'ordonnance-loi n° 74/012 du 14 juillet 1974 en constitue la deuxième. Finalement, les mesures de zaïrianisation/radicalisation sont venues généraliser cette politique économique et sociale à l'ensemble de l'économie. C'est ainsi qu'on peut interpréter que la décision de mise sous régulation monopoliste du secteur électricité, qui a précédé les mesures de zaïrianisation/radicalisation, aura servi à ces dernières de balise.

1.3.2. La mise sous régulation monopoliste du secteur électrique, une mesure de zaïrianisation/radicalisation sectorisée

S'appuyant sur l'idée prévalant depuis les années 1950, selon laquelle la prise en charge du social et de l'économique par l'Etat était le complément indispensable au processus de modernisation économique et de légitimation du pouvoir²⁷⁰, les autorités congolaises adoptent les principes de la monopolisation.

²⁶⁷ Jean-Claude Willame, *op.cit.*, p. 62.

²⁶⁸ *Idem*, p. 39 et 118, où il est noté que les américains se rattrapèrent comme véritables promoteurs du projet d'Inga II et de la ligne Inga-Shaba.

²⁶⁹ Fernand Bézy, Jean-Philippe Peemans et Jean-Marie Wautelet, *Accumulation et sous-développement au Zaïre 1960-1980*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 1981, p. 66.

²⁷⁰ Andrés Pérez Baltonado, *op.cit.*, p. 9 et 45.

La première étape fut, comme nous l'avons rappelé, la congolisation de l'Union Minière du Haut-Katanga (UMHK) dans la deuxième moitié de la décennie 1960. Sourdes aux écueils de cette expérience (gaspillage, cure de grossissement radical imposé par la bureaucratisation...), les autorités congolaises ont poursuivi sur la même lancée jusqu'aux mesures de zaïrianisation.

Celles-ci ont été annoncées le 30 novembre 1973. Ce sont, rapporte Lukombe Ngendha²⁷¹, des «mesures arrêtées par l'Etat zaïrois par lesquelles, l'Etat, en vertu de sa souveraineté, décida le retrait des mains des étrangers, des biens, activités économiques et unités de production au Zaïre dont ceux-ci étaient propriétaires, et que l'Etat céda (...) ensuite aux seuls Zaïrois, personnes physiques ou morales (...)». Par là, avec la zaïrianisation on a été confronté à une spoliation des biens aux dépens de leurs légitimes propriétaires.

En un bref laps de temps, de plus ou moins une année, les mesures de zaïrianisation de novembre 1973 se sont révélées d'une très grande capacité d'éviction des activités économiques. Le décideur crut alors pouvoir pallier cette catastrophe en prenant les mesures de radicalisation dites des 30-31 décembre 1974. Par celles-ci, poursuit Lukombe Ngendha, «l'Etat avait repris à son compte en les étatisant ainsi, les grandes unités de production et activités économiques naguère appartenant aux étrangers aussi bien qu'aux Zaïrois»²⁷². Il s'agissait de toutes les entreprises de construction, de toutes les grandes unités de distribution, de toutes les entreprises de production des matériaux de construction et de grandes entreprises de transport en commun²⁷³.

Si l'année 1974 est celle des mesures de radicalisation, elle est aussi, mais quelque mois avant celles-ci, celle de l'établissement de la régulation monopoliste dans le secteur électrique avec la SNEL. Ceci peut laisser à comprendre que l'établissement de la régulation monopoliste dans le secteur électrique préparait la mise en route d'un plan, celui dit «des mesures de radicalisation».

²⁷¹Lukombe Ngendha, *Zaïrianisation, radicalisation, rétrocession en République du Zaïre: considérations juridiques*, Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre, 1979, p. 8-9.

²⁷²Lukombe Ngendha, *op.cit.*, p. 9.

²⁷³-Kikassa Mwanalessa, "La stabilisation des entreprises zaïrianisées et radicalisées. Des mesures du 30 novembre 1973 et du 30 décembre 1974 à celles du 30 décembre 1975", in *Zaïre-Afrique*, n° 102, 1976, p. 89-98.

-Lukombe Ngendha, *op.cit.*, p. 36.

- Peter J. Schraeder, *op.cit.*, p. 221, rappelle qu'au nombre des articulations de la campagne de radicalisation figura la nationalisation d'un grand éventail d'industries dans beaucoup de secteurs, y compris la construction, la transformation, les médias, l'agro-alimentaire et le transport.

Le plan trouve un appui d'autant plus solide dans cette expérience de régulation monopoliste étatique que les mesures de zaïrianisation (de novembre 1973) venaient d'échouer. A nouveau, puisque l'application des mesures de radicalisation (de décembre 1974) qui ont suivi ne fut pas un succès, le décideur tenta une marche arrière en prenant les mesures dites de rétrocession (mesures du 25 novembre 1975). Celles-ci apparaissaient comme l'un des moyens auxquels l'Etat a pu recourir pour espérer une stabilisation de l'économie zaïroise²⁷⁴. Ces mesures visaient à persuader les étrangers d'entrer dans le capital de certaines activités et unités de production initialement zaïrianisées et radicalisées, en association soit avec les particuliers Zaïrois, soit avec l'Etat lui-même²⁷⁵.

La succession des mesures de zaïrianisation/stabilisation/rétrocession et le délabrement des entreprises qui s'en est suivi ont été tels que les anciens propriétaires ne purent se décider à se (re) impliquer dans l'activité économique au Congo²⁷⁶. Ces mesures ont été un coup fatal à l'économie congolaise, en amorçant une régression du produit intérieur brut qui fut amplifiée par la destruction des infrastructures industrielles et commerciales lors des pillages de 1991 et 1993²⁷⁷, puis de la période des guerres dites de libération du Congo-Zaïre (1996-2002).

Comme mesure spéciale de radicalisation, la régulation monopolistique que l'ordonnance-loi n° 74/012 du 14 juillet 1974 a établi dans le secteur électrique, a échappé aux mesures de rétrocession de 1975 et a connu un début de remise en cause avec les arrêtés du ministère de l'énergie dites du 16 novembre 1994.

1.4. Des arrêtés ministériels dits du 16 novembre 1994 à la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008: un processus de néo-libéralisation qui s'annonce

Le processus de néo-libéralisation initié par les arrêtés ministériels dits du 16 novembre 1994 du ministère ayant l'énergie dans ses attributions est aujourd'hui consacré par la loi n°08/ 007 du 7 juillet 2008 comme politique publique.

²⁷⁴ Nous pouvons dire que sans compter avec la rupture de confiance des investisseurs étrangers que les mesures antérieures avaient entraînée, c'était à notre avis la moins mauvaise des solutions courageuses qu'il fallut tenter dans les circonstances du moment.

²⁷⁵ Lukombe Nghenda, *op.cit.*, p. 9.

²⁷⁶ Fernand Bézy, Jean-Philippe Peemans et Jean-Marie Wautet, *op.cit.*, p. 120 et 195.

²⁷⁷ - Dieudonné Muhinduka Di-Kuruba, « Aperçu de la politique économique zaïroise et perspective » in *Zaïre-Afrique*, n° 276, juin-juillet-août 1993, p. 333-352.

- Gaston Mutamba Lukusa, *Congo/Zaïre, la faillite d'un pays: déséquilibre macroéconomique et ajustements (1988-19989)*, L'Harmattan, Cahiers africains n°37-38, 1999, p. 14-15.

1.4.1. Le régime des arrêtés ministériels dits du 16 novembre 1994

Ces arrêtés établissent les principes généraux de l'ouverture du secteur électrique à des investissements extérieurs. On peut les interpréter comme des incitations pour le secteur privé à s'installer de manière concurrentielle comme producteur dans le secteur électrique, la SNEL étant ainsi appelée à travailler dans un registre concurrentiel. A ce titre, ils consacrent juridiquement une situation qui renvoie à celle qui a prévalu à partir de la prise de l'ordonnance-loi n° 70-033 du 16 mai 1970. C'est cette ordonnance-loi qui avait donné vie à la SNEL comme entreprise publique appelée initialement à œuvrer concurrentiellement dans le secteur électrique.

En déclenchant la libéralisation du secteur par son ouverture à la concurrence, les arrêtés ministériels dits du 16 novembre 1994 suggèrent ainsi que la situation de régulation monopoliste a constitué un frein au développement harmonieux du secteur électrique. Cette reconnaissance est évidente, notamment lorsqu'on a vu l'Etat s'inscrire en 1998 dans un processus de désengagement en cédant la gestion de la distribution à des sociétés étrangères. Dans cette perspective, une convention fut signée en mai 1998 entre la SNEL, représentée par Pascal Kunda et Lubangi mwana Kahenga, respectivement Administrateur Directeur Technique a.i. et Président-Délégué Général a.i., et le groupement EEF-MEDIS-ICM, représenté par Gerhard Feldman, Président-Directeur Général ICM, Philippe Viridis, Sous-Directeur EEF, et Michel Dubois, Administrateur MEDIS-Belgium, et la RDC représentée par le Ministre de l'énergie et le Conseiller spécial du Chef de l'Etat.

Il s'est agi dans cette convention de la relance et de l'extension des activités de distribution de la SNEL à Kinshasa et en province. Cette convention allait dans le sens des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste dans les régions-tests, les services d'électricité restant la propriété publique alors que le groupement EEF-MEDIS-ICM se voyait chargé de la gestion (y compris, a priori, la résolution de la panne des liquidités manquant pour la reconstruction de la SNEL). La signature de la convention est intervenue à l'issue d'un audit sur la gestion de la SNEL. Les renseignements sur les conclusions de l'audit attestent que la SNEL souffre moins de problèmes techniques que de problèmes de gestion²⁷⁸. Nonobstant,

²⁷⁸ Ces renseignements relatifs à cet audit ont été recueillis à la Division de l'énergie/Sud-Kivu en 2005. Comme nous le verrons plus loin, la pertinence des conclusions de cet audit de 1998 est démontrée par les propos de l'Administrateur-Délégué Général de la SNEL qui,

alors que l'exécution de la convention n'en était qu'à ses débuts, le déclenchement de la deuxième guerre dite de libération du Congo le 2 août 1998 poussa le groupement EEF- MEDIS- ICM à se retirer.

Nous pouvons penser que n'eût été cette sortie précipitée, le *cash-power* allait figurer en tête de mesures de restructuration que ce groupement aurait introduites prioritairement et rapidement. «Mécanisme typiquement britannique de prépaiement de l'électricité au moyens de compteurs...à pièces»²⁷⁹, le *cash-power* ne sera introduit qu'en 2009 et uniquement dans deux villes tests: Kinshasa et Lubumbashi. Bien qu'il soit tôt pour en évoquer aujourd'hui toutes les conséquences, nous pouvons considérer que ce serait une bonne surprise de trouver que cette règle de distribution visant à l'utilisation optimale du produit (efficacité), a conduit à l'optimum social (justice sociale). En effet, comme le décrit Breuil²⁸⁰, il semble que toute la difficulté à laquelle nous pourrions nous attendre tiendrait à l'acceptabilité sociale du système de *cash-power*, laquelle inclut deux aspects: la volonté et la capacité de payer pour le service. Dans la mesure où, en réalité, la base intérieure de consommation est étroite et où le pouvoir d'achat est globalement faible, la mise en route du système de *cash-power* a déclenché immédiatement une réaction populaire dans les deux villes tests. Est posée, en ce sens, la question centrale de la gestion publique: l'objectif d'équité.

Outre cette délégation de la gestion d'une partie de la SNEL à des sociétés étrangères issue de la convention de mai 1998, nous pouvons évoquer trois projets qui, s'ils ne mettent pas nécessairement en cause l'ouverture du secteur électrique au secteur *privé*, permettent de mieux appréhender que ce secteur est entré depuis les années 1990 dans une ère de transformations et de restructurations, alors que le rôle d'acteur politique ou celui d'expert dans le chef de la SNEL, selon le cas, restent centraux, malgré tout. Il s'agit du mini-barrage de Moba, du projet SENOKI et du projet Katende.

1. Le projet de mini-barrage (300 KW) réalisé au cours de ces années 2000 dans la ville de Moba, en province du Katanga, est actuellement en service et distribue de l'électricité indépendamment de la SNEL qui est indésirable dans

successivement à la table ronde nationale sur l'étude du développement hydro-électrique du site d'Inga en mars 2006 et à la table ronde internationale sur le développement du site d'Inga en octobre 2006, soulignent que les causes techniques dont souffrent la SNEL ont pour source la mauvaise gestion due à un environnement socio-politico-économique défavorable.

²⁷⁹ Frédéric Marty, «Déséquilibres et défaillances des marchés électriques: la libéralisation est-elle coupable?», in *L'Economie Politique*, vol. 4, n° 24, 2004, p. 53.

²⁸⁰ Lise Breuil, *op.cit.*, p. 194.

cette ville. Il s'agit d'une initiative de Mwando Nsimba, avec l'appui d'un laïc engagé (Eglise catholique) de nationalité italienne, Agostino Mondo Giosto. Mwando Simba l'avait connu sur le chantier de la mini-centrale de Murhesa (Sud-Kivu), puis de la mini-centrale de Rutshuru (Nord-Kivu) dans les années 1980 lorsqu'il était le Gouverneur de la province du Kivu.

2. Le projet de la SENOKI, Société d'Electrification du Nord-Kivu (SENOKI), à Butembo, dans le Graben, à l'Est de la RD Congo, dans la province du Nord-Kivu, est porté par les Nandé depuis le début de la décennie 1990. L'opportunisme politique a été tel que le gouvernement «rebelle» du RCD-ML (deuxième guerre dite de libération du Congo-Zaïre) a autorisé sa mise en route²⁸¹. Pour éviter des remous pouvant découler d'un refus de reconnaissance de cette initiative, le gouvernement de Kinshasa n'hésita pas à immatriculer la SENOKI sous le n° 5-41-N 39780A et à l'agréer par l'arrêté n° 20/CAB/MIN/ENER/2002 du 20 septembre 2002 du Ministère de l'énergie. Après avis de la SNEL²⁸², la SENOKI fut ensuite agréée en qualité d'entreprise de service public d'électrification par le titre n° E/SG/43/060/G9/2002 du Secrétariat général à l'énergie du 30 septembre 2002. Comme pour attester l'accord du sommet sur cette décision politique, à l'étape de Butembo lors de sa campagne pour les élections présidentielles de 2006, le Président Joseph Kabila a pris solennellement l'engagement de s'impliquer financièrement dans la réalisation du projet SENOKI. Pour autant, ce projet qui, comme nous le verrons dans le chapitre 5, va couronner un processus de la poursuite de l'efficacité du secteur électricité afin qu'elle soit du mieux au service de l'équité, reste encore à ce jour un chantier.

3. La centrale hydro-électrique de Katende, au Kasai Occidental a été portée depuis 1992 par l'ASBL Conférence pour le Développement Economique et Social du Kasai Occidental (CODESKO). La CODESKO a mobilisé souscription populaire, hommes d'affaires et politiques de la province, Gouvernorat de la province du Kasai Occidental, gouvernement national (le Gouvernement Kengo 1993-1995 avait contribué avec \$US 1.000.000,- en puisant dans le fonds d'interventions urgentes), et le Président Mobutu (une

²⁸¹ - Christian Kakule Kaparay, *op.cit*, p. 171-180.

- Omer Kambale Mirembe, *op.cit*.

- Bruno Paluku Sarata, "Le marché de l'électricité en ville de Butembo et ses environs" in Université Catholique du Graben, Centre de Recherche Interdisciplinaire du Graben, *Parcours et initiatives*, n° 5, octobre 2006, p. 195-233.

²⁸² Le Ministère de l'énergie, à travers la SNEL (électricité) et la REGIDESO (eau), est chargé de l'application de la politique énergétique en RD Congo.

intervention personnelle de 1 milliard de zaires). Malgré tout, l'exécution piétine, les finances ayant jusqu'ici fait défaut pour ce projet dimensionné en son temps à \$US 13.000.000 (en cas d'option de technique pipe-line) ou \$US 22.000.000 (en cas de technique de barrage classique)²⁸³.

Concluons le développement précédent en répondant à la question fondamentale que son intitulé pose: la position que la SNEL occupe aujourd'hui dans le secteur peut-elle permettre le retour à une régulation concurrentielle? Il est vrai que le secteur électrique est l'un de ceux qui exigent des infrastructures «lourdes», ce qui justifie qu'il faut du temps non seulement pour que la concurrence s'établisse réellement, mais aussi pour qu'elle soit à même de mobiliser les moyens nécessaires de son intervention.

C'est pourquoi la SNEL qui dispose aujourd'hui de ces fonds, restera encore longtemps dans une position de quasi monopole, voire de monopole pour l'approvisionnement du marché intérieur et des marchés supranationaux, c'est-à-dire l'exportation vers des pays de différentes sous-régions d'Afrique. De plus, à cause de l'expérience de la SNEL dans le secteur, la tendance actuelle des initiatives privées d'aménagement hydro-électrique est de recourir à son expertise dans le cadre du partenariat public-privé. En témoigne, par exemple, le projet de centrale hydroélectrique de Monda sur la rivière Semliki, à Beni dans le Grand-Nord, à travers la lettre n° réf. : DG/DDV/071/2006 du 16 mars 2006 de l'Administrateur-Délégué Général de la SNEL adressée au Président de la Fédération des Entreprises du Congo/Groupement territorial de Beni qui demandait le concours de la SNEL en la matière.

1.4.2. Le régime de la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008

Dès lors que nous considérons comme charnière l'ouverture consacrée par les arrêtés ministériels dits du 16 novembre 1994, l'effort que chaque citoyen est appelé à prendre sur lui est conséquent aux orientations sur lesquelles la société politique semble s'être mise d'accord à travers la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008²⁸⁴. Cette dernière introduit en effet une réforme, qui a la particularité de remettre en cause le rôle de l'Etat en faisant passer les entreprises publiques de la gestion directe par l'Etat à la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste.

²⁸³ Les informations sur le projet de Katende ont été recueillies à Bruxelles, en 2007, auprès de Monsieur Benoît Tshibuabua, gouverneur honoraire de la Province du Kasaï occidental dans les années 2000 et nous l'en remercions.

²⁸⁴ Cette loi est supposée en application à dater du 24 avril 2009, date de prise des décrets de son exécution signés par le Premier Ministre et la Ministre du portefeuille de l'Etat.

Nous retenons des articles de cette loi que certaines entreprises (y compris la SNEL) seront transformées en sociétés commerciales dans lesquelles l'Etat est l'actionnaire unique par dérogation aux dispositions légales en vigueur; d'autres seront transformées en établissements publics ou services publics dans le but de régler le statut juridique des établissements qualifiés d'entreprises publiques mais dont les activités sont en réalité le prolongement de celles de l'Administration publique bénéficiant d'une parafiscalité et/ou qui n'ont pas de vocation lucrative; d'autres encore seront tout simplement dissoutes et liquidées en raison soit de la cessation de paiement, soit du manque de pertinence à l'heure actuelle de leurs activités économiques. Les entreprises publiques transformées en sociétés commerciales seront soumises au droit commun ou alors aux dispositions dérogatoires de la loi.

L'évolution du processus institutionnel posée, concluons en soulignant que, de ce point de vue, après une organisation normalement concurrentielle jusqu'en 1974, d'une part, la gestion directe a gouverné l'action publique de cette date aux arrêtés ministériels dits du 16 novembre 1994 qui ouvrent le secteur à la concurrence. D'autre part, il faut dire que depuis cette libéralisation, renforcée par la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008, le secteur électrique reste confronté à l'emprise de la gestion directe par l'Etat, celle conduite par la SNEL. Dès lors deux questionnements s'imposent et structurent la section suivante. Le premier porte sur les moyens utilisés pour (dans ?) le pilotage de la gestion directe dans le secteur électrique. Le deuxième se rapporte aux résultats d'un tel pilotage.

2. Pilotage de la gestion directe dans le secteur électrique

Pour cette analyse, nous explorons, d'abord, la critique des situations de marchés imparfaits dont le monopole représente le cas extrême, dans la ligne des travaux de Durviaux. Selon cet auteur, les inefficacités économiques résultant des situations de concurrence imparfaite sont bien connues : restrictions de production, pertes liées à une mauvaise gestion, manque d'intérêt pour la recherche et le développement, comportements de recherche de rente. En explorant, ensuite et surtout, la contribution de Xavier Greffe aux débats sur l'intervention publique ou la gestion directe par l'Etat²⁸⁵, on peut saisir de

²⁸⁵ A ce sujet, nous avons noté dans le chap. 1 que Greffe, "Le nouveau design...", *op.cit.*, p. 144-145, trouve fondées bien des critiques des analyses de la bureaucratie ou du *public choice* qui s'appuient de manière plus ou explicite sur l'idée selon laquelle l'intervention publique portait en elle-même quelque chose d'intrinsèquement mauvais et dangereux pour les citoyens. En effet, non seulement la difficulté croissante de la production publique ne permet

manière cohérente l'ensemble de défis aujourd'hui posés à la production publique de l'électricité par les pratiques des gestionnaires.

Sur cette base, l'analyse part du constat qui traduit trois tendances de base. Puis, l'analyse s'interroge sur les raisons de l'inévitable noyade du monopole face aux démarches gestionnaires empruntées.

2.1. Un constat, trois tendances de base

Trois tendances de base nous semblent avoir marqué le secteur électrique aux niveaux qu'on peut distinguer dans une logique systémique. Une première tendance nous permet de répondre à la question: que peut-on dire de l'activité même du monopole, en d'autres termes son *output* (productivité)? Cette tendance ressort, bien entendu, de l'action du monopole. Deux autres tendances se rapportent aux résultats du monopole, aux problèmes qui sont supposés résolus grâce à l'output du monopole, bref à ses *outcomes*. Abordons en premier lieu la question des *outcomes* (effets).

2.1.1. La question des *outcomes*

Elle nous conduit à mettre en évidence le degré de satisfaction de l'économie par le monopole à un double point de vue: d'abord celui des clients domestiques (ou les ménages), ensuite celui des effets externes sur les utilisateurs industriels et l'environnement naturel et humain.

2.1.1.1. Le degré de satisfaction des clients domestiques (ou les ménages)

Evoquons d'abord le tableau ci-après. Ce tableau date de 1992. Il est relatif au taux d'électrification de la RD Congo et de ses provinces. En son temps, le taux d'accès sur le plan national (ménages et entreprises compris) était de 5,3 %. Aujourd'hui, plus ou moins 18 ans après, ce tableau garde encore toute sa pertinence vu que le taux d'accès national se situe actuellement autour de 6 %²⁸⁶.

pas de répondre correctement aux besoins de populations ou des groupes cibles, mais surtout derrière les pertes qui accompagnent la production publique des rentes privées (et les dérivés de coûts qui s'y associent) se constituent, ce qui ajoute le risque d'une répartition injuste à celui d'une affectation défailante.

²⁸⁶ RD Congo, *Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté*, Kinshasa, juillet 2006, p. 36.

RD Congo		5,3
Provinces		-
1	Kinshasa	30,9
2	Bas- Kongo	7,1
3	Bandundu	0,3
4	Equateur	0,9
5	Province Orientale	1,2
6	Nord-Kivu	0,8
7	Sud-Kivu	2,7
8	Maniema	0,4
9	Katanga	4,9
10	Kasaï Oriental	3,1
11	Kasaï Occidental	1,0

Source: CNS, *Rapport final de la Commission Eaux- Forêts-Mines et Energie*, août 1992, p. 41

Parmi les usagers concernés par le taux global repris dans ce tableau, les ménages sont dans une situation beaucoup plus inconfortable. Ce qui apparaît dans le tableau 2.2 ci-après.

En effet, les taux de raccordement des ménages calculés à l'aide dudit tableau montrent que l'accès des ménages a été de 1,2% en 1975, 2,4% en 1985 et 3,5% en 1995.

Année	1974	1975	1985	1995	2000	2004
Total	55.571	55.523	117.357	240.559	271.996	358.838 ²⁸⁷
HT	16	18	9	10	10	-
MT	574	598	1.139	1.939	1.178	-
BT Ménages	54.981	57.907	116.209	238.610	270.808	-

Sources: Construction sur base de: SNEL, *Société Nationale d'Electricité 1970-2000: 30 ans de vie de SNEL*; SNEL, *Plan de sauvetage...*, p. 18 (2004);- U.N. Pop. Division, *World Population Prospects: The 2002 Revision, Volume II: The sex and Age Distribution of Populations*, New York, 2003, p. 360-361²⁸⁸

²⁸⁷ Il faut dire ici notre inquiétude quant au saut périlleux en termes d'augmentation du nombre d'abonnés, si l'on doit mettre les données de 2004 livrées dans ce tableau et celles du rapport annuel 2006 de la SNEL (p. 45): 433.947 abonnés en 2005 dont 432.606 de BT et 422.253 abonnés en 2006 dont 420.845 de BT.

²⁸⁸ D'après United Nations Population Division, *World Population Prospects: The 2002 Revision, Volume II: The sex and Age Distribution of Populations*, New York, 2003, p. 360-361, l'évolution de la population de la RD Congo (en milliers) a été la suivante: 12.184 (1950); 13.596 (1955); 15.438 (1960); 17.719 (1965); 20.603 (1970); 23.858 (1975); 27.909 (1980); 32.142 (1985); 37.370 (1990); 44.383 (1995); 48.571 (2000); 56.079 (2005). Elle

Finalement, cette brève analyse nous porte à penser que l'égalité d'accès et le service public se trouvent ici directement remis en cause. En outre, les enjeux et défis de l'hydro-électricité sont directement liés à son insertion dans un environnement plus global, qu'il soit local, national ou international, sans doute en raison de la connotation d'*externalités* - négatives - qui en découle.

2.1.1.2. Les effets externes sur les utilisateurs industriels et l'environnemental naturel et humain

C'est en fonction du potentiel hydraulique, nous le verrons, que le choix d'axer le service public d'énergie sur l'hydro-électricité a été opéré. Mais l'argument des externalités positives a aussi été mis en avant. Aujourd'hui (période dominée par le monopole), les externalités négatives sont à l'ordre du jour. Ainsi, par exemple, comme le rappelle le Ministre d'Etat près la Présidence de la RD Congo dans sa lettre n/Réf.: PR/MIN.ET/1019 NK/JPK/2007 du 20 septembre 2007, la SNEL est, en principe, une entreprise publique à large incidence sur le vécu de la population congolaise. Cependant, le monopole se perd dans les méandres clairs de production des externalités négatives pour l'économie. Il provoque en effet des effets pervers dans d'autres secteurs: environnement, entreprises²⁸⁹, sécurité...

Les effets environnementaux sont liés au faible taux d'accès à l'hydro-électricité. Le déficit est alors couvert en recourant à l'une ou l'autre énergie de substitution, en l'occurrence le bois et le pétrole dont on connaît l'impact environnemental (changement climatique, désertification...). Puisque le pays est potentiellement bien doté en bois (tableau 2.3. infra) qui, en plus, est à la portée de la majorité de la population congolaise, à défaut de l'hydro-électricité cet actif est naturellement le pis-aller.

En ce qui concerne la rentabilité des entreprises, l'exemple de la passe difficile, que traverse l'entreprise publique REGIDESO dans la fourniture de l'eau, est significatif. Il montre que l'eau et l'électricité ne sont pas seulement des biens

avait été projetée à 64.000 en 2010. Elargissement à l'ensemble des ménages congolais de l'hypothèse d'une taille moyenne de 6,6 personnes pour un ménage urbain en RD Congo telle que retenue dans République Démocratique du Congo, *Enquête nationale sur la situation des enfants et des femmes MICS2/2001*...op.cit

²⁸⁹ Nous évoquions déjà plus haut qu'à la base du marasme de l'économie nationale se trouvent plusieurs vagues de destruction de l'outil et du tissu économique: rébellions, zaïrianisation, pillage, guerres, etc.

qui satisfont des besoins essentiels, mais aussi que la crise dans l'une (ici l'électricité) entraîne la crise dans l'autre²⁹⁰.

La REGIDESO est en effet une entreprise publique qui fournit de l'eau sur le territoire national, essentiellement grâce à l'hydroélectricité. Or, même en plein Kinshasa, capitale du pays et siège de toutes les institutions nationales, la REGIDESO n'est plus régulière à la pompe, essentiellement en raison de la mauvaise prestation de la SNEL. D'une part, Bakengela Shamba²⁹¹ a établi, en 2007, dans le contexte général congolais de mauvaise gestion des entreprises publiques, une classification des entreprises publiques à deux échelles : de *bonnes* et de *mauvaises*. Dans cette classification, la REGIDESO est en tête de file des *bonnes* entreprises. Ce point de vue est à mettre en rapport avec notre expérience personnelle.

Pendant les années passées à Kinshasa de 1979 à 1994, nous avons toujours été persuadé qu'il ne se posait pas de problème majeur quant à la fourniture d'eau par la REGIDESO sur l'ensemble des parties de la ville couverte par son réseau. En 1994, nous avons quitté Kinshasa pour Bukavu et nous sommes repassés à Kinshasa en février 2007. Ce nouveau séjour, en ce mois de saison des pluies, du 06 au 12 février 2007, au départ du quartier UPN²⁹², nous a mis en situation exceptionnellement favorable pour observer le désagrément dû à l'irrégularité dans la fourniture d'eau aux habitants. Beaucoup de maisons ne recevaient de l'eau que la nuit. La journée, on assistait à des va-et-vient des caravanes de *puiseurs* d'eau. Celui dont le point d'eau était alimenté choisissait entre refuser que l'on puise chez lui, auquel cas il entrait en conflit avec tous les demandeurs, et devenir revendeur d'eau. C'est que l'irrégularité de la desserte en électricité par la SNEL amène à arrêter régulièrement les usines de traitement d'eau. Les échanges téléphoniques nous ont appris, d'une part, que le problème aigu d'eau se posait durablement dans plusieurs quartiers de la ville de Kinshasa,

²⁹⁰ Herman Scheer, *L'autonomie énergétique, une nouvelle politique pour les énergies renouvelables*, Bouches-du-Rhône, ACTES SUD, p. 65-66.

²⁹¹ Bakengela Shamba, Patrick, *Politiques et pratiques de Gestion des Ressources Humaines dans les entreprises publiques en Afrique subsaharienne. Vers quel modèle d'analyse? (Etude de deux cas en République Démocratique du Congo)*, thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques, sociales et politiques, Université catholique de Louvain, CIACO, septembre 2007.

²⁹² Du nom de l'Université Pédagogique Nationale (UPN), l'un des premiers occupants de ce quartier.

d'autre part, que cette situation d'irrégularité de la REGIDESO est en grande partie due à la mauvaise fourniture d'électricité.

A l'intérieur du pays, la REGIDESO subit également les externalités négatives de l'action de la SNEL. Par exemple, au cours de l'atelier de réflexion sur la problématique d'électrification en milieu rural à partir d'une microcentrale hydroélectrique du 14 mars 2009 à Bukavu, le chef de centre de la REGIDESO/ville de Bukavu, Ingénieur Damien Mudekereza, a porté à la connaissance de l'assistance que l'usine de production d'eau pour le centre de la REGIDESO/ville de Bukavu est située à Murhundu dans le territoire de Kabare et que depuis plusieurs mois cette usine ne reçoit de l'électricité de la part de la SNEL que 8 heures sur 24 heures. Pour les autres 16 heures, la REGIDESO/Direction provinciale du Sud-Kivu est ainsi tenue de faire tourner une centrale thermique qui consomme 30 litres de mazout à l'heure!

Concernant l'insécurité, enfin, citons simplement l'analyse de Kabongo et Vanden Daelen qui se révèle fondamentale: «La SNEL (Société Nationale d'Electricité) chargée entre autres d'assurer la distribution de l'électricité, éprouve donc beaucoup de difficultés à satisfaire sa clientèle. Aussi la soumet-elle alors à des coupures intempestives et à des délestages fréquents. On peut comprendre mieux dès lors que c'est sans gêne que nombre de quartiers de Kinshasa sont laissés périodiquement dans l'obscurité pendant plusieurs mois et deviennent tout simplement invivables à cause de l'insécurité et du banditisme. La crise a également atteint les quartiers huppés de la capitale »²⁹³.

Au niveau de l'*outcome*, deux tendances de base ont donc été dégagées: l'absence de satisfaction du marché intérieur et les externalités. Au-delà, une troisième tendance se situe au niveau de l'*output*.

2.1.2. Le niveau de l'*output*

Nous abordons ici la productivité du secteur de l'électricité en termes de sa présence sur le marché, lequel est segmenté.

Depuis les années 1950, en effet, ce marché s'articule en marché national et marché supranational. Dans le premier cas, nous avons présenté quelques statistiques lorsque nous abordions la question du niveau d'*outcome*. Nous

²⁹³ Dieudonné Kabongo et Christine Vanden Daelen, "Analyse d'un méga projet non rentable et source énorme d'endettement: le barrage d'Inga", in Comité pour l'annulation de la dette du Tiers monde (CADTM), *A qui profitent toutes les richesses du peuple congolais? Pour un audit de la dette congolaise*, Liège, CADTM, 2006, p. 23.

allons revenir dans le chapitre suivant sur les réseaux interconnectés. Néanmoins, nous nous permettons ici de reprendre brièvement leur structuration, comme le fait la SNEL²⁹⁴, qui distingue:

- les aménagements hydro-électriques sur le site Inga qui constitue l'épine dorsale d'un grand vecteur électrique articulé en trois axes: l'axe RD Congo-Afrique australe (Zambie, Zimbabwe, Botswana, République Sud-Africaine); l'axe RD Congo-Afrique centrale/Afrique de l'Ouest (Congo-Brazza, Angola, avec les projets Cameroun et Nigeria); le projet de l'axe RD Congo-Afrique du Nord/Europe/Moyen-orient;
- les aménagements hydro-électriques sur le site Ruzizi, lequel est un patrimoine commun aux pays de la Région des grands Lacs (Est de la RD Congo, Rwanda et Burundi);
- l'aménagement hydro-électrique Mobayi-Mbongo, qui dessert le Nord-Ubangi (RD Congo) et la République Centrafricaine.

Parmi les facteurs du développement des réseaux interconnectés, on trouve notamment l'environnement externe, le phénomène de mode ou de mimétisme, la recherche d'image et le potentiel hydro-électrique. Autant d'enjeux considérables. Alors que les trois premiers facteurs sont évidemment beaucoup plus difficiles à appréhender, le dernier, autour duquel se construisent les politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-public, est même chiffré, comme nous pouvons le voir dans le tableau 2.3 ci-après, qui reste d'actualité. Par ailleurs, les données hydrographiques de ce tableau sont aujourd'hui confirmées par le *Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté* de juillet 2006 déjà référencé. Ainsi, le potentiel hydro-électrique de la RD Congo représente 62% du potentiel du bassin du fleuve Congo et s'évalue à 774.000 GWh. A ce titre notamment, la RD Congo vient en première place tant en Afrique centrale, avant le Cameroun (115.000 GWh) et le Madagascar (320.000 GWh). Sur le plan international, elle est en troisième position après la Chine populaire (1.320.000 GWh) et l'ex-URSS (1.095.000 GWh) et avant les USA (701.000 GWh) et le Canada (530.000 GWh). Ce potentiel correspond à une puissance exploitable d'environ 100.000 MW, dont 44.000 MW concentrés sur le site d'Inga font de ce dernier le plus grand gisement d'énergie hydraulique du monde. De plus, d'autres sites importants de la RD Congo, de plus de 2.000 MW de puissance, techniquement exploitables sont localisés dans la partie Est du pays. Au Nord-Est, près de

²⁹⁴ SNEL, *Société Nationale d'Electricité 1970-2000: 30 ans de vie de SNEL*, s.d., p. 45-47.

Kisangani, deux sites sur le fleuve Congo totalisent environ 1.000 MW. Au centre-Est, sur la rivière Ruzizi au Sud-Kivu, un chapelet de sites représente environ 500 MW²⁹⁵. Au Sud-Est, sur la Lualaba au Katanga, deux principaux sites sont évalués à plus ou moins 3.000 MW.

Tableau 2.3. Potentiel énergétique de la RDC et de son exploitation en 2000		
Ressources	Potentiel exploitable	Production (P)-Consommation (C)
1. Hydroélectriques	774.000 GWh (+/- 100.000 MW)	(P): +/- 6.000 GWh (C): +/- 5.000 GWh (Puissance installée: 2.516 MW)
2. Forestières	122 millions ha, soit 8.3 milliards TEP	(C): 8.5 millions TEP
3. Pétrolières (cuvette, littoral atlantique)	230 millions barils	(P): +/- 12 millions barils
4. Charbon (Nord-Katanga)	720 millions T (quantité moyenne et teneur inférieure) dont 50 millions récupérables	1980-1990 : (P): +/- 120.000 T (C): +/- 250.000 T (importation: +/- 50%)
5. Gaz méthane (lac Kivu)	50 milliards m3	- (C): 0.5 à 1 million m3 pour le Rwanda - Exploitation possible : 120 millions m3 /an
6. Uranium (mines du Katanga)		-aujourd'hui fermées
7. Résidus agricoles		- (C): 600.000 TEP
Source: Banque Mondiale/PNUD Congo, cité par SNEL, <i>Société Nationale d'Electricité 1970-2000: 30 ans de vie de SNEL</i> , s.d. p. 4		

Ce potentiel hydro-électrique congolais constitue un facteur clé du développement du secteur électrique et justifie par ailleurs notre attachement à considérer l'hydro-électricité comme pilier de la sécurité d'approvisionnement énergétique du pays. Mais le monopole dans le secteur électrique a été dans l'engrenage des pratiques gestionnaires qui l'ont piégé.

Abordons ce que nous appelons la « noyade » du monopole dans le secteur électrique, qui tire son origine des dites pratiques.

²⁹⁵ Pour le Sud-Kivu, on ne comptabilise que le potentiel de la rivière Ruzizi. Or, outre la rivière Ruzizi il existe d'autres rivières à potentiel énergétique. Cela ressort clairement de la communication de l'ingénieur Bahizire Mweze, "Présentation de l'expérience de l'ingénieur Bahizire Mweze sur l'évaluation énergétique des cours d'eau dans la province du Sud-Kivu", in Guichet d'Economie Locale, *La problématique d'électrification en milieu rural à partir d'une microcentrale hydroélectrique*, Atelier de réflexion tenu à Bukavu le 14 mars 2009. Ce qui est affirmé pour le Sud-Kivu pourrait être étendu à l'ensemble du pays.

2.2. La « noyade » du monopole dans le secteur électrique

2.2.1. Le constat

En ce domaine, le bilan quantitatif est très difficile à réaliser et ne peut être que partiel. Tenons-nous à ce qui est établi par la SNEL dans trois principaux rapports que nous résumons dans le paragraphe ci-dessous, avant proposer un aperçu de cet ensemble de pratiques gestionnaires qui peuvent expliquer la dégradation.

En 2005, dans *Le plan de redressement et de sauvetage de la SNEL*, la SNEL a admis qu'elle se trouve en situation de noyade et proclame l'obsolescence, voire la défaillance de ses infrastructures techniques, le déficit dans son secteur commercial et financier, la démobilisation de son personnel, l'impossibilité de renouveler les matériels d'exploitation et d'acquérir des pièces de rechange²⁹⁶, le poids de la dette extérieure²⁹⁷... Par ailleurs, en mars 2006, la SNEL a tenu le même discours au cours de la table ronde nationale sur *le développement du site d'Inga*²⁹⁸. Un discours semblable a été tenu à la table ronde *internationale sur le développement du site d'Inga* d'octobre 2006²⁹⁹.

Quels sont les facteurs explicatifs de cette situation? Réponse: les pratiques de gestion, formelles et informelles, que de façon complémentaire à la décision de monopolisation, les responsables de l'action publique ont adoptées dans le secteur électrique, concrètement mais à grande échelle.

2.2.2. Les pratiques de gestion concrètes dans la mise en œuvre du monopole

Sans chercher l'exhaustivité, il apparaît clairement qu'au-delà de la politique de gestion directe elle-même, la « noyade » du monopole est une conséquence d'au moins trois démarches qui l'ont détourné de la mission et des normes du service public et l'ont fait évoluer au gré des stratégies individuelles. A bien des

²⁹⁶ SNEL, *Plan de sauvetage...op.cit.*, p. 7.

²⁹⁷ Office de Gestion de la Dette Publique (OGEDP), *Rapport d'activités*, Kinshasa, 2^e semestre 2002, p. 25-25, souligne pour l'année 2002, par exemple, que les arriérés au titre de la dette rétrocédée de la SNEL au 30 juin 2002 s'évaluaient à USD 24.985.504,70 dont USD 32570454,80 dus au Trésor (dette rétrocédée) et USD 1.202.783,65 dus à l'Office de Gestion de la Dette Publique (OGEDP) à titre de prime de gestion.

²⁹⁸ SNEL, *Table ronde nationale sur l'étude du développement hydroélectrique du site d'Inga Kinshasa 30-31 mars 2006, Rapport final*, Kinshasa, 2006, document interne.

²⁹⁹ SNEL, Délégation générale, *Rapport de mission effectuée à Johannesburg du 02 au 11 octobre 2006 à l'occasion de la table ronde internationale sur le développement du site d'Inga*, Kinshasa, 2006, document interne, p. 6.

égards, ces démarches expliquent aussi la contre-performance des entreprises publiques congolaises: système de tarifs préférentiels, aide de l'Etat et transactions d'opportunisme.

2.2.2.1. Le système de tarifs préférentiels

De prime abord, le système de tarifs préférentiels qui a été en vigueur parallèlement aux tarifs normalement applicables aux entreprises, a été supprimé depuis décembre 2006³⁰⁰. Rappelons que tout au long de sa vie, ce système a constitué un élément du déséquilibre dans le budget de la SNEL vu le manque à gagner qu'il occasionnait³⁰¹. Par exemple, en 2005, ce manque à gagner s'est chiffré à 457.000 USD mensuellement, soit 5.484.000 USD annuellement (ce dernier montant représentant 3,14% du chiffre d'affaires global de la SNEL pour cette année)³⁰².

2.2.2.2. L'aide de l'Etat

La décision du tarif administré provient d'interaction complexe au niveau des relations financières entre l'Etat et l'entreprise. Elle conduit généralement à la sous-tarification et, comme le soulignent Lesueur et Plane³⁰³, elle constitue un coût économique que l'Etat fait peser sur les comptes de l'entreprise publique et justifie l'octroi d'une subvention d'équilibre, donc d'une aide d'Etat.

Puisque la SNEL vend au tarif administré, il n'est pas surprenant que son déficit d'exploitation entraîne l'accroissement de l'ampleur du transfert public nécessaire, sous forme notamment des subventions diverses, lesquelles sont un facteur supplémentaire de tensions pour le budget de l'Etat. Or, la société est confrontée à un déséquilibre budgétaire qu'elle explique par l'accumulation des arriérés de paiement de l'Etat au titre de subventions d'équilibre. A ces arriérés liés aux subventions non libérées s'ajoutent des arriérés dus à l'insolvabilité des instances officielles et des entreprises publiques, qui diminuent davantage encore les moyens de SNEL. Au 31 décembre 2004, les arriérés pour compte des instances officielles s'élevaient à USD 261.898.237,89 et ceux pour compte

³⁰⁰ SNEL, *Rapport annuel 2006, op.cit.*, p. 21.

³⁰¹ Lettre n/Réf.: PR/MIN.ET/1019NK/JP/2007 du 20 septembre 2007 du Ministre d'Etat près la Présidence de la RD Congo.

³⁰² SNEL, *Rapport annuel 2005*, citée par Massimango Tuna Hussein, *Analyse du rapport annuel 2005 de la SNEL. Forces et faiblesses*, juin 2007, document de travail.

³⁰³ Jean-Yves Lesueur et Patrick Plane, «Les services publics subsahariens: importance socio-économique et évaluation des politiques d'assainissement», in *Revue Tiers monde*, tome 35, n° 140, octobre-décembre 1994.

des entreprises publiques à USD 290.004.615,20³⁰⁴, tandis que les paiements pour apurement par le Trésor public ne sont renseignés que pour les mois allant de décembre 2005 à mai 2007, pour une enveloppe mensuelle de l'ordre de USD 475.000³⁰⁵.

Cette situation globale des arriérés fait en sorte que le service public est «objectivement» sacrifié d'abord par l'Etat lui-même. Il l'est d'autant plus que, comme nous l'évoquions ci-haut, la plupart des investissements réalisés par la SNEL l'ont été grâce à des prêts rétrocédés à des conditions non-concessionnelles.

2.2.2.3. Les transactions d'opportunisme

La vie de la SNEL, de sa création à ce jour, atteste l'interférence de l'Etat en violation des réglementations, en dépit des dispositions juridiques qui consacrent l'autonomie de l'entreprise. De plus, comme nous l'avons vu précédemment, d'une manière générale la SNEL fait face à des coûts de transactions liés à des facteurs institutionnels comme la corruption, le népotisme, la forte influence des groupes de pression ou des groupes ethniques, la puissance des maffias, le manque d'intégrité des acteurs politiques, qui nuisent à sa performance. En témoignent les créances irrécouvrables SNEL qui, selon une source officielle³⁰⁶, au 31 décembre 2005 s'élevaient à 608.000.000 \$USD. Qui plus est, ce montant représente une situation préoccupante dans la mesure où, poursuit notre source, il sert à financer quelque part le fonctionnement des créanciers bénéficiaires. Paradoxalement, les transactions de la SNEL empêchent celle-ci de financer de nouveaux investissements.

Si l'instauration des tarifs préférentiels et les créances irrécouvrables rendent difficile la situation financière de la SNEL, celle-ci est d'autant plus difficile que, par exemple, en 2005 cette entreprise n'a recouvré que 43,7% (76.409.368 \$USD par an, soit 6.367.447 \$USD) du montant de ses ventes qui représentaient 80% (soit 5.741.926 Mwh ou 174.849.253 \$USD) de sa production nette (7.178.253 Mwh)³⁰⁷.

Dès lors, si l'on s'interroge sur l'identité des bénéficiaires des tarifs préférentiels, des créances irrécouvrables et des autres créances, il est certain

³⁰⁴ Lettre n° ADF/CAC/547/2006 de l'Administrateur-Délégué Général de la SNEL au Ministre de l'économie de la RD Congo.

³⁰⁵ Mais ayant requis l'anonymat.

³⁰⁶ Massimango Tuna Hussein, *op.cit.*, p. 29.

³⁰⁷ Idem, p. 29.

que l'on sera conduit à conclure que loin d'amener la SNEL à rester dans la logique commerciale et contractuelle, l'Etat l'en écarte. Pire, les coûts de transactions, en l'occurrence la puissance des maffias, sont tels que cette entreprise publique que l'Etat a créée comme une entité différente de lui, est donc dans l'impossibilité d'aller en justice, au besoin contre l'Etat, notamment pour recouvrer les impayés de ce dernier et de ses protégés.

Cet état de chose relève de l'institutionnalisation juridique de la «confusion». Celle-ci consiste en ce que les qualités de créancier et de débiteur se trouvent réunies dans le chef d'une seule et même personne. De ce point de vue, les mandataires des entreprises publiques, tout comme les autres agents de l'Etat, se comportent vis-à-vis des «biens de l'Etat», dans une logique patrimoniale où l'Etat n'a aucune obligation envers lui-même. Ceci explique pourquoi les mandataires ne cherchent pas à recouvrer leurs créances par les voies de droit, privilégient leur statut de mandataires au détriment de l'entreprise dont ils ont officiellement la charge de la «bonne» gestion. En conséquence, ils se comportent alors selon la logique de l'Etat prébendier. En effet, pour assurer la pérennité de leur mandat, ils n'hésitent pas à se charger de la sale besogne de drainer le surplus économique de l'entreprise vers ceux dont dépend leur désignation³⁰⁸.

Dans la foulée de ces observations relatives aux transactions d'opportunisme, nous développons très succinctement trois cas parmi d'autres mais qui ont émaillé la dimension internationale du pilotage du monopole. Ils illustrent le propos de Kaul selon lequel, même si un nombre important d'acteurs de la Société civile (y compris les hommes d'affaires) ne s'opposent pas théoriquement à ce que leur Etat promeuve la coopération internationale, ils se montrent néanmoins hostiles lorsque non seulement les échecs de l'Etat dans la coopération internationale sont très prononcés, mais surtout lorsqu'ils proviennent certainement de motifs informels ou d'attitudes égoïstes (donc des transactions d'opportunisme) des politiques et des bureaucrates³⁰⁹. Les cas de transactions d'opportunisme dont il est question ici sont le marché d'Inga I, le marché public des arriérés de la Société nationale d'électricité du Congo-Brazzaville (SNE) et le marché dit des «fonds vautours».

³⁰⁸ Tom de Herdt et Stephan Marysse, *L'économie informelle au Zaïre: (sur)vie et pauvreté dans la période de transition*, Cahiers africains n° 21-22, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 27.

³⁰⁹ Inge Kaul, *op.cit.*, p. 50-51.

2.2.2.3.1. Le marché public d'Inga I

Ce premier cas illustratif des transactions d'opportunisme se rapporte aux premières années de la SNEL, dans les années 1970. Il met en évidence le rôle de l'Etat dans le choix des investissements publics en rapport avec la production escomptée et, en conséquence, l'effet boule de neige également attendu. Le marché public d'Inga I a été analysé notamment par Willame³¹⁰, puis Gillon³¹¹. Leurs travaux établissent quatre artisans de cette entreprise: les bureaux d'études, l'acheteur qui n'est autre que l'Etat congolais, les bailleurs de fonds et les vendeurs.

Au plan interne, les ménages ont été largement marginaux dans la décision d'investir dans Inga I. En revanche, deux éléments ont été les facteurs déterminants: l'usine sidérurgique de Maluku, sur le plan économique et la ligne Très Haute Tension Inga-Shaba, sur le plan politique. Or, aussitôt mise en service, on peut considérer que l'usine sidérurgique de Maluku s'est arrêtée. La ligne Très Haute Tension Inga-Shaba a été construite en vue d'assurer la maîtrise par le régime Mobutu de la province de Katanga, province aux velléités sécessionnistes, sans se préoccuper des interconnexions infranationales pour les autres provinces traversées par cette ligne. Pour autant, le marché national semble donc n'avoir pas trouvé son compte dans l'organisation des politiques publiques focalisée sur les aménagements hydro-électriques Inga I et II.

Schématiquement, nous pouvons penser, en nous fondant sur la thèse de Gillon, que la recherche de l'optimisation des politiques publiques concernant l'aménagement hydro-électrique Inga I (puis Inga II) a été pensée dans le cadre d'un marché commun africain axé sur les réseaux interconnectés supranationaux. Se pose alors la question de savoir si l'Etat congolais peut en tirer pour ses citoyens des bénéfices qui viendraient compenser les pertes occasionnées par la marginalisation de départ du marché national par rapport au marché supranational dans les politiques publiques. Cette question est posée dans le chapitre suivant, sans être réellement tranchée, Et les chapitres 3 et 4 mettront en avant la condition nécessaire: la reconstruction de l'Etat.

2.2.2.3.2. Le marché public des arriérés de la Société nationale d'électricité du Congo-Brazzaville (SNE)

Deuxième illustration des transactions d'opportunisme, le marché public des arriérés de la SNE (Congo-Brazzaville) avait porté sur les recettes provenant des

³¹⁰ Jean-Claude Willame, *op.cit.*, p. 29-70.

³¹¹ Luc Gillon, *op.cit.*, 1988.

exportations d'électricité. Rappelons tout d'abord qu'au terme de la loi n° 003/03 du 13 mars 2003 instituant un nouveau tarif des droits et taxes à l'exportation, l'électricité figure au rang des marchandises dont l'Office des Douanes et Accises (OFIDA) doit suivre l'exportation. Alors que, comme on le verra au chapitre troisième portant sur les réseaux interconnectés, les ventes d'électricité à l'extérieur sont reprises dans les livres de la SNEL (RD Congo), les autorités politiques congolaises n'ont jamais permis que l'OFIDA suive les exportations du secteur d'hydroélectricité. Il en résulte que les coûts de transactions jouent énormément dans ce secteur, comme l'illustre la gestion du montant recouvré à titre d'arriérés de la SNE (Congo-Brazzaville) en ce qui concerne ses importations d'électricité en provenance de la RD Congo.

En 2006, est intervenue la signature entre la SNEL (RD Congo) et la SNE (Congo/Brazzaville) d'un nouveau protocole d'accord de fourniture d'énergie électrique HT à la SNE. C'est la SNEL qui livre cette information dans son rapport annuel 2006, mais sans préciser le contenu du protocole d'accord³¹². Auparavant, en 2004, un compromis entre la SNE (Congo-Brazzaville) et SNEL (RD Congo) sur la liquidation des arriérés sur SNE (Congo-Brazzaville) d'USD 47.000.000 avait été trouvé et avait permis un recouvrement exceptionnel d'USD 32.696.505³¹³. Cependant, la destination de ce montant recouvré a donné cours à un grand débat national qui a montré qu'il n'a pas été encaissé par la SNEL mais a atterri sur les comptes des acteurs gouvernementaux.

Le fait que les créances n'aient pas été honorées dans les délais a constitué chaque année un préjudice pour la SNEL. Aussi, le fait que la SNEL ait été spoliée du produit du paiement des arriérés constitue un autre préjudice. Par de telles pratiques l'Etat qui devait assurer la régulation ne phagocyte-t-il pas de facto une entreprise publique? Quoi qu'il en soit, cette pratique a donc lourdement pesé dans l'ensemble des facteurs qui expliquent l'inefficience de la SNEL dans sa mission de service public. Or, elle comporte plusieurs dimensions et s'observe dans plusieurs entreprises publiques, ainsi que le rapporte de Villers citant le rapport de 2004 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les entreprises publiques: "Le rapport met d'autre part en cause la "complaisance" des ministères de tutelle. Il dénonce la pratique consistant à faire assumer par les entreprises certaines charges (ainsi des frais de mission de ministre et de ses collaborateurs) qui incombent au budget du ministère. Il relève

³¹² SNEL, *Rapport annuel 2006, op.cit.*, p. 21.

³¹³ SNEL, *Délégation générale, Plan de sauvetage...op.cit.*, p.18.

les énormes créances sur l'Etat détenues par des entreprises: les "créances certifiées" de seulement trois entreprises publiques (la Regideso, la SNEL et l'OCPT) représenteraient près de 729 millions de dollars, alors que le budget de l'Etat sur ressources propres ne s'élève qu'à 500 millions!"³¹⁴.

2.2.2.3.3. Le marché dit des «fonds vautours»

La zaïrianisation et l'éclatement de la crise de la dette extérieure au début des années 1980 sont deux facteurs qui ont contribué à faire sombrer l'économie congolaise et, ainsi, à hypothéquer lourdement le développement social des populations congolaises³¹⁵. De sorte qu'en cette première décennie du XXI^e siècle, la RD Congo se trouve au bord de la rupture de liquidité. Débordée par l'importante charge de la dette extérieure, elle a pensé trouver une solution en se jetant sur les «fonds vautours», «ces fonds spécialisés qui rachètent au rabais sur le marché secondaire de vieilles dettes de pays pauvres avant de les attaquer en justice et leur réclamer le prix fort une fois leur solvabilité retrouvée»³¹⁶.

Zacharie et Kabamba examinent les clauses des arrangements relatifs à ces fonds. Elles dépendent très largement de la capacité des négociateurs congolais qui, privilégiant les transactions d'opportunisme, posent des actes qui compromettent les bénéfiques pour l'économie et la société. Par exemple, l'évaluation des clauses de l'arrangement concernant la dette de la SNEL atteste qu'il s'agit bien d'un arrangement collusoire. «Dès 2004, le fonds FG Hémisphère, dont le siège est situé dans le Delaware aux Etats-Unis, avait acheté pour 18 millions de dollars une créance impayée d'une valeur nominale de 104 millions de dollars à la SNEL. Restait à attendre que le Congo retrouve un peu d'oxygène financier. Une fois le contrat avec la Chine rendu public, FG Hémisphère est passé à l'attaque et, après une première tentative avortée devant le tribunal de Hong-Kong, a eu gain de cause en janvier 2009 devant un tribunal sud-africain qui l'autorise à saisir pendant les quinze prochaines années les recettes escomptées par la SNEL sur le courant vendu à l'Afrique du Sud, soit un montant de 105 millions de dollars qui représente deux fois et demi le budget congolais de la santé en 2009»³¹⁷.

³¹⁴ Gauthier de Villers, *op.cit.*, p. 305.

³¹⁵ Arnauld Zacharie et Bob Kabamba, *La reconstruction congolaise*, Bruxelles, Luc Pire, 2009, p. 101.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 102.

³¹⁷ <http://www.cncd.be/spip.php?article682> en ligne le 14 juillet 2009. L'information de ce site est actualisée par rapport à celle des deux auteurs Zacharie et Kabamba qui écrivent à la page 102 de leur ouvrage: «Un sérieux avertissement a été déjoué de justesse le 12

Avec ce recours aux «fonds vautours», la mesure est comble. Oui, il s'agit bien d'une « noyade » de la SNEL.

Conclusion partielle

En guise de conclusion, nous pouvons interroger le sens de la gestion directe des entreprises publiques, en réfléchissant au mode de pilotage public qu'elle a promu. En réalité, ce mode de pilotage encourage les acteurs publics traditionnels à s'inscrire dans l'irresponsabilité, laquelle a conduit à l'incapacité du monopole à remplir les missions de service public.

Une telle irresponsabilité des acteurs publics traditionnels ouvre un champ de questionnement énorme pour le chercheur travaillant sur l'action publique et les politiques publiques. Nous allons maintenant voir ce qu'il en est dans le cadre des politiques publiques de caractère international (chapitre 3).

décembre 2008 en première instance devant la Cour de Hong-Kong: le fonds vautour FG Hemisphere associates LLC avait racheté une vieille dette de 104 millions de dollars que la SNEL (Société nationale d'électricité congolaise) avait initialement revendue à la société bosniaque *Energoinvest*. En mai 2008, lorsque la RDC a reçu un appui budgétaire de 221 millions de dollars de la *China Railway Group* dans le cadre des investissements chinois en RDC, le fonds vautour a tenté de profiter de cet argent frais pour demander devant la Cour de Hong Kong que la RDC lui paye ces 104 millions. Mais la Cour de Hong Kong s'est déclarée incompétente pour cette affaire, du fait de qu'elle n'a pas de juridiction sur la RDC, ce qui permet cependant à FG Hemisphere Associates LLC de faire appel».

Chapitre 3. Politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-public et faiblesse de l'Etat congolais.

Le cas du réseau interconnecté de la région des grands Lacs (RIRGL)³¹⁸

"Les processus globaux sont complexes et contradictoires. Ils offrent des opportunités à certains pays et à certaines populations, mais marginalisent les autres et les excluent des avantages de l'ère de l'information. Chaque pays combine différemment les arènes mondiales, régionales, nationales et locales"

(Patrick Kenett, Comparative Social Policy, Buckingham and Philadelphia, Open University Press, 2001).

Liminaire

Ce chapitre concerne les politiques publiques de caractère international, en abordant les réseaux interconnectés suprationaux d'une autre manière. Les réseaux électriques interconnectés congolais comportent en effet deux dimensions. La première d'entre elles est la dimension nationale qui concerne le réseau domestique ou national³¹⁹. Elle a été abordée dans le chapitre précédent. Les réseaux du Bas-Kongo, de la ville de Kinshasa et du Katanga interconnectés grâce à la ligne de très haute tension Inga-Shaba, en sont des illustrations. La seconde dimension, qui est d'ordre supranational et se rapporte aux réseaux interconnectés transterritoriaux ou transfrontaliers, n'a été qu'effleurée.

Or, le déploiement des réseaux interconnectés suprationaux pose de multiples questions. La plus essentielle dans le cadre de cette thèse est d'apprécier la nature de l'utilité socio-économique que l'Etat congolais recherche concrètement pour sa société à travers des politiques publiques à caractère international. Une telle référence à l'utilité socio-économique suppose que nous nous assurions de manière plus détaillée que dans le chapitre précédent, la mise

³¹⁸ La version de ce chapitre disponible en 2004 a, sous le titre Perspective sur la Société Internationale d'Electricité des Grands Lacs (SINELAC), fait l'objet d'une communication aux XX^e journées scientifiques de l'Association Tiers – Monde, Nancy, 25-26 mai 2004.

³¹⁹ C'est par ce pari des réseaux interconnectés au niveau national que, semble-t-il, la valeur ajoutée des aménagements hydro-électriques d'Inga peut se faire perceptible à l'intérieur du pays.

en œuvre des réseaux interconnectés ne s'accompagne pas de coûts externalisés, liés à des effets pervers pour le réseau national.

Ainsi, ce chapitre s'inscrit moins dans l'hypothèse de la perte de pouvoir de l'Etat congolais face aux instances supranationales, que d'aucuns avancent à tout bout de champ pour expliquer la crise congolaise³²⁰, que dans celle de l'Etat congolais irresponsable, qui ne maîtrise pas ses politiques publiques. Dans la première section, un état de la question est posé pour l'ensemble des réseaux interconnectés supranationaux. Le même constat réalisé à l'intérieur de cet ensemble à partir du réseau interconnecté de la Région des Grands Lacs (RIRGL), fait l'objet de la deuxième section.

1. La faiblesse de l'Etat au cœur de la perspective historique globale des réseaux interconnectés

Abordons cette question par de brefs commentaires articulés à partir des données du tableau 3.1 relatif à l'évolution des indicateurs commerciaux et financiers de la SNEL pour la période 2001-2004³²¹. Il montre clairement que le secteur électrique congolais met sa production d'hydro-électricité sur le marché national et sur le marché supranational. D'une part, les «abonnés externes», auxquels il est fait référence dans la première ligne, représentent la demande supranationale, c'est-à-dire concrètement les sociétés nationales des pays qui développent l'expérience d'interconnexion avec la RD Congo. Comme indiqué dans le tableau 3.6 (infra), les quatre pays sont le Congo-Brazzaville, l'Angola, le Zimbabwe et l'Afrique du Sud. D'autre part, les «abonnés internes» qui apparaissent dans la deuxième ligne sont les entreprises et les ménages. Pour leur part, les lignes 3 (vente d'énergie à l'extérieur) et 4 (vente de l'énergie à l'intérieur) du même tableau, montrent à suffisance des évolutions en sens inverse, signifiant par là que la desserte du marché supranational se fait d'année en année au profit d'une marginalisation du marché intérieur.

De manière générale, il convient d'aller au-delà de certains chiffres de ce tableau, en particulier ici ceux des troisième et quatrième lignes. Les chiffres y

³²⁰ Nous partageons à ce sujet le point de vue de Tangy de Wilde d'Estmael, *op.cit.*: «En réalité, dans un monde où les acteurs du jeu politique se sont multipliés, les intérêts, comme les valeurs, se construisent progressivement sans nécessairement s'opposer».

³²¹ L'étude de la thèse portant sur plus ou moins deux décennies à partir de 1990, soulignons avec la Banque du Zaïre (aujourd'hui Banque centrale du Congo), *Rapport annuel 1991*, Kinshasa, 1991, que seuls 183. 447 ménages avaient accès à l'électricité en 1990.

sont source de désinformation pour trois raisons. *Tout d'abord*, ils gardent le silence sur les importations électriques congolaises de la SINELAC. Or, depuis 1989, la RD Congo importe de l'énergie de la Société internationale d'électricité de la région des Grands Lacs (SINELAC), y compris pour la période 2001-2004, ainsi qu'on peut le constater dans le tableau ci-après.

	2001	2002	2003	2004
Nombre d'abonnés externes	4	5	4	4
Nombre d'abonnés internes	234.593	294.465	325.343	358.838
Vente énergie à l'extérieur (en GWh)	1.202	1.350	1.230	1.637
Vente intérieure d'énergie (en GWh)	3.159	3.097	2.862	2.989
Source: SNEL, Délégation générale, <i>Plan de sauvetage et redressement</i> , janvier 2005				

Ensuite, les indicateurs de ce tableau ne permettent pas de comprendre que, dans l'histoire économique du Congo, on en est arrivé aux interconnexions de dimension supranationale pour répondre avant tout à la demande de l'industrie minière congolaise. C'est ainsi que le premier réseau interconnecté eut à relier l'industrie minière du Katanga en RD Congo à la Zambie, des années 1950 à la mise en service de ligne haute tension Inga-Shaba en 1978³²². *Enfin*, l'omission des importations congolaises de la SINELAC depuis 1989 qui sont reprises dans le tableau 3.2 (dont les deux dernières lignes mettent en exergue la vision synthétique pour la période) incline à penser que la SNEL en apprêtant ces indicateurs fut de privilégier la prééminence des exportations congolaises d'hydro-électricité, en valorisant l'enjeu majeur de justice économique lié au potentiel hydro-électrique du bassin hydraulique du fleuve Congo, localisé abondamment au Congo au détriment des pays riverains (cfr tableau 2.3 du chapitre 2).

Or, cette mise en amont de la justice économique ne doit pas faire oublier qu'à l'instar de l'eau, l'électricité est un bien mixte. Le fait qu'elle soit un bien public ne lui enlève pas les caractéristiques d'un bien privé (excluabilité et rivalité). Cette situation a constitué, évidemment, une raison majeure de la tendance pour la RD Congo à développer la grande production pour la promotion des exportations de l'énergie électrique comme source supplémentaire de revenus et

³²²Nyembo Shabani, *op.cit.*, p. 184.

d'équilibre de la balance des paiements.

Tableau 3.2. Evolution des exportations en Gwh de la SINELAC				
	REGIDESO (Burundi)	ELECTROGAZ (Rwanda)	SNEL (RD Congo)	Total
1989	7.633,50	45.668,00	8.362,58	61.664,08
1990	16.608,00	88.571,00	20.679,14	125.858,14
1991	23.094,00	81.292,00	6.855,47	111.241,47
1992	38.299,00	79.182,00	10.889,62	128.370,62
1993	33.935,00	101.886,00	41.047,00	176.868,42
1994	47.346,00	36.164,00	40.147,00	123.657,00
1995	21.210,00	51.629,00	42.404,00	115.243,00
1996	186,00	72.853,00	47.271,00	120.310,00
1997	18.879,00	58.409,00	38.609,07	115.897,07
1998	14.465,00	43.594,00	50.326,01	108.385,01
1999	30.032,00	54.276,00	57.991,24	142.299,24
2000	20.466,00	77.584,00	69.447,17	167.497,17
2001	1.621,00	99.496,00	80.069,25	181.186,25
2002	2.276,00	126.736,59	57.998,59	187.011,18
2003	29.877,00	114.064,00	60.765,68	204.706,68
2004	42.118,00	91.390,00	72.762,10	206.270,10
2005	51.071,00	64.564,00	68.804,81	184.439,81
2006	42.020,00	40.780,00	49.769,14	132.599,14
2007	51.022,00	64.936,00	67.234,66	183.192,66
Total absolu	492.158,5	1.393.074,59	891.433,53	2.776.697,04
Total relatif	17,7	50,2	32,1	100
Source: SINELAC, service de comptabilité, 12 décembre 2008				

En outre, cette tendance à développer la grande production pour l'exportation permet de vendre à l'intérieur à un prix non économique tel que son niveau inférieur au coût moyen à long terme fait obstacle au développement de l'activité. Stratégie d'adaptation au laminage continu du pouvoir d'achat à l'intérieur des nationaux oblige!

C'est donc en même temps qu'il développait la production de l'hydro-électricité à titre de source de devises au travers de réseaux interconnectés que le monopole a progressé vers sa "noyade financière ».

Les diverses remarques qu'on vient de faire à partir du tableau 3.1 convergent pour nous amener à introduire l'hypothèse suivante: le lien entre la situation de *noyade financière* (dans l'explication de laquelle entrent en ligne de compte les coûts de transaction, en particulier dans les relations de la SNEL avec les partenaires extérieurs) et la marginalisation progressive du marché intérieur. Voici, pour l'étayer, quelques observations que nous commentons brièvement.

1. Premièrement, la part de l'exportation d'hydro-électricité (essentiellement produite dans le site d'Inga) dans la consommation en Gwh (énergie livrée aux réseaux) est en hausse continue. Comme on peut le voir dans le tableau 3.3, ligne 6, ceci est globalement vrai en valeur absolue. Il en va de même en valeur relative.

Tableau 3.3. Consommation de l'énergie livrée aux réseaux en Gwh 1990-2006							
Clients	1990	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. BT	730	2188	2283	2560	2912	3264	3371
2. MT	1557	941	917	802	718	838	1103
3. HT	2459	1026	558	767	837	833	938
4. Export	62	1.202	1.350	1.357	1.799	1.735	1.296
Total consommation	4.808	5.357	5.435	5.486	6.266	6.670	6.708
Production brute ³²³	5.358	5.778	5.916	5.986	6.862	7.229	7.326
Source: SNEL, <i>Plan de sauvetage...op.cit.</i>							

En effet, en rapportant les données de cette ligne 6 (exportations) sur celles de la ligne 7 (Total consommations), on constate que cette augmentation des exportations qui caractérise l'évolution de la consommation est passée successivement de 1,3% en 1990³²⁴ à 23% en 2001, à 25% en 2002 et 2003, à 29% en 2004, à 26% en 2005 et à 20% en 2006.

2. Deuxièmement, les indicateurs techniques repris dans le tableau 3.4 (ci-après) mettent en évidence l'attention plus grande de la SNEL aux infrastructures pour l'exportation (au départ du site d'Inga) vers les différentes sous-régions africaines, et ce au détriment du réseau intérieur.

³²³ La différence entre production brute et consommation (énergie livrée aux réseaux) représente les pertes techniques.

³²⁴ Nous pouvons comprendre que l'écart entre les chiffres absolu et relatif de l'année 1990 et 2001 traduit la mise en route à partir du début des années 1990, de la thèse de Gillon (fin des années 1980) à propos de la rentabilisation des aménagements sur le site d'Inga qui doit passer par les réseaux interconnectés supranationaux.

Tableau 3. 4. Quelques indicateurs techniques au 26/11/2004			
	Installés	Indisponibles	En délestage régulier
Transformateurs HT/MT (l'international)	45	7	0
Transformateurs MT/MT (le national)	51	13	5
Cabines MT/BT	3.330	50	310
Source: SNEL, <i>Plan de sauvetage...op.cit.</i> , p. 15-16			

Comme le laisse apparaître ce tableau (tableau 3.4), des transformateurs HT/MT (satisfaction du marché supranational) et des transformateurs MT/MT (satisfaction du marché national) sont frappés d'indisponibilité. Néanmoins, seuls les premiers (transformateurs HT/MT destinés au marché supranational) ne sont pas soumis au délestage régulier. Ce délestage "zéro" suggère une politique de deux poids deux mesures. Ainsi, non seulement la RD Congo via la SNEL tient à respecter les quotas contractuels internationaux, mais les réseaux électriques interconnectés sont placés en *gestion additive* par la mise en œuvre d'une surveillance desdits réseaux par la SNEL et les pays importateurs partie prenante de cette gestion additive en partenariat public-public.

3. Troisièmement, et corrélativement à ce qui précède, pour l'exploitation du potentiel d'Inga, nous pouvons mieux comprendre que l'Etat congolais s'en remet désormais aux seules manœuvres des autres partenaires de la gestion additive.

Un premier fait significatif est que le quota alloué à la RD Congo est décidé de plus en plus par les autres partenaires de la gestion additive. Ceux-ci ont, en effet, besoin d'être à tout moment assurés de la régularité de la fourniture et de la réponse positive à tout accroissement dans leur demande. Ceci est d'autant plus vrai que dans un contexte où les ressources pour l'entretien de l'outil de production, voire pour la conception et la mise en service des réseaux interconnectés sont d'origine extérieure et négociées par les parties prenantes aux réseaux interconnectés, l'autonomie locale du rôle des acteurs publics congolais (par rapport à l'électricité exportée/importée) se marginalise de plus en plus. Cela se constate aussi bien dans le contrôle préalable des exportations d'énergie, dans la négociation des clauses relatives aux apports locaux, que dans l'intégration des sociétés transnationales dans une stratégie nationale de desserte du marché intérieur en électricité.

Un autre fait significatif est financier; il fait de la RD Congo un pays inféodé à ses partenaires. Ce fait peut s'appréhender à partir des projets d'infrastructures "pharaoniques" qualifiés de "cinq chantiers" (quinquennat présidentiel 2007-

2011), dont la réalisation s'avère quasi impossible sans apport financier extérieur. Evoquons, en guise d'illustration de ce propos, le message de la Radio Télévision Nationale Congolaise (RTNC en sigle) du 05/11/2008 informant qu'enfin les travaux du projet de Katende au Kasai occidental (projet évalué 30.020.000 \$US) allaient démarrer dans les deux mois...sur financement des Indiens (le montant n'a pas été révélé par RTNC).

4. Quatrièmement, enfin, les projections du tableau 3.5 ci-après relatif à la répartition de la production du Grand Inga constituent une autre illustration de la marginalisation du marché national.

Tableau 3.5. Evolution de la puissance installée en RD Congo et de la demande							
			2012	2014	2016	2018	2020
Puissance installée		MW	13.500	18.000	21.000	24.000	27.750
Demande supranationale		MW	11.500	16.000	19.000	22.000	26.000
	Autoroute Nord (Egypte)	MW	4.000	6.000	7.000	8.000	10.000
	Autoroute Ouest (Nigeria)	MW	4.000	5.000	6.000	7.000	8.000
	Autoroute Sud (RSA)	MW	3.5000	5.000	6.000	7.000	8.000
Demande nationale		MW	2.000	2.000	2.000	2.000	1.750
Sources: - SNEL, <i>Table ronde nationale sur l'étude du développement hydroélectrique du site d'Inga Kinshasa 30-31 mars 2006, Rapport final</i> , Kinshasa, 2006, document interne. - SNEL, Délégation générale, <i>Rapport de mission effectuée à Johannesburg du 02 au 11 octobre 2006 à l'occasion de la table ronde internationale sur le développement du site d'Inga</i> , Kinshasa, 2006, document interne.							

Ce tableau montre clairement que les accroissements de la production se feront avant tout pour satisfaire la demande supranationale. Ceci dénote dans le chef de la société politique nationale une irresponsabilité vis-à-vis de l'intérêt général: les transactions d'opportunisme sur le marché supranational rapportent plus aux fonctionnaires que celles opérées sur le marché national.

Or, le tableau 3.1 mettait en avant les gains pour la nation: l'hydro-électricité entre en ligne de compte pour améliorer la balance commerciale du Congo. Centré sur le seul aspect d'exportation d'hydro-électricité, ce tableau risque aussi, comme on l'a dit, d'induire que le Congo n'est pas importateur d'hydro-électricité. Pourtant, entre 1950-1978 la RD Congo a importé de l'hydro-électricité de la Zambie au profit de la GECAMINES (UMHK entre 1906 et

1966, puis GECOMINES jusqu'à la zairianisation des noms en 1973). Par ailleurs, rappelons que de 1989 à ce jour, la RD Congo importe de la SINELAC l'hydro-électricité produite par l'aménagement hydro-électrique Ruzizi II dans le cadre du réseau interconnecté de la région des Grands Lacs.

La balance commerciale liée à l'hydro-électricité appelle deux observations. La première est que la véritable situation de la RD Congo est celle d'un pays exportateur net d'hydro-électricité. En conséquence, si la SNEL est en situation de «noyade financière», ce n'est pas le déficit commercial mais la politique de prédation qui en est la cause. Nous avons donné des illustrations de cette politique dans le chapitre précédent. Dans le contexte de celui-ci, nous nous demandons, en matière de prédation, ce que révèlent les données tarifaires du tableau 3.6.

Tableau 3.6. Tarifs extérieurs (négociés)	
Pays	Tarif/Mwh
Angola (NOQUI)	105 U\$D
Afrique du Sud (ESKOM)	13 U\$D
Zimbabwe (ZESA)	38 U\$D
Congo-Brazzaville (SNE)	22.893 €uros (soit 31 USD)
Rwanda (ELECTROGAZ)	43 DTS (soit 64 U\$D)
Burundi (REGIDESO)	22.54 DTS (soit 34 U\$D)
République Centrafricaine	88.2 €uros (soit 115 U\$D)
Source: SNEL, lettre n/Réf. ADF/DEC/VET/502/2008 du 05 septembre 2008	

Une hypothèse plausible, dans le cadre de cette réflexion, est que le produit de la prédation est inversement proportionnel au tarif affiché après négociation. Cette dernière dépend du poids du partenaire de gestion additive, ainsi que du degré d'attachement à l'intérêt général des négociateurs. A ce sujet, nos considérations du chapitre précédent sur les transactions d'opportunisme incitent à la méfiance. On peut donc présumer que plus le tarif est bas et, par conséquent, les recettes d'exportation faibles, plus important est le gain privé des négociateurs.

La deuxième observation est que le jeu de négociation entre partenaires autour des réseaux interconnectés passe de plus en plus par des sociétés internationales. La première en date était la Société Internationale d'Electricité des Pays des Grands Lacs, en sigle SINELAC. Nous reviendrons dans la section suivante sur cette société électrique internationale à vocation d'intégration sous-régionale, montée en 1983 dans le cadre de la CEPGL. La deuxième et dernière-née est la West Power Corridor (WESTCOR). Elle a été créée en 2006 pour desservir la zone de SADC en matière de construction, production et transport de l'énergie

électrique du site d'Inga (barrage Inga 3)³²⁵. A la différence³²⁶ de la SINELAC qui a pour actionnaires les Etats membres de la CEPGL (Burundi, Rwanda et RD Congo) et pour clients les sociétés nationales d'électricité de ces pays (SNEL pour la RD Congo, ELECTROGAZ pour le Rwanda et REGIDESO pour le Burundi), la WESTCOR a pour actionnaires et clients les cinq sociétés nationales qui ont toutes des parts égales représentant les 20% du capital: SNEL pour la RD Congo, ENE-EP pour l'Angola, Nampower pour la Namibie, BPC pour le Botswana et Eskom pour la République Sud Africaine.

En résumé, cette analyse peut se résumer à un seul constat: la faiblesse de l'Etat. Elle est dissimulée dans la manière de dresser au plan national les statistiques sur la balance commerciale pour le secteur électrique. Mais elle est manifeste dans la marginalisation du marché intérieur, dans la diminution du pouvoir de l'Etat au profit de l'extérieur et dans la différenciation des tarifs.

La dérive ainsi mise en exergue à l'échelon global apparaît très clairement à l'échelle du RIRGL.

2 Le même constat de la faiblesse de l'Etat vaut au niveau du RIRGL

Le choix porté sur le RIRGL pour marquer une démarche isolée parallèle, s'explique à plus d'un titre. Tout d'abord, c'est dans l'espace transfrontalier couvert par ce réseau que s'inscrit le travail de terrain auquel nous nous référons dans les chapitres suivants. Ensuite, au-delà d'une plus large opportunité de transformer en actif le potentiel hydro-électrique de la région, ne devrions-nous pas considérer que le fil rouge du RIRGL tient à une diversité de facteurs intégrateurs?

Nous répondons par l'affirmative dans cette section. Ensuite, nous cherchons à mettre en exergue la faiblesse de l'Etat dans deux de ses retranchements, à savoir l'offre, d'une part, et la tarification-balance commerciale, d'autre part.

2.1. Perspective sur les facteurs de pertinence du RIRGL

Le RIRGL est à comprendre comme une dimension comme une dimension

³²⁵ SNEL, *op.cit.*, p. 10.

³²⁶ Quels que soient les points de différenciation, la SINELAC et la WESTCOR jouent mutatis mutandis pour les pays de la CEPGL le même rôle que les multinationales. Bien que n'étant pas des multinationales, c'est-à-dire des entreprises possédant au moins une unité de production à l'étranger ou une filiale, chacune de ces sociétés internationales possède au moins une unité de distribution, donc un débouché pour sa production dans les pays actionnaires (cas de SINELAC) ou dans les pays des sociétés nationales actionnaires (cas de WESTCOR).

sectorielle de la CEPGL, au sein de la quelle les liens sont bien spécifiques.

2.1.1. Pertinence de la CEPGL

Au niveau géographique, les trois pays membres de la CEPGL (Burundi, Rwanda et RD Congo) font partie de la région des Grands Lacs. Cet espace de hautes terres couvre des portions de l'Ouganda, du Rwanda, du Burundi, de la Tanzanie et de la RD Congo. Par ailleurs, la langue Swahili est un élément culturel commun.

Ces trois pays partagent un cours d'eau international dit «rivière Ruzizi». La (rivière) Ruzizi constitue l'exutoire du lac Kivu vers le lac Tanganyika. Entre les deux lacs, elle constitue sur son parcours la frontière naturelle entre la RD Congo, le Rwanda et le Burundi. Cette ressource naturelle commune aux trois pays regorge d'importants sites pour l'érection d'autres aménagements hydro-électriques (AHE). Deux de ces sites ont déjà reçu respectivement les aménagements hydro-électriques Ruzizi I et Ruzizi II. Sur un troisième, le chantier de la Ruzizi III a été ouvert en avril 2009³²⁷.

Au vu de ces éléments géographiques, historiques et culturels, on pourrait dire la partie dite Est de la RD Congo, le Rwanda et le Burundi, ont tout d'une seule et même périphérie nationale³²⁸. En fait, cette « communauté » est bien plus complexe, en raison de facteurs qui sont historiques et culturelles.

2.1.2. Le RIRGL: la CEPGL en action dans le secteur électrique

La RD Congo, le Rwanda et le Burundi forment l'ancien «empire» colonial belge en Afrique. Ils portent ensemble un long passé de communauté économique qui remonte à l'union économique constituée par la Belgique en 1925 entre la colonie, le Congo belge, et les deux territoires sous mandat (de la Belgique depuis la fin de la première guerre mondiale), le Ruanda et l'Urundi³²⁹. C'est dans cette perspective que la coopération dans le secteur électrique entre le Ruanda-Urundi (devenu le Rwanda et le Burundi) et le Congo belge (devenu la

³²⁷ Nous nous sommes rendus sur place au cours de ce mois. Le site est situé à plus ou moins 4 kilomètres de Kamanyola.

³²⁸ John O. Igue, *Le territoire et l'Etat en Afrique. Les dimensions spatiales du développement*, Paris, Karthala, 1995. C'est peut-être ici l'occasion de mettre en évidence la pertinence de l'analyse de M.A. Nashi, op.cit., p. 139 dans laquelle il souligne que l'agression rwandaise a renforcé le sentiment des Congolais du Kivu d'appartenance à la nation congolaise et, en sens inverse, fait perdre à la CEPGL sa raison d'être fondamentale qu'il exprime à travers des éléments comme la paix, le partage de certaines richesses et le désenclavement.

³²⁹ Roland Pourtier, *L'Afrique centrale et les régions frontalières: perspectives de reconstruction et d'intégration*, Paris, OCDE, 2003, p. 12.

RD Congo) date d'avant l'indépendance de ces trois pays³³⁰. Les aménagements hydro-électriques Ruzizi I au Congo belge et Ntaruka au Ruanda-Urundi ont été rendus possibles grâce notamment aux apports de ces deux entités de l'empire colonial belge dans le cadre de société Forces de l'Est. Pour consolider et perpétuer la coopération entre les trois pays au-delà de la période coloniale, la Belgique adopta une loi spéciale (loi spéciale belge qui est toujours en vigueur) qui a servi de constitution de transition en RD Congo. La loi fondamentale sur la structure de l'Etat du Congo du 19 mai 1960 dont il est question, reconnaissait la nationalité belge à tous les congolais nés avant le 30 juin 1960. Elle jetait même les bases constitutionnelles pour l'avènement d'un "Commonwealth" entre la Belgique et ses anciennes colonies. De fait, en période post-coloniale, c'est sur les cendres de ce projet d'un "Commonwealth" entre la Belgique et ses anciennes colonies que, cherchant à trouver les voies et moyens pour un élan communautaire, les trois pays ont assis dans le secteur électrique un véritable cadre approprié de gestion additive³³¹ qui va de la création de la CEPGL (1976) à la SINELAC (1983) en passant par l'EGL (1980).

A l'actif des pays de la région des Grands Lacs, voire du RIGL au sens restreint, on trouve aujourd'hui le projet d'aménagement hydro-électrique Ruzizi III et celui Ruzizi II (45 MW) dont dans la conception et la gestion relèvent du domaine strictement communautaire. Ces aménagements sur la rivière Ruzizi ont été précédés par celui dit Ruzizi I (28.6 MW), laquelle est juridiquement un élément du patrimoine de la SNEL (et donc une propriété de la RD Congo), mais est perçue largement comme communautaire.

Comment cette interprétation a-t-elle joué? Faisant le point de la situation du secteur électrique à l'Est de la RD Congo en 2004, EGL note: "A partir de 1989, l'offre intérieure d'énergie électrique de l'Est Congo est égale à la production de la Centrale hydroélectrique Ruzizi I. La production de Ruzizi I ne suffit plus pour satisfaire à la fois la consommation intérieure et les exportations contractuelles du Rwanda et du Burundi. C'est la raison pour laquelle la SNEL/DRK commence déjà à importer de l'énergie à partir de Ruzizi II qui a été mise en service en 1989"³³².

L'amélioration du réseau intérieur aurait dû, moyennant la fixation d'un tarif

³³⁰E.G.L., *Note sur la situation du secteur de l'énergie électrique dans la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL)*, Bujumbura, mai 2005.

³³¹Idem.

³³²EGL, *La situation du secteur électrique à l'Est de la République Démocratique du Congo (RDC)*, Bujumbura, mars 2004.

abordable qui oriente vers la perspective nationale, obliger la SNEL à réduire en conséquence ses exportations vers le Rwanda et le Burundi à partir de la centrale Ruzizi I. En compensation, elle aurait, au besoin, renoncé au profit de ces deux derniers pays à ses importations à partir de la SINELAC (centrale Ruzizi II). C'est que, comme nous le verrons avec le tableau 3.10, ces importations coûtent plus cher à la SNEL que ne lui rapportent ses propres exportations (centrale Ruzizi I).

En réalité, même au plus fort de la pénurie d'hydro-électricité à Bukavu et à l'Est de la RD Congo, et même avec la mise en veilleuse de la CEPGL³³³, la SNEL (et donc la RD Congo) s'en est tenue au respect à la fois des conventions de fourniture de l'électricité au Rwanda et au Burundi³³⁴ et des règles du jeu relatives à un processus d'intégration des économies. Le processus d'intégration des économies exige de tout pays qui y participe qu'il devienne de plus en plus dépendant de la communauté³³⁵. Ceci implique un renoncement à une partie de sa souveraineté et, partant, un refus de privilégier des solutions basées seulement sur les intérêts purement nationaux

L'évolution ici décrite est consacrée dans certains documents officiels où nous avons trouvé la Ruzizi I présentée comme centrale de la CEPGL, au même titre que la Ruzizi II. Pour exemple, nous citons: "Actuellement, le Burundi importe 30% à 40% de son électricité à partir des centrales communautaires de la CEPGL"³³⁶. De tels messages sont de nature à vendre une belle image du processus d'intégration économique des pays de la CEPGL.

Remarquons pour terminer qu'une partie du patrimoine de la SNEL, lié au barrage et à la centrale Ruzizi I, notamment un camp de travailleurs, est localisée depuis longtemps du côté rwandais de la rivière Ruzizi sans que cela n'ait jamais posé problème, même en période des guerres dites de libération (de 1996 à 2002). Il en va de même du poste SNEL de Bujumbura, comprenant 4 villas, et de la ligne HT Bukavu-Bujumbura-Gatumba en territoire burundais.

³³³ En attendant d'y revenir dans le détail en abordant les vices, il y a fort à parier que sans le rétablissement des relations diplomatiques entre la RD Congo et le Rwanda, le secrétariat exécutif de la CEPGL restera amputé des représentants congolais, lesquels ont rang des diplomates.

³³⁴ En vertu de ce contrat, la SNEL exporte au Rwanda et au Burundi respectivement 3,5 MW et 6 MW, quelque soit son énergie disponible.

³³⁵ Mathilde Lemoine, Philippe Madiès et Thierry Madiès, *Les grandes questions d'économie internationale*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2007, p. 30.

³³⁶ Ambassade de France au Kenya-Mission économique, *MINEFI-DGPTE, Fiche synthétique, l'énergie et l'eau au Burundi*, 8 mars 2005, p. 2.

Enfin, il faut noter que, dans le contexte d'instabilité politique et de guerres qui a prévalu dans la Région des Grands Lacs, le patrimoine commun aux pays de la CEPGL, y compris le réseau interconnecté dont les effets sont évidents, n'a pas été affecté ou l'a été de façon minime (le cas du Rwanda).

2.2. La marginalisation de la société nationale congolaise

L'expression «marginalisation de la société nationale (congolaise)» a comme revers l'image d'intégration que donne le RIRGL. Cette expression nous renvoie à une question que pose M.A. Nashi en rapport avec la CEPGL: «Pourquoi des avantages si évidents, offerts par la communauté régionale, paraissent-ils si insignifiants à la communauté nationale congolais?»³³⁷. Dans la perspective historique qui est ici la nôtre, nous restons dans l'hypothèse que, dans le cadre du RIRGL, il n'y a pas marginalisation de la société nationale et, concrètement, du marché national sans que l'Etat qui la représente ne soit coupable et/ou ne faillasse à ses missions.

Approfondissons la réflexion sur cette défaillance en scrutant ses effets à deux points de vue.

2.2.1. Au point de vue de l'offre: une sous-utilisation des actifs disponibles pour le marché national

Le marché RIRGL correspond à l'ensemble des réseaux du Burundi, du Rwanda et de la RD Congo représenté par le réseau de la SNEL/DRK. Ainsi, dans son acception large, l'offre du RIRGL provient de 9 aménagements hydro-électriques (les productions signalées sont de 2001):

- Rwanda/ELECTROGAZ (91.764,35 Mwh): Ntaruka (24.162,00 Mwh), Mukungwa (52.048,20 Mwh), Gisenyi (6.550,98) et Gihira (9.003,17 Mwh)
- Burundi/REGIDESO (105.048 Mwh): Rwegura (61.670,35 Mwh), Mugere (40.338,70), Ruvyironza (3.039,74)
- RD Congo /SNEL (150.048,80): Ruzizi I (150.048,80)
- CEPGL/SINELAC (185.684,55): Ruzizi II (185.684,55)³³⁸.

Mais, au sens restreint, seule la production de la Ruzizi I et de la Ruzizi II alimente effectivement les trois réseaux nationaux qui forment le RIRGL. En effet, il n'en va de même pour les autres aménagements hydro-électriques.

³³⁷ Emmanuel Murhula Nashi, *op.cit.*, p. 139.

³³⁸ La comptabilité de la SINELAC indique que l'offre de la SINELAC pour 2008 a été de 200.000 MWH.

Quant à la demande du RIRGL, elle est une somme des demandes des trois pays. A partir de là, on comprend que chaque demande nationale soit résiduelle. Théoriquement, il en va ainsi de la demande du réseau électrique de la SNEL/DRK, estimée par exemple à 65 MW pour l'année 2007 et à 81 MW pour 2008³³⁹. Le réel déficit sur le marché national (réseau SNEL/DRK) est illustré par les chiffres du tableau 3.7. Cependant, la faiblesse de l'Etat congolais conduit à une sous-utilisation des actifs pourtant disponibles et dont pourrait bénéficier le marché national.

Villes	Situation normale (Ruzizi I et II)				Situation actuelle (Ruzizi I et II)			
	Dem.	Offre	Déficit		Dem.	Offre	Déficit	
			absolu	relatif (%)			absolu	relatif (%)
Bukavu	22.5	18	4.5	50	22.5	10.5	12	55
Goma	14	10	4	44	14	6	8	36
Uvira	3.5	3	0.5	6	3.5	1.5	2	9
Total	40	31	9	100	40	18	22	100

Source: SNEL/DRK, document de travail, 2007

Cette sous-utilisation donne à penser que le déficit sur le réseau SNEL/DRK ne semble pas constituer un cheval de bataille des acteurs publics congolais, au point de les contraindre à chercher une solution. Cette démarche de marginalisation de leur propre marché intérieur est impressionnante. Essayons d'en donner une idée en nous limitant ici à l'analyse de trois aperçus qui sont autant de griefs à l'encontre d'une orientation qui n'assure pas des bénéfices économiques à la demande nationale. Il s'agit du projet d'importation à partir des aménagements hydro-électriques de Kiyimbi et Piana-Mwanga, de l'affectation de la production de l'aménagement hydro-électrique Ruzizi I et de l'affectation du quota de la RD Congo dans la production de l'aménagement hydro-électrique Ruzizi II.

2.2.1.1. Grief 1: Projet d'importation à partir des aménagements hydro-électriques de Kiyimbi et Piana-Mwanga

La lettre du 20 avril 2006 de l'Administrateur-Délégué Général de la SNEL au

³³⁹ Liévin Chizungu, «Présentation de l'expérience de la SNEL (Société nationale d'électricité) sur l'électrification de la RDC en général et du Sud-Kivu en particulier», in Guichet d'Economie Locale au Sud-Kivu ASBL, *La problématique d'électrification en milieu rural à partir d'une microcentrale hydro-électrique*, Atelier de réflexion tenue le 14 mars 2006 à Bukavu (inédit).

Ministre du Portefeuille de la RD Congo est la source essentielle de la brève analyse que nous présentons ici. Il y est question d'importer le courant des aménagements hydro-électriques de Kiyimbi et Piana-Mwanga, en Province du Katanga pour pouvoir pallier le déficit sur le RIRGL et sur financement de la CEPGL, par un apport de 30 MW. Ce choix pose question.

En effet, tout se passe comme si, pour solutionner le déficit sur le réseau de la SNEL/DRK, l'Etat congolais gaspille une occasion de tenter une expérience d'interconnexion entre réseaux décentralisés (infranationaux) comme s'il était obligé de se référer à ses partenaires de la CEPGL (dont fait partie le RIRGL) alors même qu'il puise dans des aménagements hydro-électriques nationaux. Il n'en va pas de même pour ses partenaires. On peut amener l'exemple du Rwanda.

Le tableau suivant met en évidence le déploiement de l'action publique dans le secteur électrique du Rwanda.

Tableau 3. 8. Projets rwandais de production de l'électricité en 2005					
	Participation de l'Etat	Type d'énergie	Capacité (MW)	Réalisations (années)	Coût prévis. (MUSD)
Lac Kivu	100%	Gaz	25	2	25
Nyabarongo	100%	Hydro	28	4	77
Rusumo falls	33.33%	Hydro	61.5	5	170
Rusizi III	33.33%	Hydro	105 ³⁴⁰	5	170

Source: **Rwanda**, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE), *Missions économiques, fiche de synthèse, l'énergie et l'eau au Rwanda*, Kigali, 7 janvier 2005;
<http://www.missioneco.org/documents/151/100234.pdf> du 24 avril 2007, p. 3. SNEL/DRK, entretiens de décembre 2008 faisant état d'une capacité de 105 MW de la Ruzizi III dans sa nouvelle configuration qui prévoit son érection du côté congolais.

Il montre à travers trois des quatre projets rwandais (Lac Kivu³⁴¹, Nyabarongo

³⁴⁰ La source indiquée retient un chiffre de 105 MW, mais n'oublions pas que nous avons cité ci-haut une source chiffrant cette capacité à 80 MW.

³⁴¹ Le projet Lac Kivu concerne l'exploitation du gaz méthane du lac Kivu pour la production d'électricité en brûlant le gaz dans une centrale thermique. Sa capacité est, selon Salvator Sunzu Nitgambirizwa, de 35 MW (coût global de \$US 9.000.000.00.), n'est pas une source d'électricité pour le RIRGL. Selon le Ministère (rwandais) des infrastructures, *Stratégies sectorielles du Ministère des infrastructures, secteur énergie, rapport final*, mai

et Rusumo Falls³⁴²) qu'en matière de résolution du déficit pour les pays du RIRGL, la stratégie communautaire (illustrée dans ce tableau par Ruzizi III) n'est pas, et ne doit pas être, effectivement l'unique voie.

Ainsi, L'apport du Nord-Katanga qui dépasse de 8 MW le déficit du réseau de la SNEL/DRK dont nous venons de retenir qu'il se chiffrait en 2006 à 22 MW (tableau 3.7), aurait dû privilégier la satisfaction du marché national et écouler ensuite l'excédent sur les réseaux du Rwanda (ELECTROGAZ) et du Burundi (REGIDESO).

2.2.1.2. Grief 2: Affectation de la production de la Ruzizi I

Nous tenons des sources orales (EGL) que la Ruzizi I et la Ruzizi II fournissent actuellement au RIRGL 65% de l'énergie consommée sur ce réseau. Notre analyse documentaire s'appuie sur le tableau 3.9 ci-après, qui présente la situation réelle en 2006.

Tableau 3. 9. Capacité et offre de l'hydro-électricité au RIRGL en 2006 (MW)

AHE	Production		Offre					
	Cap.	Prod. ³⁴³	SNEL		ELECTROGAZ		REGIDESO	
			Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Ruzizi I	28.6	17	7.5	0.44	3.5	0.21	6	0.35
Ruzizi II	45	30	10.5	0.35	13	0.43	6.5	0.22
S/total	73.6	47	18	0.38	16.5	0.35	12.5	0.27
Projet Ruzizi III	105	-	-	-	-	-	-	-
Total	178.6	-	-	-	-	-	-	-

Sources: sur base de SNEL et SINELAC, *documents de travail*, janvier 2007 et de SNEL/DRK, entretiens qui font état d'une capacité de 105 MW de la Ruzizi III dans sa nouvelle configuration qui prévoit son érection du côté congolais, décembre 2008.

Que la SINELAC vende sa production aux trois sociétés nationales, SNEL pour la RD Congo, ELECTROGAZ pour le Rwanda et REGIDESO pour le Burundi ne pose pas problème a priori. C'est en effet dans l'esprit de la convention créant la SINELAC. Mais qu'au cours de cette année 2006, la SNEL, pourtant déficitaire (tableau précédent), vende à l'ELECTROGAZ et à la

2004, p. 30, 34-35, la réalisation de ce projet (dont il faut noter qu'un premier essai concluant est intervenu au premier semestre 2008) est pilotée au sein d'ELECTROGAZ par l'Unité pour la Promotion et l'Exploitation du gaz méthane du lac Kivu (UPEGAZ).

³⁴² Le projet Rusumo Falls est communautaire mais entre le Rwanda et la Tanzanie, tous deux pays membres de l'Eastern Africa Community (EAC).

³⁴³ Nous restons ici dans l'hypothèse qu'au niveau de chaque centrale 2 groupes-alternateurs tournent encore étant donné la baisse du niveau d'eau du lac Kivu.

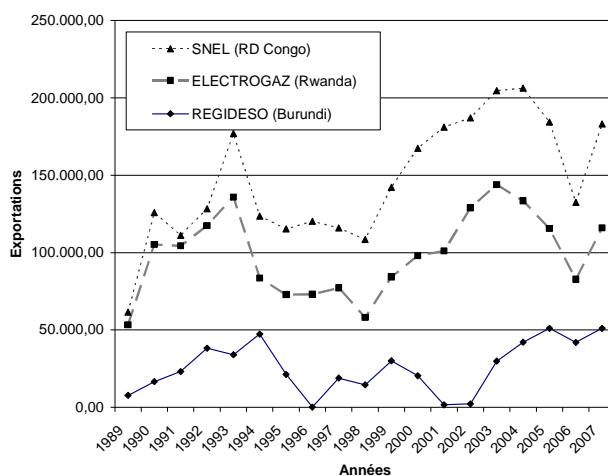
REGIDESO, cela mérite réflexion au sujet de la capacité de l'Etat congolais à s'occuper de la satisfaction de sa société nationale.

2.2.1.3. Grief 3: Affectation du quota congolais de la production de la Ruzizi II

Les données du tableau précédent sont statiques et peuvent donc suggérer une faiblesse de l'Etat congolais qu'on peut mettre sur le compte du conjoncturel. Pourtant, cette faiblesse est structurelle. Ceci est clairement mis en évidence par les données du tableau 3.2. Elles montrent que sur l'ensemble de la période 1989-2007, la RD Congo n'a consommé que 32,1% de son quota, qui est de 33,3% en vertu de la clé de répartition coulée dans l'article 20, 20.1 de la Convention portant création de la SINELAC³⁴⁴. Le chiffre de 32,1% (calculé à partir du tableau 3.2) est évidemment une moyenne pour l'ensemble de la période SINELAC (1989-2007).

De la même façon, le graphique 3.1 ci-après rend compte de toute l'évolution.

Graphique 3.1. Evolution des exportations en Gwh de SINELAC vers Burundi, Rwanda et RDC



Source: Tableau 3.2

³⁴⁴ Accord dit "Convention portant création de la Société Internationale de l'Electricité des Grands Lacs (SINELAC)" du 01/11/1983. Notons ici que la SINELAC répond de la CEPGL au travers de l'EGL (Organisation de la CEPGL pour l'Energie des Pays des Grands Lacs), créée d'abord comme ASBL le 20 août 1974 et intégrée ensuite au sein de la CEPGL en 1979, où elle est chargée de la coopération entre les trois pays pour tout le secteur de l'énergie. Les pays ont souscrit au capital à concurrence du tiers par pays (article 4 de la convention).

Comme le document *Situation du secteur électrique à l'Est de la RD Congo*, ce graphique montre que les importations de la SNEL à partir de la SINELAC ont augmenté fortement à partir de 1993, à partir du moment où l'une des trois turbines de la centrale Ruzizi I (SNEL) est tombée en panne. Malgré tout, pour la période qui précède, la RD Congo (SNEL) s'est distinguée par la "stratégie" du seul recours à la production de ses turbines de la Ruzizi I sans recourir à celle de la Ruzizi II. On peut penser que cette stratégie visant à améliorer sa situation financière vis-à-vis de la SINELAC par la vente de son quota SINELAC au RIRGL. Mais, est-ce cela la vérité des chiffres sur les transactions sur l'hydro-électricité dans le RIRGL? Le sujet mérite une étude précise.

2.2.2. Au point de vue de la tarification et de la balance commerciale

Le tableau 3.10 ci-après reprend des données qui permettent une lecture de la faiblesse de l'Etat à partir de deux entrées: la tarification et la balance commerciale de la RD Congo.

Tableau 3.10. Evolution tarifaire (DTS/Mwh ³⁴⁵) des importations-exportations (RIRGL)				
Année	Tarif	ELECTROGAZ	REGIDESO	SNEL
1989	SNEL	43	22,54	–
	SINELAC	25	25	25
01/01/1999-30/06/1992	SNEL	43	22,54	-
	SINELAC	41,80	41,80	41,80
Juillet-décembre 1992	SNEL	43	22,54	-
	SINELAC	52,60	52,60	52,60
2003-2004 1997-2004	SNEL	46	22,54	
	SINELAC	55,29	55,29	55,29
Janvier 2005	SNEL	46	22,54	–
	SINELAC	13,33	13,33	13,33
2006-2008	SNEL	43	22,54	-
	SINELAC	13,33	13,33	13,33
2008	SNEL	43	22,54	-
	SINELAC ³⁴⁶	22	22	22
Sources: SNEL, <i>Contrats de fourniture électrique moyenne tension entre l'acheteur (ELECTROGAZ) et le vendeur (SNEL)</i> , février 2004 et mars 2006; entretiens avec cadres de la SNEL/DRK ; SNEL, Note n/R2f: ADF/DEC/VET/502/2008 du 05 septembre 2008 ; SINELAC, service de comptabilité, décembre 2008.				

³⁴⁵ SINELAC, 1998, 1DTS = 1.35 \$US.

³⁴⁶ Pour faire le lien avec la source du tableau précédent, soulignons que la SNEL/DRK travaille sur base d'un tarif de 22 DTS/Mwh.

Il ressort que la gestion de la part de la SNEL, donc de la RD Congo qui achète l'électricité auprès de la SINELAC plus cher qu'elle ne vend sa propre production au Rwanda et au Burundi, n'est pas rationnelle.

En effet, en achetant plus cher qu'elle ne vend dans l'espace multinational concurrentiel CEPGL/RIRGL

, la SNEL réalise une double perte. Tout d'abord, économiquement, son solde de la «balance commerciale»³⁴⁷ est déficitaire. Ensuite, sur le plan psychologique, on voit des Congolais se plaindre. Une première raison de plainte qui est de plus en plus avancée mais qui reste économiquement discutable pour des raisons que nous avons évoquées précédemment, est le fait même de l'exportation du courant. Une autre raison de plainte est évidente: le fait de bénéficier d'un courant hors norme et instable par rapport à celui qui est exporté.

Conclusion partielle

Les réseaux interconnectés comme référentiel supranational en politiques publiques sont une porte d'entrée importante dans notre analyse des politiques publiques. Nous nous sommes demandé si l'Etat congolais fonctionne bien, s'il s'acquitte correctement de ses missions orientées vers la satisfaction des citoyens comme usagers des biens publics. Le constat semble ici amer: l'orientation de l'action publique que prend l'Etat dans ce cadre obligé des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-public, trahit son dysfonctionnement et donc, sa faiblesse. Dès lors, les résultats de l'interrogation menée dans ce chapitre sont complémentaires par rapport au précédent. Il se confirme que les démarches managériales qui ont été adoptées ont induit une mauvaise mise en œuvre de l'action publique: la difficulté de coopération et l'absence de choix sont autant d'obstacles majeurs au sens de l'action et à l'efficacité, et donc à la satisfaction de la société.

Une telle situation de déficit managérial public profond peut-elle être corrigée? Dans deux chapitres suivants, on cherchera à répondre à cette question en mettant en avant un ensemble de pratiques significatives.

³⁴⁷ Nous n'oublions pas que pour la SNEL en tant qu'entreprise, le terme «solde du marché extérieur» qui est le plus adéquat. En utilisant néanmoins le terme de «balance commerciale», le souci est de mettre en exergue qu'il s'agit d'un monopole et que donc en la matière son solde du marché extérieur correspond au solde de la balance commerciale du pays.

Chapitre 4. Gestion additive en partenariat public-privé associatif dans la fourniture de l'électricité: Dynamique en cours dans la région de Bukavu

Liminaire

A partir de l'expérience de fourniture de l'hydro-électricité à Bukavu, nous projetons dans ce chapitre les phares sur un mode de reconstruction de l'action publique en RD Congo depuis les débuts des années 1990.

Cette analyse est organisée en deux sections. Dans la première section, nous décrivons le déroulement du processus: l'émergence dans des conditions bien spécifiques de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif dans la fourniture de l'hydro-électricité à Bukavu. Dans la deuxième section, nous analysons l'impact de ce processus et l'évaluons aux points de vue socio-juridique, économique et politique.

1. L'émergence des pratiques de gestion additive en partenariat public-privé associatif dans la fourniture de l'hydro-électricité à Bukavu

Bukavu est le chef-lieu de la Province du Sud-Kivu³⁴⁸ et comporte administrativement trois communes: Bagira, Kadutu et Ibanda. La commune de Bagira est subdivisée en 10 quartiers: Lumumba, Nyakavogo, Mulambula, Cikera, Cikonyi, Kanoshe, Ciriri, Mulwa, Buholo-Kasha et Chai. Celle de Kadutu comprend 7 quartiers: Mosala, Kasali, Cimpunda, Nyakaliba, Nkafu,

³⁴⁸ Permettons-nous de noter, notamment avec Georges Bergehezan, (dir.), *Trafics d'armes. Enquête de terrain au Kivu/RDC*, Bruxelles, GRIP, n° 4, 2006, p. 33, que cette province "se caractérise d'abord par sa position stratégique dans le contexte général de la RD Congo. Elle est située à l'extrémité orientale du pays, fait frontière avec le Rwanda, le Burundi, ainsi que, par le lac Tanganyika, avec la Tanzanie et la Zambie. Une seconde caractéristique est son activisme militaire quasi permanent depuis l'accession du pays à l'indépendance. Le Sud-Kivu a été le berceau ou la pépinière de toutes sortes de mouvements armés et insurrectionnels: Mulele, Schramme, L. -D. Kabila, les Mai-Mai, le RCD, Nkunda et Mutebusi. [...]. La présence d'un sous-sol extrêmement riche dans les districts de Fizi, Kalehe et Mwenga justifie l'intérêt des chefs des milices locales et de toutes sortes d'aventuriers pour cette contrée". Signalons en passant que bien que nous n'en fassions pas cas en abordant le chapitre de l'ordre politique (chapitre 5), l'activisme militaire au travers du *phénomène associatif armé* "Les Mai-Mai" aux côtés des Forces Armées Congolaises (FAC), pourrait donner lieu à une analyse en termes de gestion additive dans le partenariat public-privé.

Kajangu et Nyaruzimya. Enfin, celle d'Ibanda en compte trois 3: Panzi, Ndendere et Nyalukemba.

D'une superficie de près de 60.29 km², la ville de Bukavu compte actuellement 492.605 habitants (estimation de 2006). Cette population représente un potentiel d'au moins 74.639 clients de la SNEL, à raison d'une moyenne de 6.6 personnes par ménage³⁴⁹.

Sur le plan économique, l'eau (REGIDESO), l'électricité (SNEL), la boisson (Bralima), les produits pharmaceutiques (Pharmakina et Bureau Diocésain des Œuvres Médicales, en sigle BOM), la tôle (TOLINKI), le matelas (Groupe Industriel du Kivu, en sigle GINKI) et les clous sont les principaux produits que l'on peut considérer comme les grands secteurs d'activités industrielles³⁵⁰ génératrices de ressources. Le reste des activités économiques est composé de moyennes, petites et micro entreprises (y compris celles qui relèvent du secteur informel), de production (boulangerie, savonnerie, construction, menuiserie, fabrication de yaourt ...) ou commerciales. Ces entreprises sont du type capitaliste ou du type d'économie sociale (ASBL, ONG³⁵¹). Le bois-énergie, le pétrole et l'hydro-électricité sont les principales sources d'énergie.

Dans la suite de cette section, après avoir présenté les premiers constats sur le problème de fourniture de l'hydro-électricité à Bukavu, nous entendons, d'une part, identifier les comités d'électrification et, d'autre part, mettre en évidence l'émergence d'un modèle de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif, qui érode le modèle officiel de fourniture de l'hydro-électricité.

1.1. Analyse exploratoire

Précisons d'emblée que cette analyse exploratoire a mis en évidence deux phénomènes sociaux: le phénomène de *dahoulage* et celui de *comités d'électrification*.

Avant de présenter ces résultats, rappelons que cette analyse exploratoire se fonde sur une enquête par entretiens traités selon la technique dite d'*analyse en groupe in vitro*. Comme indiqué dans l'Introduction, cette variante de

³⁴⁹ République Démocratique du Congo, *Enquête nationale sur la situation des enfants et des femmes* MICS2/2001. Rapport d'analyse, Kinshasa, 2002.

³⁵⁰ En tenant compte de son hinterland, on peut ajouter l'extraction minière dans la collectivité de Luhinja et des unités de production de thé en territoires de Walungu et de Kabare.

³⁵¹ Les ONG Anti-Bwaki, Solidarité paysanne, Adi-Kivu qui figurent parmi les grandes ONG qui ont été au cœur de la CNS ont leur siège d'exploitation dans la ville de Bukavu.

l'analyse en groupe permet de mettre en dialogue différents points de vue et favorise le compromis de différents enquêtés, en croisant les données d'enquête directe ou indirecte (témoignages) par des entretiens avec des personnes distantes dans le temps et l'espace. L'interaction sociale autour d'un même problème se fait par l'entremise du chercheur. Cette analyse exploratoire a été appliquée en janvier 2006 sur un échantillon raisonné composé de personnes de provenances diversifiées mais avec une forte représentation du milieu universitaire particulièrement de l'Université Catholique de Bukavu (UCB). Il s'agissait de faire émerger les points de cristallisation des perceptions des acteurs qui observent l'action publique dans le domaine de l'électricité.

1.1. 1. Le caractère chronique du déficit de l'hydro-électricité

Les phénomènes envisagés sont à comprendre en référence au déficit de l'hydro-électricité traité dans les chapitres précédents. Rappelons que ce déficit est d'abord dû au fait que le réseau de l'Est de la RD Congo (SNEL/DRK) fait partie du réseau interconnecté de la Communauté Economique des Pays de la région des Grands Lacs (CEPGL): les gains comme les pertes d'hydro-électricité (au niveau des aménagements hydro-électriques sur la rivière Ruzizi) sont répartis entre la SNEL/DRK (RD Congo, l'ELECTROGAZ (Rwanda) et la REGIDESO (Burundi). Ensuite, se pose le problème de mauvaise gestion de la SNEL comme de la SINELAC. Enfin, dans un environnement où l'offre est en baisse, l'absence d'efforts individuel et public de maîtrise de l'accroissement de la demande est préjudiciable.

1.1.2. La rationalité des acteurs dans le contexte de pénurie d'hydro-électricité

La gestion de la pénurie manifeste quatre comportements principaux repris dans le tableau ci-après, qui sont indicatifs des interactions au niveau des acteurs individuels.

Ce tableau 4.1 dégage des stratégies et des contre-stratégies d'acteurs. Alors que les usagers (population) maintiennent que leurs stratégies sont déterminées par celles du prestataire (SNEL), celui-ci tient un discours contraire. Quelle que soit l'issue du débat, nous constatons que, parmi toutes stratégies qui s'offrent aux usagers, c'est le *dahoulage* qui domine et que, par conséquent, les *dahouleurs* sont des acteurs importants.

N° d'ordre	SNEL	Consommateurs
1.	Délestage	- <i>Dahoulage</i> - Doublement du raccordement ordinaire par un raccordement sur une ligne publique
2.	Avis technique négatif aux demandes de raccordement	- <i>Dahoulage</i>
3.	Gel de raccordement pour des raisons financières	Prise en charge financière du processus de raccordement
4.	Facturation fantaisiste	- Accumulation des arriérés - <i>Dahoulage</i>
5.	Déraccordement des abonnés insolvable	- <i>Dahoulage</i>

On peut évaluer l'importance du *dahoulage* à partir des estimations brutes concernant les ménages abonnés et ceux qui ont accès à l'électricité dans la ville de Bukavu. Le tableau 4.2 ci-après est édifiant de ce point de vue.

Communes	Ménages estimés	Ménages abonnés	Ménages ayant accès	Taux de ménages abonnés par rapport aux ménages estimés	Taux d'accès des ménages	Taux d'accès des ménages par rapport aux ménages abonnés
Ibanda	28.276	10.982	22.323	38.8	78.9	2.03
Kadutu	23.816	5.099	20.839	21.4	87.5	4.09
Bagira	22.545	4.270	10.521	18.9	46.7	2.46
Total	74.637	20.351	53.683	27.2	72.0	2.64
Source :- SNEL/Bukavu, service commercial, 2004 - Enquête de l'auteur, 2005						

Il porte sur les années 2004-2005. Pour l'ensemble de la ville de Bukavu, le rapport dahouleurs/ménages est de 1.6 ménages dahouleurs pour 1 ménage abonné, en d'autres mots à 100 ménages abonnés régulièrement correspondent 164 ménages ayant accès sans abonnement régulier³⁵². Arrêtons-nous

³⁵² Petite explication de calcul en nous situant au niveau de toute la ville: Dahouleurs (= ménages ayant accès – ménages abonnés)/Ménages abonnés. Par ailleurs, 1 abonné + 1.64 dahouleurs = 2.64 (6^e ligne, 7^e colonne)= Taux d'accès des ménages/ Taux de ménages abonnés par rapport aux ménages estimés. Pour chaque commune, on procède mutatis mutandis.

maintenant sur les communes³⁵³ on constate qu'il y a proportionnellement plus de dahouleurs dans les communes de Kadutu et de Bagira que dans celle d'Ibanda. Le rapport dahouleurs/abonnés dans la commune de Kadutu, maillot jaune, est de 3.09 ménages dahouleurs pour 1 ménage abonné.

1.1.3. Emergence de comités d'électrification

En même temps que des processus inégalitaires dont le délestage est emblématique, se développent des comités d'électrification. Ce sont des structures de regroupement des consommateurs en vue d'actions collectives qui leur permettent à la fois d'interpeller la SNEL, de lui soumettre des doléances, d'échanger avec elle sur la situation de fourniture et d'arrêter avec elle des actions à entreprendre, et d'interpeller les consommateurs pour qu'ils passent du camp de *dahouleurs* à celui des abonnés. On assiste à un processus de *popularisation*³⁵⁴ de la fourniture de l'hydro-électricité.

1.2. Identification des comités d'électrification

Nous avons appris du chef de la gestion des réseaux de la SNEL/Direction Régionale du Kivu (DRK), invité à prendre la parole à l'occasion de l'assemblée générale du comité d'électrification de Karhale/Clinique tenue le 12 juin 2005, que sur une période relativement longue, 1995-2005, la SNEL/DRK a pu gérer une quarantaine de comités d'électrification. De plus, d'autres comités d'électrification sont nés après 2005, à l'instar du Comité d'électrification d'Igoki (commune de Bagira) en 2006.

Tous les comités d'électrification n'ont pas été investigués. Nous nous sommes rendus dans 14 d'entre eux, face à face, par des entretiens dans le cadre d'une discussion en groupe menée selon notre construction méthodologique: l'analyse en groupe in vitro, auxquels entretiens s'ajoute l'observation participante. Nous les avons choisis en raison de leur représentativité de ce que nous qualifions de « région de Bukavu » où nous rangeons les trois communes de la ville de Bukavu (Bagira, Ibanda, Kadutu) et l'hinterland de celle-ci. Le choix a été raisonné, conditionné par des raisons de disponibilité d'accès à l'information.

³⁵³ La ville comporte aujourd'hui trois communes: Ibanda, Kadutu et Bagira. La première constitue le centre-ville. En schématisant par des cercles concentriques les communes de cette ville, on peut dire que celle de Kadutu gravite autour de celle d'Ibanda; et la commune de Bagira autour de celle de Kadutu.

³⁵⁴ Rémy Bazenguisa et Patrice Yengo, "La popularisation de la violence au Congo", in *Politique africaine*, n° 73, mars 1999, p. 186-192.

Nous dressons ici une fiche signalétique de l'organisation et du fonctionnement de 9 comités d'électrification. En effet, nous avons atteint un seuil au-delà duquel nous n'avions plus le sentiment de progresser et nous nous sommes arrêtés. Cette décision critiquable peut être expliquée néanmoins par le point méthodologique de Kaufman évoqué dans l'Introduction, suivant lequel en cas de saturation des données, il est bon de prendre ce qu'on a et de s'arrêter pour construire une grille conséquente, puis la faire tester³⁵⁵.

L'exercice auquel nous nous livrons ici conduit à dégager les traits prépondérants, plutôt que de rentrer dans les nuances. A ce stade de confection des fiches signalétiques, le guide d'entretien portait sur les dimensions suivantes: la date de création et l'origine de l'organisation; la composition de l'équipe dirigeante et le rôle d'un chacun; les ressources de l'organisation; les problèmes rencontrés et la manière de les surmonter; la collaboration entre comités d'électrification.

1.2.1. Neuf fiches signalétiques des comités d'électrification constitutifs de l'échantillon raisonné...

Comme nous l'avons précédemment précisé, l'échantillonnage est raisonné et s'est déroulé en deux étapes: le choix des quartiers et des comités d'électrification; et le choix des gens à enquêter à l'intérieur des comités d'électrification. L'observation (entretiens, enquête, recherche participante) nous a mené auprès des leaders de quatorze (14) des comités d'électrification suivants: Comité d'électrification de Burhiba, Comité d'électrification de Muhungu la Voix du Congo, Comité d'électrification de Karhale Sozame/Heri Kwetu, Comité d'électrification du Centre de Recherche en Sciences Naturelles (CRSN-Lwiro)³⁵⁶, Comité d'Electrification de Ciriri, SiKash, Initiatives populaires du Quartier Nyofu, Comité d'électrification de Cibera Nord, Comité d'électrification de Cibera Sud, Comité d'Electrification de l'ITFM, SADELO, Comité d'Electrification de Cimpunda, Comité d'Electrification de l'H.G.R.B. et Comité d'électrification de Cahi-Igoki.

³⁵⁵ La version de ce chapitre disponible en 2006 a fait l'objet d'une communication scientifique le 15 mai 2007 aux journées scientifiques de l'Association Tiers Monde tenues à Mons, Facultés Universitaires Catholiques, sous le titre *Fourniture d'hydro-électri cité à Bukavu et stratégies d'acteurs: analyse de la mise en œuvre du partenariat public-privé associatif*. Le feed-back sur l'appréciation de la communication que nous avons eu par le truchement des organisateurs nous avaient rassurés en son temps.

³⁵⁶ Nous sommes ici dans l'hinterland de la ville de Bukavu. Ce serait alors le 21^e quartier de la ville qui en compte officiellement 20.

Seules les fiches de neufs comités d'électrification sont reprises ici. Leur examen a servi à cerner les traits organisationnels communs à ces comités.

1.2.1.1. Le Comité d'Electrification de Ciriri

Ciriri est l'un des 10 quartiers de la commune de Bagira. Le comité d'électrification de Ciriri né et opérationnel dans ce quartier est une initiative dont la création est étroitement associée à la personne de Monsieur Gervais Mushonga et à la paroisse de Ciriri. Ses membres ont collecté en une année une somme qui a permis l'acquisition d'un transformateur (et ses accessoires). Ils ont par la suite obtenu de la SNEL l'alimentation à partir de la station SNEL de Cimpunda. Fort de cet équipement, le comité s'est mis en rapport avec la SNEL. Les deux acteurs s'accordèrent principalement sur deux choses : 1/ ceux qui avaient contribué devraient leur part transformée en acompte sur les frais de la police d'abonnement et 2/ la charge de surveillance de l'extension du réseau incomberait au Comité. Par la suite, le directoire du Comité d'électrification piloté par monsieur Gervais fut démis sur la base de trois chefs d'accusation. Le premier, c'est la corruption par des habitants qui ne s'étaient pas au départ associés à l'action, afin de se faire raccorder ; le deuxième est la surfacturation des travaux réalisés et/ou fausses factures; et, enfin, le troisième est la marchandisation des services rendus.

La panne irrémédiable survenue en 2001 sur le transformateur a été l'occasion d'une réhabilitation " morale " de l'ancien directoire, en raison de sa capacité de mobilisation des cotisations.

1.2.1.2. Le SiKash

SiKash, Syndicat d'Initiative pour le Développement de Kasha opère dans les quartiers Cikera, Cikonyi et Mulambula dans la commune de Bagira. Cette structure a initialement été créée en vue de l'équipement du quartier en infrastructures d'eau et de la promotion du développement agricole. Ses activités furent dans la suite étendues à l'électrification, avec comme cibles les trois quartiers cités ci-dessus. Cette action semble n'avoir pas connu un développement important.

On avance comme motif, l'incapacité de la grande majorité de la population à faire face aux frais fixes de police d'abonnement et aux redevances mensuelles.

1.2.1.3. L'initiative populaire de Nyofu

Cette initiative est née dans le quartier Ndendere, dans la commune d'Ibanda. Entre autres raisons, elle a retenu l'attention pour montrer à quel point les acteurs publics au sommet sont au courant du problème de mauvaise fourniture

de l'électricité. En effet, le *dahoulage* se pratique autour des résidences du Gouverneur de province et de son Vice-gouverneur, qui sont situées dans Nyofu. Mais c'est aussi dans Nyofu, sur la même avenue que les deux résidences (du Gouverneur et du Vice-Gouverneur) et que le bureau provincial des services de sécurité, que l'on trouve le siège de la direction régionale de la SNEL.

1.2.1.4. Le Comité d'électrification de Cibera Nord

Le *Comité d'électrification de Cibera Nord* se trouve dans le quartier Nkafu dans la commune de Kadutu. Il s'agit d'une organisation qui a commencé par négocier avec les abonnés riverains pour des raccordements de ses membres par *dahoulage*. Les abonnés y ont trouvé de l'intérêt: l'opportunité de pouvoir honorer les factures SNEL en partageant les frais avec leurs dépendants (les *dahouleurs*). Par ailleurs, une telle organisation a alimenté par excellence la propension à recourir aux services des acteurs indépendants (électriciens, marchands de matériel électrique de toutes sortes et de toutes qualités) ainsi que les arrangements avec des agents SNEL (fourniture, technicité, couverture...) pour mettre en œuvre et perpétuer le *dahoulage*. Une chaîne de marchandisation de la fourniture en a découlé. D'abord, le prix du *dahoulage* payé à l'abonné va jusqu'à excéder la facture SNEL, couvrant à la fois la facturation SNEL, les coûts de transactions avec des agents SNEL et le surplus pour l'abonné; ensuite, les *dahouleurs* de premier rang n'hésitent à reporter à leur tour ce prix du *dahoulage* sur des *dahouleurs* de second rang, afin d'en tirer un bénéfice sûr. Au fil du temps, les *dahouleurs* s'assurent la complicité des agents de la SNEL. Cette complicité les amène à négliger d'honorer leurs engagements vis-à-vis des abonnés qui leur facilitent l'accès au réseau. Ces derniers se voient ainsi privés des ressources pour honorer, à leur tour, les factures SNEL. Naissent alors des conflits. La chaîne de *dahoulage* s'allonge et l'intensité moyenne d'électricité tend vers zéro, ce qui pousse les membres du Comité à se réunir pour obtenir de nouvelles cotisations afin d'arriver à faire abonner certains des leurs à la SNEL. Il s'agit ainsi d'améliorer l'intensité moyenne d'électricité par membre, mais aussi de créer des opportunités pour de nouveaux candidats au *dahoulage*.

Bref, le réseau est régulé et étendu par un ensemble de mécanismes générateurs de conflit. Baisse d'intensité, marchandisation et conflits, voilà autant d'éléments qui ont amené les bénéficiaires de cette organisation à recourir à la SNEL pour des abonnements officiels.

1.2.1.5. Le Comité d'Electrification de Cibera Sud

Le Comité d'Electrification de Cibera Sud se trouve dans le quartier Nkafu

dans la commune de Kadutu. Il dessert les habitants des avenues dont le premier mode d'accès à l'électricité a été le *dahoulage* à partir des transformateurs des institutions publiques, en l'occurrence l'Institut Supérieur des Techniques Médicales (ISTM) pour l'avenue Nyaruzimya et la Clinique de Bukavu pour l'avenue Cibera. Ces institutions laissaient faire des bénéficiaires supposés être leurs agents et leurs parents qui vivaient dans le parage de ces institutions. A partir de ces derniers sont nées des chaînes de *dahouleurs* et, en conséquence, des chaînes de marchandisation de l'électricité. Il s'ensuivit non seulement des conflits entre les institutions publiques citées et les *dahouleurs*, entre *dahouleurs* de rangs différents, mais aussi d'autres risques dus au *dahoulage*. C'est dans ce contexte que, au début de 1997, le Comité d'Electrification de Cibera Sud fut porté sur les fonds baptismaux. Celui-ci entreprit des démarches auprès de la SNEL en vue de brancher ses membres sur un transformateur SNEL de réserve situé non loin du quartier et non utilisé à sa pleine capacité. La SNEL agréa la demande, en posant la condition que les habitants se chargent eux-mêmes de la mise en place de la ligne électrique reliant le transformateur au quartier, en la prolongeant en vue de la distribution du courant aux ménages demandeurs. Un protocole d'accord fut signé entre la SNEL et le Comité d'Electrification de Cibera Sud. La SNEL s'engageait à ne brancher aucun nouvel abonné sur ce transformateur sans avis préalable du Comité d'électrification et sans tenir compte de capacité du transformateur. De son côté le Comité d'électrification de Cibera Sud prenait l'engagement de servir d'agent mobilisateur des recettes de la SNEL (recouvrement des factures), d'agent mobilisateur des moyens matériels et humains pour des réparations sur la ligne et d'agent de lutte contre le *dahoulage* sur toute l'étendue alimentée grâce au Comité d'Electrification de Cibera Sud. Mais la SNEL ne s'étant pas départie de ses habitudes de raccorder sans tenir compte des capacités des transformateurs, celui de Cibera Sud connut rapidement une panne fatale. Ne pouvant pas compter sur la SNEL pour le remplacer, le Comité d'Electrification de Cibera Sud multiplia à nouveau les réunions de ses membres, de février à août 2001, aux fins de mobilisation de la population pour l'acquisition d'un nouveau transformateur plus puissant que le précédent en vue de servir un plus grand nombre de clients. Comme le quartier s'est entre-temps fortement agrandi, de nouveaux habitants se sont joints aux efforts des anciens pour l'achat du nouveau transformateur et ont vu leurs cotisations converties par la SNEL en frais préférentiels de raccordement officiel. Comme par le passé, ce transformateur, ainsi que les ménages qui en reçoivent de l'électricité, sont gérés sur base d'un protocole d'accord entre La

SNEL et le Comité d'Electrification de Cibera Sud. En janvier 2003, le nouveau transformateur a reçu à son tour un choc inquiétant. Appelés pour le dépannage, des techniciens ont confirmé qu'il était hors d'usage et en ont expliqué à la population les raisons: la vétusté du transformateur (qui, au constat du décuage, est de fabrication de 1961), une sur utilisation d'équipements par ailleurs complètement amortis (celui-ci ayant tourné 24 heures sur 24 depuis son acquisition, sans système de délestage et pour plus de 100 abonnés...). De plus, le dimensionnement des câbles était inadéquat : les consommateurs avaient confié le marché d'installation du transformateur à des techniciens peu qualifiés, moins chers et surtout disponibles, mais ces techniciens avaient servi deux sorties de lignes électriques au départ d'un seul câble de sortie du transformateur.

1.2.1.6. Le Comité d'Electrification de l'ITFM

Le Comité d'Electrification de l'ITFM œuvre dans le quartier Cimpunda, dans la commune de Kadutu. L'histoire de son électrification est tributaire de la présence de l'Institut Technique Fundi Maendeleo (ITFM) qui s'y trouve implanté. Elle remonte au 12 juillet 1996, avec le dahoulage à partir du transformateur de l'ITFM. Le 05 mai 1999, le comité d'électrification de l'ITFM signe avec la SNEL un protocole d'accord qui à la fois autorisait l'ITFM à élargir son transformateur à la fourniture officielle des populations riveraines et consacrait le principe de "socialisation" de l'accès à la consommation électrique. La facturation mensuelle retenue était collective pour chaque ligne de secteur et devait être établie en fonction de l'index de chaque compteur unique placé au départ de ces lignes. Le Comité d'électrification de l'ITFM était chargé de la répartition de la facturation globale entre utilisateurs, de la collecte auprès de chaque membre abonné et de l'acquittement de la somme globale auprès des caisses SNEL.

Cependant, la SNEL n'a jusqu'à ce jour pas placé le compteur unique sur chaque départ de ligne. Du coup, elle ne fait que procéder à une facturation mensuelle collective forfaitaire par secteur, lequel est à l'origine des conflits. Les abonnés refusent de payer au tarif forfaitaire.

1.2.1.7. Le SADELO

SADELO, Syndicat pour la défense des Droits des locataires des Maisons et Abonnés aux Sociétés de Distribution d'Eau et de l'Electricité, a son siège dans le quartier Essence, dans la commune d'Ibanda. Il s'agit d'une A.S.B.L. qui s'affiche contre le *dahoulage*. Dans sa sonnette d'alarme du 28 février 2002, par

exemple, il appelle la population de Bukavu et ses membres à s'abstenir du *dahoulage* et à chercher plutôt à obtenir légalement du courant, au besoin en se faisant assister par lui en matière de revendication des droits auprès des services de la SNEL. Il demande à la SNEL de répondre rapidement aux demandeurs de branchement, de procéder dans les meilleurs délais aux raccordements acceptés; d'améliorer et de renforcer la capacité de ses installations et équipements, ainsi que de remplacer les matériaux vétustes. Il s'adresse aussi au pouvoir politique, d'une part, pour qu'il fasse tout ce qui est en son pouvoir pour décourager les élans au *dahoulage* dans le chef de la population et, d'autre part, pour qu'il ne se départisse pas de ses obligations de doter la SNEL des moyens conséquents pour son développement et sa croissance.

1.2.1.8. Le Comité d'électrification de Cimpunda

Le Comité d'électrification de Cimpunda se trouve dans le quartier...dans la commune de Kadutu. Cette branche spécialisée du Comité de Développement de Cimpunda a vu le jour en 1996 sous l'impulsion des Pères Xavériens de la paroisse de Cimpunda et de l'Ir Déo Mushegera, pour s'occuper des problèmes d'électricité. A la suite du déclassement en 1994 du transformateur de Cimpunda (1.000 KVA) qui desservait à cette date 7.000 abonnés, l'ingénieur Mushegera offrit en 1999 deux transformateurs de 150 KVA chacun et la population abonnée réunit 800 \$US (au taux de 2 \$US par abonné). La SNEL les transféra autre part et puisa dans son patrimoine un transformateur de puissance plus conforme aux besoins de Cimpunda (600KVA). Très vite, celui-ci fut également débordé du fait de l'accroissement vertigineux du nombre d'abonnés au départ de ce nouveau transformateur mais aussi de la pression des *dahouleurs*. Le Conseil de Coordination du Comité d'Electrification nous a révélé en janvier 2004 que dans Cimpunda, par exemple, l'avenue Elila A comptait à cette date à elle seule 55 abonnés et 34 *dahouleurs*. Or, des usagers dépendant de la cabine de l'ITFM (comité d'Electrification de l'ITFM) pratiquent le *dahoulage* à partir de la cabine de Cimpunda!

1.2.1.9. Le Comité d'Electrification de l'Hôpital Général de Référence de Bukavu (H.G.R.B.)

Le Comité d'Electrification de l'Hôpital Général de Référence de Bukavu (H.G.R.B.) se trouve dans le quartier Nkafu dans la commune de Kadutu. Il a été mis sur pied en 1997, dans un quartier où, dès le début de la deuxième moitié de la décennie 1990, des maisons étaient alimentées en électricité par *dahoulage*, à partir de l'hôpital public. En terrassant sa parcelle contiguë à celle de l' H.G.R.B., en 1997, un habitant se buta à un fil souterrain qui alimentait les

dahouleurs. Il dut l'enlever pour sa sécurité, mais c'était sans compter qu'il portait un coup dur à des *dahouleurs* qui l'assiégèrent. Germa, suite à des échanges, l'idée de s'organiser en comité d'électrification. Cent ménages furent convaincus et fondèrent le comité d'électrification de l' HGRB. Ils obtinrent de la SNEL l'autorisation de tirer une ligne électrique à partir d'un transformateur de 175 KVA logé au " Km 2 Nord". En 1999, cette ligne fut acquise au prix d'une contribution individuelle de 25 \$US.

En mai 2002, la surcharge mit le transformateur hors d'état de fonctionnement. En fait, après avoir abonné des ménages du quartier H.G.R.B., la SNEL distribua de l'électricité à partir du même transformateur à des ménages des quartiers Cibera Nord et Bisengimana. Cette distribution était désordonnée, pour des *dahouleurs* s'inscrivant dans un circuit monté par des responsables de la SNEL, pour leur propre compte financier.

Cette situation amena les ménages de Cibera Nord et du quartier Bisengimana à s'organiser en Comité d'Electrification autour des sponsors que sont des unités commerciales de la place. En septembre 2002, ils réussirent à acquérir un transformateur de 250 KVA.

En revanche, au niveau du quartier H.G.R.B. il a fallu compter sur les efforts de la population pour réussir l'achat à tempérament, en avril 2003, d'un transformateur de 315 KVA. A la date du 04 mai 2003, 110 personnes faisaient partie du Comité d'Electrification, sur base d'une contribution unitaire de 30 \$US. D'après le protocole d'accord avec la SNEL, cette contribution des anciens abonnés SNEL à l'achat du transformateur et, partant, au rétablissement de l'électricité dans le quartier, constitue un paiement anticipé des consommations. Celle des non abonnés à la SNEL constitue un acompte sur les frais de la police d'abonnement à la SNEL.

Nous nous somme demandé pourquoi le Comité Exécutif a pu conclure un marché de 4.500 \$US, alors que ce montant n'est pas réuni. En fait, la population du quartier a déjà compris que l'électricité est un bien très précieux. Il suffira qu'elle réalise que le transformateur est là et que des gens ont effectivement du courant pour qu'ils en demandent. Et déjà il y a des demandes en attente d'examen, car nous sommes bloqués présentement vu que nous fonctionnons avec un transformateur de 100 KVA au lieu de 315 KVA prévu. Et pour amener les gens à devenir membre du Comité d'Electrification, les dispositions sont prises pour lutter contre le dahoulage: tout abonné fait la

police; l'abonné qui cédera à la pression de "*jirani ni ndugu*"³⁵⁷ se verra privé de l'électricité. Aussi, les termes de la vente à tempérament du transformateur 315 KVA ont été les suivants: un acompte de 2.000 \$US et le reste après essai concluant du transformateur. Aussitôt livré, le transformateur 315 KVA ne répondit pas lors de son essai; l'équipe de vente dut le reprendre pour réparation et mit à la disposition de la population un transformateur de 100 KVA en attendant que la réparation se termine. Quelque jours plus tard et avant que la réparation du transformateur 315 ne soit terminée, le 04 mai 2003, l'homme de paille qui engage l'équipe vendeuse du transformateur 315 KVA vient rencontrer le directeur du Comité d'Electrification de l'H.G.R.B. pour lui proposer l'achat du transformateur 100 KVA pourtant laissé en gage, afin que la population ne reste pas dans l'obscurité alors qu'elle est en ordre avec le marché conclu. Cette proposition met la puce à l'oreille au comité exécutif. Le transformateur 315 KVA secrètement acheté avait déjà, à trois occasions, été défaillant. Les agents de la SNEL le fournissaient à des usagers non informés. La réparation s'avérait impossible. La SNEL tint le langage suivant au comité: "Sur le délai de dix jours pour réparation du transformateur 315 KVA nous ajoutons vingt pour faire un mois. Si au terme de ce délai, la réparation n'est pas terminée, il y a trois alternatives: remettre l'acompte, considérer qu'il y a eu conclusion du marché pour le transformateur 100 KVA en lieu et place de celui de 315 KVA, traduire l'équipe vendeuse en justice pour non respect des termes du marché à tempérament"³⁵⁸.

1.2.2. ...Pour six traits organisationnels prépondérants

Six traits organisationnels communs marquants émergent de l'analyse de ces fiches signalétiques.

Tout d'abord, l'organisation des comités d'électrification est calquée sur les prescrits de la loi n° 004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux Associations Sans But Lucratif et aux Etablissements d'Utilité Publique. Cette organisation est typique du monde des organisations non gouvernementales (ONG) au Congo : une Assemblée Générale (A.G.), un Comité (Secrétariat) Exécutif (C.E), des Membres Fondateurs (M.F.), des Membres (M) et des Membres "cooptés" (M.C.). Cette manière de s'organiser constitue un des éléments qui font ranger les comités d'électrification dans ce que l'on appelle de manière vulgaire les ONG. De ce point de vue, il faut reconnaître que l'esprit "ONG" préside au départ à la création de ces comités

³⁵⁷ Littéralement: le voisin est aussi un frère.

³⁵⁸ Entretien.

d'électrification. En effet, même pour les derniers nés des comités d'électrification, en règle générale la plupart des membres fondateurs se recrutent dans le monde des ONG ou dans le monde de ceux qui y ont déjà travaillé.

En second lieu, l'action d'un comité est définie sur un territoire bien délimité.

En troisième lieu, ces comités d'électrification réunissent les qualités que par exemple Favreau³⁵⁹ attribue à l'initiative associative ou coopérative au Sud et qui sont des atouts pour offrir un meilleur service à moindre coût : souplesse, rapidité, responsabilité, proximité par rapport aux populations, etc.

En quatrième lieu, la SNEL collabore avec les comités d'électrification, sans se préoccuper de leur statut juridique. Pour elle, la seule condition à la signature d'un protocole d'accord avec les mandataires d'un comité d'électrification est l'assurance que ceux qui viennent se présenter à ses guichets au nom des comités d'électrification sont réellement des mandataires des membres de ce comité d'électrification.

En cinquième lieu, en signant un protocole d'accord avec un comité d'électrification, la SNEL sort de la logique du modèle officiel selon lequel elle répond seule de la fourniture et accrédite un modèle de fourniture dans lequel elle-même et le comité d'électrification sont parties prenantes de la fourniture. Ce modèle de gestion se rapporte à une "gestion additive sociétale": gestion "additive" vu qu'elle implique deux acteurs qui se recrutent dans les deux pôles de la société "bukaviennne", la SNEL pour la Société Politique, les comités d'électrification pour la Société Civile; gestion additive "sociétale" vu que l'impulsion vers la gestion additive vient de l'acteur "d'en-bas", de la société civile. Au total, cette gestion additive sociétale met en évidence une approche systémique de la fourniture de service au cœur de la quelle se trouvent quatre éléments: l'*individu* pour qui il est question de faciliter ou d'améliorer l'accès au service, le *contexte* qui laisse apparaître un mélange des facteurs modernes et des facteurs traditionnels y compris le culturel dans lequel puise aussi le phénomène *dahoulage*, l'organisation du travail que le jeu des acteurs impliquant les comités d'électrification vient bousculer voire transformer la société globale dont la pièce maîtresse, l'Etat, est défaillante.

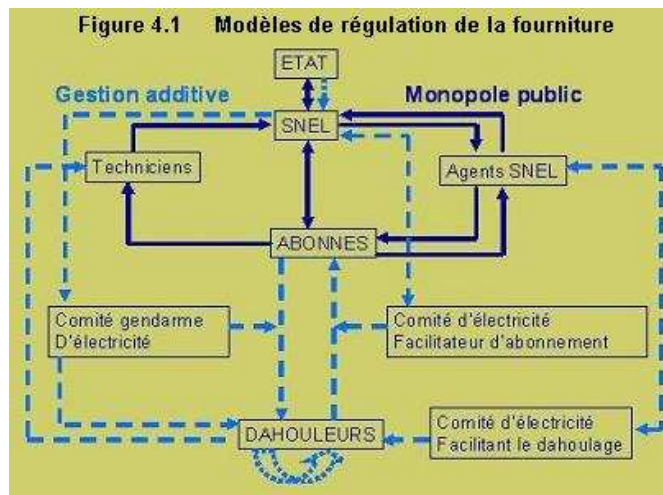
³⁵⁹ Louis Favreau, « Economie sociale et mondialisation : une perspective globale », in Jacques Defourny, Patrick Develtere et Bénédicte Fonteneau, eds, *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 251.

En sixième lieu, les comités d'électrification s'inscrivent dans une démarche additive des acteurs, publics et privés. Ici, la gestion additive s'offre en modèle intermédiaire entre le modèle "par le haut" (le modèle officiel ou de monopole public) et le modèle "par le bas". En raison de ce caractère intermédiaire, ce modèle constitue une bifurcation par rapport au modèle officiel.

En septième lieu, enfin, le fonctionnement des comités d'électrification peut de prime abord désorienter dans la mesure où des éléments négatifs semblent dominants: corruption, involontarisme, inconformisme des animateurs... Ils laisseraient donc voir que le chemin de l'émergence de l'esprit de service ou de la citoyenneté est sinueux. Ce constat au sujet d'acteurs individuels reste toutefois insuffisant. Ce dévouement collectif pour le service public apparaîtra nettement dans la suite de l'exposé.

1.3. Analyse des modèles de fourniture de l'hydro-électricité

La figure 4.1 ci-après stylise la description des modèles de fourniture de l'hydro-électricité qui coexistent depuis la décennie 1990 dans la région de Bukavu: d'une part le modèle de monopole public, d'autre part le modèle de gestion additive par lequel on peut schématiser le microsystème de fourniture suscité par la dynamique qu'on vient de retracer.



Source: schéma réalisé d'après le mémoire de DEA de Dieudonné Muhinduka Di-Kuruba, *op.cit.*, et bénéficie de quelques légers compléments.

Le modèle de monopole public, officiel, est un modèle de régie. Il traduit une légitimité verticale consacrant, dans le cadre d'une régulation monopoliste, un rôle central de la SNEL dans la distribution du service et la garantie de l'équité.

On peut voir une illustration de cette logique d’“en haut” dans la définition des obligations des parties en présence au travers du cahier des charges :

- Obligations de la SNEL vis-à-vis de l’Etat: distribution publique pour tous usagers sur l’ensemble du territoire national; installations adéquates des postes de transformation; réalisation des réseaux de distribution fiables; assurance d’une alimentation permanente; entretien et renouvellement des installations réalisées en conformité avec les règlements techniques et administratifs.

- Droits de la SNEL vis-à-vis de l’Etat: disposer du droit exclusif de faire usage des ouvrages de concession; disposer des concessions en vue de réaliser les ouvrages nécessaires à la distribution de l’énergie électrique; disposer du droit de recouvrement des factures de toute fourniture de l’énergie électrique et des travaux connexes; obtenir du Conseil Exécutif la révision des prix chaque fois que cela paraît nécessaire.

- Obligations de la SNEL (et donc droits de la population) vis-à-vis de la population: fourniture permanente et sans perturbation d’énergie électrique et ce, sauf le cas de force majeure; raccordement de tout client qui en exprime le désir; et le dressage ou la réalisation des études et projets nécessaires à la fourniture du courant, d’entretien et de transformation le cas échéant; contrôle de la sécurité des usagers sans pour autant engager de responsabilité en cas de défauts des installations intérieures qui ne sont pas de son fait.

- Droits de la SNEL (et donc obligations de la population) vis-à-vis de la population : percevoir les paiements relatifs à la fourniture de l’énergie électrique conformément aux tarifs établis par l’autorité compétente; interrompre toute fourniture électrique en cas de non paiement par le client; cesser toute fourniture de courant électrique à toute installation qui ne répondrait pas au règlement technique en vigueur; facturer au client toute perte d’un de ses appareils installés chez le client.

Dans le modèle officiellement établi, qui est un mode de régulation monopoliste, les usagers sont ordinairement considérés comme les bénéficiaires passifs de service public. Ce modèle – gestion directe par l’Etat mise en œuvre à travers le monopole public – implique un rapport hiérarchique (la verticalité) entre l’Etat, la SNEL (prolongement de l’Etat) et les abonnés (population). L’addition des utilisateurs à partir de l’entrée en jeu des comités d’électrification sur la scène de l’action publique a entraîné dès le début des années 1990 sa recomposition. Celle-ci se traduit par l’abandon progressif de la relation verticale et, en contrepartie, l’adoption progressive de la relation horizontale

dans le cadre d'un nouveau mode de régulation que nous appelons *la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif*. Ainsi, dans le langage de Nyssens et Petrella, on dirait qu'avec l'addition des utilisateurs, s'opère un glissement de *partenariats descendants*, insufflés d'en haut (modèle de monopole public), vers des *partenariats de partage*, sous l'impulsion des *partenariats ascendants*, insufflés d'en bas (modèle de gestion additive). Ce changement d'équilibre du pouvoir rend possible la discussion et la négociation dans le secteur, et même l'homogénéisation des intérêts qui sont hétérogènes dans l'ancien modèle.

Cette ouverture aux utilisateurs met en évidence trois mouvements successifs. Le premier se rapporte aux usagers qui, à travers les comités d'électrification, prennent l'initiative de propositions et d'avances financières à l'acteur public. Certes celles-ci renvoient une image d'une économie populaire, c'est-à-dire des stratégies socio-économiques développées par les acteurs au niveau local qui se ramènent à des « pratiques socio-économiques et culturelles des acteurs de la base comme des réponses cohérentes à leur situation de vie et non pas négativement en référence à un ailleurs construit par d'autres acteurs »³⁶⁰. Le deuxième montre l'acteur public qui descend de son piédestal et rencontre les sollicitations des utilisateurs. Le troisième mouvement inscrit acteur public et utilisateurs dans une logique d'ensemble. Celle-ci passe alors par une définition des nouvelles règles du jeu: les protocoles d'accord. En définitive, ce triple mouvement génère ce micro-système de fourniture que nous modélisons comme la "gestion additive dans le partenariat public-privé associatif" qui a été évoquée ci-avant.

A l'intérieur voire en filigrane de l'espace des politiques publiques que constitue la fourniture de l'hydro-électricité à Bukavu dans le cadre de ce modèle, il s'est construit un triangle de base des acteurs formé, du côté de l'autorité politico-administrative, de l'Etat (le régulateur), qui se prolonge dans l'entreprise publique (SNEL), et des comités d'électrification³⁶¹; du côté des groupes cibles, de l'Etat (y compris la SNEL) et des consommateurs; et du côté des bénéficiaires finaux, l'Etat (y compris la SNEL) et des consommateurs.

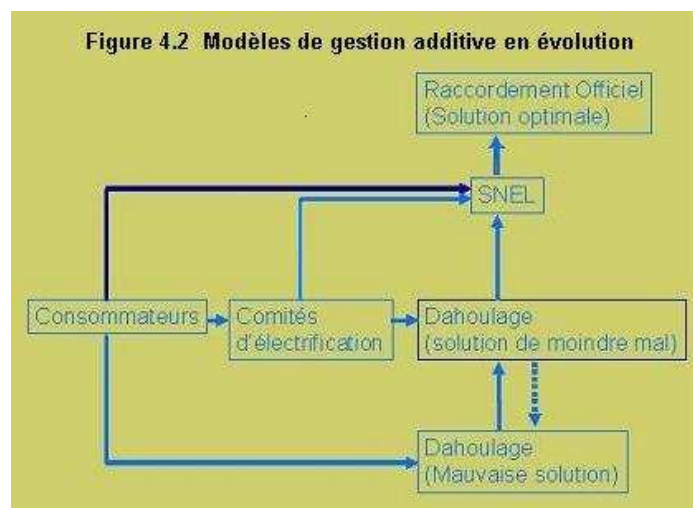
La gestion additive dans la figure 4.1 se lit de manière statique. Cette lecture indique l'émergence de trois catégories de comités d'électrification: des comités d'électrification facilitateurs du *dahoulage* (accès frauduleux soit par achat de

³⁶⁰ Jean-Marie Wautelet, *op.cit.*, p. 11 et 18.

³⁶¹ Ici apparaît le rôle de *courtiers administratifs* auquel, comme on le verra plus loin, les comités d'électrification se refusent cependant de réduire leur action.

l'électricité à des revendeurs, soit par gangstérisme)³⁶², au besoin en marchandant et négociant avec les agents de la SNEL pour le détournement de l'électricité; des comités d'électrification facilitateurs d'abonnement auprès de la SNEL; et des comités d'électrification gendarmes de l'électricité. Les dernières catégories de comités d'électrification sont en amont aussi bien des investissements de capacité et de remplacement que de ceux de maintenance.

Le schéma sur la gestion additive de la figure 4.2, *a contrario*, nous incite à une lecture dynamique qui met en évidence l'incidence des comités d'électrification. Leur naissance est à mettre en rapport avec le *dahoulage*. Cette pratique constitue le premier aspect sur lequel il convient de réfléchir ici. Ce mode d'accès frauduleux au réseau prive la SNEL d'une partie des redevances et illustre le problème du passager clandestin (ou du resquilleur) mentionné dans les analyses micro-économiques.



Source: schéma réalisé d'après le mémoire de DEA de Dieudonné Muhinduka Di-Kuruba, *op.cit.*, et bénéficie de quelques légers compléments.

A l'origine du *dahoulage* se trouve la gestion de la pénurie qui s'est déclarée sur le réseau au début des années 1990 et qui a conduit la SNEL à adopter deux stratégies complémentaires: le délestage et l'arrêt du processus de raccordement. Les problèmes de la resquille et le comportement mimétique ou moutonnier se

³⁶²Il faut rappeler ici que le *dahoulage* est un indicateur de l'écocitoyenneté, ainsi que cela a été mentionné dans l'introduction de cette réflexion doctorale. Lutter contre le *dahoulage*, c'est donc en d'autres termes contribuer à l'écocitoyenneté.

sont intensifiés à partir de 1992 à la suite de l'intervention d'un ministre³⁶³, Joseph Lukama Nkunzi. Réagissant au gel de raccordement par la SNEL et au régime de délestage, il a cautionné publiquement dans son terroir, Nyantende et autres villages du territoire de Kabare situés dans l'hinterland de Bukavu, la pratique du *dahoulage*. Il l'a fait pour des motifs électoraliste et ethniques, mais en invoquant la justice sociale: De quel droit en effet certains citoyens de bonne foi doivent-ils se trouver privés de l'accès au réseau? ³⁶⁴ En réponse à l'extension du *dahoulage*, des comités d'électrification ont émergé et joué sur plusieurs registres à la fois: combattre le *dahoulage* qui menace les droits des consommateurs (auquel le *dahoulage* renvoie au *problème du passager clandestin*) mais aussi s'en servir pour imposer un nouveau mode local de régulation sociale qui facilite l'extension du réseau.

Au fond, le *dahoulage* comme moyen d'accès parallèle à l'accès officiel à l'électricité, est un facteur social empirique à interpréter à l'aide des outils de vérification du critère de l'équité présentés dans l'Introduction: approches de la corruption (*ethnocentrisme* versus *fonctionnalisme* et *évolutionnisme*) et *rationalité substantive* versus *rationalité procédurale*. On peut observer deux thématiques qui affleurent dans le *dahoulage*: accroissement du sentiment de vol versus recherche de l'équité. De façon correspondante, deux explications du *dahoulage* s'imposent. La première est celle suivant laquelle il s'agit d'un comportement moutonnier en matière d'accès au réseau. Il s'agit donc d'incivilité et de délinquance, les comportements des usagers relevant d'une approche de la corruption qui ne met en avant que l'ethnocentrisme. Au contraire, la deuxième explication combine une diversité d'outils de vérification du critère de l'équité: la rationalité procédurale et l'approche fonctionnaliste, et partant, évolutionniste.

Certes, les résultats d'une telle explication du *dahoulage* comme poursuite de l'équité sont à prendre avec précaution. Ils sont toutefois extrêmement intéressants, dans la mesure où ils présentent le *dahoulage* avant tout comme une conséquence normale d'un environnement de pénurie. Il s'y pose la question du droit des gens³⁶⁵, de l'exercice du droit au bénéfice du service public. Dans

³⁶³ Le Zaïre de Mobutu est sous le gouvernement de transition de Monsieur Nguz Karl i Bond (25/11/1991-19/08/1992).

³⁶⁴ Di-Kuruba Dieudonné Muhinduka, *Les organisations communautaires...op.cit.*, p. 92-93.

³⁶⁵ Jean-Philippe Peemans, *Le développement des peuples face à la modernisation du monde. Les théories du développement face aux histoires du développement « réel » dans la seconde moitié du XXème siècle*, Population et Développement 10, Paris, L'Harmattan, 2002.

un tel contexte, on est en présence d'une stratégie de « survie » dans un pays où l'accès pour tous perd de l'importance dans la fourniture des biens publics. Considéré comme solution de moindre mal, le *dahoulage* place ni plus ni moins devant ce que Nyssens et Petrella théorisent comme « une conception de la demande incluant l'intérêt « collectif » pour les biens et services fournis »³⁶⁶. Il s'agit donc du combat d'un mal public par un autre en vue de la satisfaction des besoins essentiels dans un contexte d'effacement de l'Etat. Pour confirmer et contextualiser cette analyse, on pourra lire l'enquête que Wyvekens a menée en France. L'essentiel de sa démonstration va dans le sens de notre analyse, à partir de la question: « Que se passe-t-il entre nous lorsque l'Etat n'est pas là? »³⁶⁷. Il en va de même des travaux de Patsias (France et Canada) dont, en partant des réactions à l'insécurité, la perspective ouvre l'analyse non seulement aux actions collectives, mais aussi aux comportements individuels face à l'insécurité³⁶⁸.

Abordons brièvement le second aspect de ce qui ressort des sociogrammes (figures n° 4.1 et 4.2) : les comités d'électrification dont l'émergence est en partie liée au *dahoulage* qui constitue le premier aspect traité. Une fois en place, ces comités d'électrification se placent au centre des pratiques qui se définissent avant tout comme des réactions à l'inaccès au réseau. Au plus profond, ils augurent à la fois une réorientation dans l'action publique³⁶⁹ et les fondements de nouvelles politiques publiques.

Ainsi, en tablant sur l'addition des usagers à la fourniture du bien public comme base d'une nouvelle manière de construire l'intérêt général et la qualité de service, les comités d'électrification enclenchent une dynamique

³⁶⁶ Marthe Nyssens et Francesca Petrella, *op.cit.*

³⁶⁷ Anne Wyvekens, "Espace public et civilité: réinventer un contrôle social? Perspectives pour la France", in *Lien social et Politiques -RIAC, 57, Les compétences civiles. Entre Etat sécuritaire et Etat social*, n° 57, Printemps 2007, p. 35.

³⁶⁸ Caroline Patsias, « Civilité et comités de citoyens marseillais et québécois : des réactions à l'insécurité aux fondements des politiques publiques », in *Lien social et Politiques -RIAC, 57, Les compétences civiles. Entre Etat sécuritaire et Etat social*, n° 57, Printemps 2007, p. 47-61.

³⁶⁹ Ces pratiques sont conceptualisées en termes de *gestion additive* dans le premier chapitre. Elles montrent une progressive institutionnalisation de l'informel comme mode de gestion de l'action publique qui préfigure des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif. Elles sortent du schéma de *subsidiarité*, auquel cas il s'agirait, pour paraphraser Blundo et de Sardan, d'initiatives publiques de l'Etat, qui recourt à des intermédiaires privés en leur déléguant une partie de ses fonctions antérieures, à l'instar des politiques publiques formellement appliquées à l'heure actuelle sur le continent africain (la privatisation, la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste, le non-marchand cantonné dans la perspective classique du tiers secteur), peu importe si elles sont librement choisies ou en réponse à des pressions extérieures.

d'innovation sociale. Ils ne sont pas des simples *courtiers administratifs*. Comme nous le verrons plus loin, leur présence au sein de l'administration publique à travers les protocoles d'accord montre qu'ils sont des acteurs "durablement" incontournables.

En effet, il faut avant tout envisager la dynamique des comités d'électrification comme une lutte contre le phénomène de précarisation. Des gens étaient considérés comme "sans qualité", "sans voix", soit en raison de leur localisation géographique (se retrouver habitant d'un quartier d'une commune plutôt que tel autre de celle-ci, ou d'une commune plutôt que de telle autre); soit de leur catégorie sociale ou politique. Les comités leur permettent de recouvrer voire de reconquérir leur "voix au chapitre", c'est-à-dire leur visibilité ainsi que la possibilité de faire entendre leur voix dans l'espace public³⁷⁰.

Ainsi, nous allons voir qu'à l'instar du phénomène associatif propre à Kinshasa étudié par Giovannoni, Theodore Trefon, Jérôme Kasongo Banga et Charles Mwema³⁷¹, la dynamique des comités d'électrification à Bukavu est à la fois un bon indicateur de la capacité de la population à s'organiser elle-même sur le plan social et une preuve de l'obstination que montre cette population à vouloir améliorer ses conditions de vie. De même, nous allons voir que cette dynamique établit qu'une initiative collective est plus efficace qu'une action individuelle.

Les comités d'électrification non seulement regroupent les clients domestiques, mais assurent aussi la médiation entre eux et leur fournisseur. Deux d'entre eux qui ont été décrits plus haut, SiKash et Comité d'électrification de Ciriri ont été les pionniers de l'introduction officielle du réseau dans les quartiers; un comité (Initiative des populations du quartier Nyofu) a été créé pour améliorer la qualité du réseau localement; trois comités (Comité d'électrification de Cibera Sud, Comité d'électrification de l'ITFM, Sadelo) sont nés au départ pour lutter contre le *dahoulage*; et deux comités (Comité d'électrification de Cimpunda et Comité d'électrification de l'HGRB) marquaient en son temps leur impuissance à juguler le *dahoulage*. Par ailleurs, s'est développé au service de toutes ces dynamiques un marché spécialisé dans l'achat-vente des fournitures et matériels électriques. Il est dénommé *marché Chabwaki* (dans la commune de Kadutu).

Ainsi pouvons-nous affirmer que, d'une manière générale, les comités

³⁷⁰ Laurent van Eynde, "Guillaume le Blanc: Vies ordinaires, vies précaires. Présentation critique par Laurent van Eynde", in *La revue nouvelle*, n° 1, janvier 2008, p. 94-98.

³⁷¹ Marco Giovannoni, Theodore Trefon, Jérôme Kasongo Banga et Charles Mwema, « Agir à la place – et en dépit – de l'Etat: ONG et associations de la société civile », in Theodore Trefon, dir. *Ordre et désordre à Kinshasa, Cahiers Africains*, n° 61-62, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 119-134.

d'électrification organisent un filet de sécurité d'accès aussi bien pour ceux qui ne sont pas encore abonnés que pour des abonnés victimes d'une sélectivité de la distribution qui les exclut voire les précarise. Comme nous allons le voir, ils amènent les ménages à sortir du *dahoulage* au besoin en transitant par cette pratique. Même si on convient que le *dahoulage* comme fraude a un impact négatif, son aspect positif provient alors du fait que des comités d'électrification rebondissent sur cette organisation locale traditionnelle pour en faire une organisation moderne³⁷² et/ou pour une accession au service public. Que les objectifs soient de promotion (permettre que des exclus accèdent au réseau) ou de protection (permettre que des abonnés restent dans le concret des abonnés), l'objectif économique des comités est la réduction du taux d'exclusion. La réalisation de cet objectif fera plus loin l'objet d'une analyse économique. Pour l'instant, nous nous centrons sur la fonction sociale des comités d'électrification.

Sans verser dans l'angélisme, il importe de comprendre qu'il est vrai que si certains comités conduisent directement des citoyens à atteindre l'objectif final qui est d'obtenir le raccordement par la SNEL (tableau 4.4), d'autres ont été amenés à faire du *dahoulage* un moyen pour arriver à leurs fins. Dans ce cas, le *dahoulage* a été un "pis-aller". On peut même prétendre que face au refus de la SNEL de raccorder, c'était la seule voie pour accéder au réseau et faire fléchir la SNEL, pourtant présente dans les périmètres où ces comités ont été organisés. Cette situation peut être comprise à partir du principe général de la rétroaction positive de l'offre d'un bien-réseau qui est engendré par l'effet club : plus un bien est offert à grande échelle, plus il suscite la demande. Ce cas d'espèce laisse comprendre que le *dahoulage* est fonction de l'échelle du réseau SNEL. Ceci est d'autant plus vrai que comme on l'a vu dans l'introduction, cette pratique ne peut se développer quelque part que s'il existe dans les environs un point alimenté en électricité, elle est d'autant plus accusée que le réseau la rend possible.

Par ailleurs, la SNEL étant incapable d'en finir avec le *dahoulage*, on peut comprendre qu'elle accepte d'être approchée par une structure qui lui donne au moins l'assurance psychologique qu'elle n'a plus à courir derrière des *dahouleurs*. De tels comités d'électrification évoluent par la suite vers le statut des comités d'électrification facilitateurs d'abonnement, et dans le même temps,

³⁷²Plus moderne encore est le *dahoulage* qui se trouve depuis peu organisé dans le cadre des communications GSM, avec la mise sur le marché notamment congolais des GSM (à partir des Nouveaux Pays Industriels, NPI) qui intègrent une option appelée "C'est pour toi". Cette option permet que des unités achetées et introduites dans son GSM soient transférées vers un autre GSM.

de gendarmes de l'électricité (lutte contre le *dahoulage*), stade auquel, faut-il le rappeler, chaque comité d'électrification cherche à arriver. C'est en effet seulement à ce prix qu'il obtient de signer un protocole d'accord avec la SNEL.

Quel que soit le jugement qu'on porte sur cette dynamique globalement constituante, il convient de s'interroger sur l'apport du qui se met en place, avec des acteurs agissant à la fois dans les registres du formel et de l'informel.

2. La portée des pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif

Ce prolongement de l'analyse, relève, au total, de trois entrées distinctes mais dont la frontière n'est pas complètement étanche: juridico-sociologique, économique et politique. Les deux premières entrées se présentent comme un préalable indispensable à une ébauche de l'entrée politique qui fermera la boucle en laissant entrevoir le rôle essentiel des pouvoirs publics et de l'Etat dans la viabilité du modèle de gestion additive sociétale. Ce que Boyer exprime ainsi:

“ Le contexte politique joue un rôle essentiel dans la capacité de transformation d'un système économique et social. [...] Les formes institutionnelles, qui ne sont rien d'autre que la codification des rapports sociaux fondamentaux, font intervenir, dans la quasi-généralité des cas, des décisions politiques relayées par le droit et la jurisprudence. L'Etat est donc l'un des vecteurs du changement institutionnel...”³⁷³.

2.1. Entrée juridico-sociologique

Le travail des comités d'électrification ne confine pas ceux-ci dans le simple rôle d'agents administratifs. Ils sont des acteurs incontournables, tout aussi indispensables aux usagers qu'aux bureaucrates et ce, en suscitant et cultivant la « motivation à l'égard du service public ». Selon Giaurque, Barbey et Duc, cette motivation à l'égard du service public « s'avère un facteur central dans le succès économique, social et culturel dans une organisation économique »³⁷⁴. Ces trois co-auteurs rapportent que la recherche de la qualité « s'appuie sur des mécanismes qui visent à modifier la culture organisationnelle pour qu'elle suscite des attitudes favorables à l'apprentissage et à l'amélioration continue »³⁷⁵. Ces considérations s'apparentent à ce que nous avons dit des

³⁷³Robert Boyer, “Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel: quels enseignements pour la théorie de la régulation?”, in *L'Année de la régulation, Economie, Institutions, Pouvoirs*, n° 7, 2003, p. 37 et 193.

³⁷⁴David Giaurque, Valérie Barbey et Nathalie Duc, *op.cit.*, p. 786-787.

³⁷⁵*Ibid.*, p. 789. Les deux autres modèles de nouvelle gestion possible qu'ils identifie dans la

critères *empowerment* et *apprentissage social*. En quoi nos enquêtes sur les pratiques réelles et les expériences de terrain mettent-elles à jour l'existence des traits qui vont dans ce sens?

A ce propos, notons tout d'abord que le protocole d'accord est l'institution sur laquelle reposent les relations entre acteurs – la SNEL et un comité d'électrification. Ces relations se nouent en vue d'une gestion additive dans le partenariat public-privé associatif. S'agit-il de relations formelles ou informelles? On sait que la séparation rigide entre formel et informel est inadéquate, en particulier dans le contexte africain. Dans le cas présent, deux remarques à ce sujet. D'une part, les comités d'électrification appartiennent au secteur formel tout en opérant en partie dans l'informalité. D'autre part, il est important de comprendre que la SNEL elle-même n'échappe pas à ce glissement vers des pratiques dites informelles par la sous-traitance ou par l'utilisation peu orthodoxe.

En tout cas, en signant un protocole d'accord, la SNEL descend de son piédestal pour mettre en place avec les comités d'électrification des mécanismes et des tactiques de fourniture qui profitent autant aux demandeurs (qui soit se trouvent exclus de l'accès au réseau dans le cadre du modèle officiel, soit sont mal servis dans le cadre de ce dernier) qu'à la SNEL elle-même.

L'examen des protocoles d'accord retenus, dans le cadre de l'échantillon raisonné a permis de comprendre l'*apprentissage* de nouveaux comportements chez les acteurs en relation d'agence, et de l'*empowerment* véhiculé à travers l'action des comités d'électrification.

Comment se manifeste cette capacité des comités d'électrification à devenir des lieux d'apprentissage? Leur première préoccupation est d'aider des citoyens exclus à lutter contre des processus inégalitaires d'où ils ne peuvent se sortir par eux-mêmes du fait de leur petite taille. C'est ainsi qu'ils suscitent la confiance des membres dans leur structure organisationnelle et se chargent de négocier collectivement pour eux les contrats individuels d'accès au réseau comme de gérer collectivement les contrats individuels de fourniture de service avec l'exploitant du réseau, la SNEL. L'administration collective de toutes ces revendications et contrats par les comités d'électrification constitue sans

littérature consacrée au sujet sont « le modèle de l'efficacité ou modèle du marché », qui vise à rendre les organisations du secteur public plus efficaces en les comparant à leurs homologues du secteur privé, et « le modèle du downsizing, de la décentralisation et de la flexibilité », qui vise à séparer l'opérationnel du stratégique et à redistribuer les compétences décisionnelles aux niveaux les plus proches de la clientèle, ou du terrain (p. 788-789).

conteste une source d'économie des coûts de transactions. Les comités véhiculent un "style d'accès" qui soutient l'identification des intérêts individuels avec des intérêts collectifs voire les cultive; et ils font référence à la ressource que constitue le réseau, mais également à la ressource qu'est le *social learning* (ou apprentissage collectif).

Quant à la SNEL, elle a compris qu'elle trouve son compte en adoptant cette stratégie de négociation: surveillance du réseau par les comités d'électrification assurée, récolte des produits des redevances mensuelles assurés au besoin par les comités d'électrification...

Au niveau des comités d'électrification et, partant, des usagers, on peut discerner comment s'effectue l'*empowerment*. L'observation laisse apparaître chez ceux-ci la construction de nouvelles valeurs de référence: leurs comportements nouveaux vont dans le sens d'une prise de conscience de leurs problèmes et de la façon de les résoudre. Cependant, les jeux de pouvoir au sein des comités d'électrification amènent les membres dirigeants à tenter de conférer à leurs propres préférences le statut de méta-préférence pour les autres.

Nous pouvons dès lors nous demander pour qui travaillent les membres dirigeants. Nous avons compris à ce sujet que la réponse est conforme à la nature des comités d'électrification qui est celle de groupes à base volontaire créés pour mobiliser leurs membres (consommateurs) et servir d'intermédiaire entre ceux-ci et la SNEL.

Une autre question nous nous posons, a déjà été formulée par Coquery-Vidrovitch en 1992. Il s'agit de "savoir si l'avenir économique de l'Afrique pourrait se bâtir sur l'informel, à la fois stratégie de survie et témoignage d'imagination créatrice"³⁷⁶. Nous y répondrons plus loin en tablant sur le fait que le modèle de gestion additive de l'entreprise publique congolaise articule, entre autres acteurs, la société civile que le comité d'électrification représente à l'échelle la plus locale, à savoir le quartier. Néanmoins, nous pouvons d'ores et déjà répondre de façon générale par un "oui mais": "oui", en se fondant sur certains acquis économiques; "mais", pour dire qu'il importe politiquement de sortir de l'informel, comme c'est le cas localement avec la signature des protocoles d'accord. On peut augurer que la durée de plus ou moins dix-sept ans d'une gestion négociée a créé des habitudes qui contribuent à jeter les bases d'un système fiable pour reconstruire la société.

³⁷⁶Catherine Coquery-Vidrovitch, "Trente années perdues ou étape d'une évolution", in *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 4e trimestre 1992, p. 9

En effet, à travers ces pratiques, l'amorce de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif pour la fourniture de l'hydro-électricité à Bukavu met en évidence une dynamique "par le bas". Nous voyons dans celle-ci la subsidiarité des comités d'électrification dans la fourniture de l'hydro-électricité renouvelant les relations entre la SNEL/DRK et les consommateurs dans le sens d'une plus grande "symétrisation". En témoigne le fait que la SNEL signe des protocoles d'accord avec des comités d'électrification et qu'elle s'y implique tant bien que mal. Le changement organisationnel voire le nouvel arrangement institutionnel qui s'en dégage détermine une politique publique bien différente de celle que véhicule le modèle officiel. Généralement des protocoles d'accord servent d'appui à cette redéfinition, et cherchent à clarifier les obligations mutuelles de la SNEL et des consommateurs. L'ambition principale de ces documents est de permettre à la fois le préfinancement des équipements par des consommateurs, la réalisation des raccordements qui tiennent compte des véritables dispositions à payer des consommateurs, le suivi des engagements réciproques pris par les cocontractants et la défense des intérêts des parties prenantes.

Dans ce cadre, les protocoles d'accord sont un instrument à la fois de réglementation et de dialogue institutionnel qui permet de surmonter, d'une part, les difficultés financières que la SNEL a toujours avancées pour justifier sa non réalisation des missions de service public et, d'autre part, l'impossibilité de certains demandeurs à se faire raccorder. Ils sont aussi un instrument adapté à l'introduction des contraintes incitatives dans la réalisation de mandat qui unit la SNEL et les comités d'électrification.

Dans le cadre de l'ancienne politique (modèle officiel), la SNEL est tentée par un comportement opportuniste qui résulte de l'asymétrie d'information, laquelle est source d'inefficience organisationnelle et allocative. Dans la relation d'agence, du côté des usagers, la méfiance à l'égard des agents de la SNEL (qui adoptent souvent eux-mêmes des comportements opportunistes) s'est d'autant installée que ses instructions sont données par écrit et/ou par la voie des ondes et l'affichage. Ces modes d'information ne sont pas adaptés pour une société bukavienne dans laquelle non seulement le taux d'analphabétisme est élevé, mais aussi les journaux sont quasi-inexistants. Le quotidien Jua ne paraît plus depuis la première guerre dite de libération; et quand une initiative dans ce sens naît, la majorité de la population ne s'y intéresse pas. Par ailleurs, trop peu de gens suivent les informations de la radio et, quand la volonté y est, la SNEL n'est pas toujours au rendez-vous pour fournir le courant qui fait fonctionner la radio.

Par contre, dans le cadre des nouvelles pratiques, la subsidiarité des comités d'électrification assure une circulation compréhensible de l'information de haut (la SNEL) en bas (les usagers) et de bas en haut. Quand les protocoles d'accord sont rigoureusement conçus et appliqués, la qualité des relations entre la SNEL et les consommateurs est améliorée par la confiance dont les comités d'électrification sont les principaux artisans. Notamment, la SNEL se rapproche des abonnés.

L'efficacité qui en résulte est perceptible à plusieurs niveaux. Au niveau de la SNEL, les managers peuvent désormais faire passer plus aisément et plus rapidement les messages destinés aux consommateurs par des membres-dirigeants des comités. Une démystification de la SNEL s'opère du côté des consommateurs.

Au niveau de ceux-ci, les comités d'électrification, dont il faut rappeler qu'ils font référence à la ressource qu'est le réseau, influencent la mise en route de comportements citoyens.

Premièrement, il y a l'apprentissage de l'exercice du service volontaire d'utilité collective, en offrant aux membres-dirigeants la possibilité à rendre un tel service public de façon encadrée.

Deuxièmement, à travers les comités d'électrification les usagers se renforcent pour lutter contre la discrimination générée par l'institution du délestage.

Troisièmement, les consommateurs sont davantage disposés à s'acquitter de leurs dettes par rapport au service public, et aussi à s'impliquer dans une participation en vue de le rendre disponible.

Quatrièmement, on assiste à une lutte contre le *dahoulage* (comportement de passer clandestin) au profit de l'accès à l'électricité par branchement officiel au réseau, en agissant sur toutes les origines du *dahoulage*, du côté de la SNEL (offre) comme du côté des consommateurs (demande). Trois cas de figure de protocoles d'accord permettent de se rendre compte du fait que la dynamique a atteint aussi bien la sphère privée que la sphère publique:

- Le protocole d'accord (08 février 2002) portant cession à la SNEL des personnes raccordées en ligne BT par le Centre de Recherche en Sciences Naturelles (CRSN), établissement public qui agit au nom des comités d'électrification créés en son sein : les cocontractants s'engagent à prendre des mesures contre toute personne qui se raccorderait illicitement au réseau électrique.
- Le protocole d'accord (12 juillet 1999) des relations d'abonnement

signé entre la SNEL et le Comité d'électrification de BURHIBA – *organisation populaire*:- les parties s'engagent à collaborer pour la lutte contre les pratiques de *dahoulage*.

- Le protocole d'accord (08 décembre 2003) portant cession à la SNEL de l'ouvrage et équipements électromécaniques et gestion de relations d'abonnement, signé entre la paroisse Mater Dei (Archidiocèse de Bukavu) et la SNEL: la paroisse s'engage à payer régulièrement ses factures de consommation et à aider la SNEL à recouvrer les arriérés auprès des fidèles qui sont abonnés via la paroisse à des infrastructures qui font partie du patrimoine de la SNEL.

Dans la mesure où les parties signataires d'un protocole d'accord s'engagent à lutter contre les pratiques de *dahoulage*, on peut y voir une certaine manifestation de la citoyenneté³⁷⁷. À la lumière des débats que nous avons ouverts sur la relation entre ces pratiques de *dahoulage* et la citoyenneté, il est possible d'apprécier la portée des controverses actuelles.

La recherche à ce sujet a été alimentée dans le cadre des interviews auprès des comités d'électrification. Dans cet ordre d'idées, une première tendance considère que le *dahoulage* reste un "pis-aller" pour le comité d'électrification. Les observateurs qui adoptent cette perspective se placent du côté du citoyen

³⁷⁷Ce débat est par exemple actuellement mené en France concernant l'insécurité en France par Anne Wyvekens, *op.cit.*, p. 37-38: "(...) Les incivilités deviennent objet de recherche dans les transports, les gares, les bureaux de poste, les centres commerciaux (...). L'intérêt des résultats de plusieurs de ces travaux réside en une approche qui opère un renversement de perspective, contournant du même coup l'opposition entre "réponse sociale" et "réponse pénale". À rebours de la vision classique des incivilités comme avatar de la délinquance, donc un phénomène à éradiquer selon des modalités analogues, on assiste à un changement de focale, au développement d'une approche qu'on qualifiera de plus "positive". (...) Inhérente à l'activité, l'incivilité est un phénomène à "domestiquer"- plutôt qu'à vouloir faire disparaître- à partir de l'identification de ses différentes sources. L'analyse des incivilités comme interactions plutôt que comme "sous-délinquance" ouvre sur l'observation de la civilité- "les actes minuscules qui sont légion et qui, souvent, désamorcent les conflits"- et, à partir de là, sur des réponses consistant à utiliser les "compétences citoyennes" des individus", et, d'une manière générale, le volume 24, n°s 3 et 4, respectivement de septembre et décembre 2006 de la revue *Politiques et Management Public*.

Ce point particulier est, toutes proportions gardées, analogue à celui souligné au sujet de l'OMC par Joseph E. Stiglitz et Andrew Charlton, *Pour un commerce mondial plus juste*, Paris, Fayard, 2007, p. 115-116: "dans les différents commerciaux, *de jure ou de facto*, les pays développés sont en meilleure position pour l'emporter. Porter plainte contre un pays développé ou se défendre contre une plainte d'un pays développé peut imposer des coûts très élevés. En pratique, ce pays est en position d'infériorité dans tout processus qui implique le recours à des procédures juridiques complexes et coûteuses... Dans cet ordre d'idées, même si un pays en développement l'emportait contre les États-Unis ou l'Europe devant un tribunal de l'OMC, le mécanisme assurant le respect de la décision est asymétrique, donc injuste".

conscient de son droit d'accès au service public. Ils tablent sur l'impossibilité de pouvoir recourir à la justice. Les procédures en ce domaine sont longues et coûteuses, surtout dans un contexte congolais où les gens ont des difficultés à payer les frais de raccordement et les factures mensuelles. Or, nous sommes en présence d'une entreprise publique qui, comme l'illustre le recours au délestage en contexte de pénurie, use de l'attribut de puissance publique, à savoir le privilège du préalable et de l'exécution d'office. Avec le *dahoulage*, le citoyen lésé recourt à la seule voie possible pour accéder à ce qui lui est dû.

Une deuxième tendance considère le *dahoulage* comme un acte incivique. Le citoyen doit être conscient qu'il a des droits mais aussi des obligations. En honorant ses obligations, il met des moyens à la disposition du service public pour lui permettre de continuer à fonctionner. Dans ce sens, des observateurs pensent que lorsque l'on attrape un citoyen en flagrant délit de *dahoulage*, la solution est de l'obliger à la citoyenneté pour le futur en l'aidant à devenir abonné.

D'autre part, les controverses autour de la relation entre les pratiques de *dahoulage* et la citoyenneté ont été considérablement enrichies par des interviews plus intellectualistes. A titre d'exemples, voici d'abord Monsieur Louis Karebwa³⁷⁸, membre de l'UDPS, parti politique d'opposition. Il reconnaît une certaine valeur culturelle au *dahoulage*, en ce qu'il véhicule l'idée de l'«union fait la force», y voit malgré tout beaucoup plus les externalités négatives:

Le phénomène de *dahoulage* sur le réseau électricité est bien sûr plus récent que le service public d'électricité. Avant l'apparition du *dahoulage*, c'est-à-dire du phénomène de raccordements illicites, les gens payaient pour accéder à l'électricité. S'il y a eu et il y a *dahoulage* qui ne va plus dans la direction d'une «sociabilité» impliquant absolument la «réciprocité»³⁷⁹, on peut se demander s'il ne s'agit pas moins d'une question de culture que des contingences à la fois politiques et économiques. On sait que, en raison de son positionnement politique, Monsieur Lukama, ministre sous le régime Mobutu, a cherché à faire passer les comportements des gens de cette «sociabilité» pour de l'«opportunisme». D'une manière générale, l'influence des contingences politiques a de quelque manière *boosté* les contingences économiques.

³⁷⁸ Entretien du 29 juillet 2009. Monsieur Louis Karebwa milite dans l'opposition politique en RD Congo (UDPS) depuis qu'il était étudiant à l'Université de Kinshasa (1978-1995). Il a été président fédéral (provincial) de l'UDPS au Sud-Kivu de 1993 à 2007.

³⁷⁹ Ce qui sous-entend un climat d'entente entre voisins, absolument.

Suite aux premières, les acteurs économiques sont en proie aux difficultés de survie. Par exemple le salaire (des fonctionnaires et agents de l'Etat) ne permet pas de payer la police d'abonnement ou les factures mensuelles. Même l'opérateur public qui nous intéresse ici, la SNEL, a le premier victimisé les usagers parmi lesquels les fonctionnaires et autres agents de l'Etat. Souvenons-nous en effet que chronologiquement, le phénomène de gel des raccordements a précédé celui de *dahoulage*; à son tour, le *dahoulage* intensif a mis la SNEL en difficulté pour répondre à la demande d'introduire le système de délestage. Pour terminer, résumons notre intervention en deux points. En premier lieu, le politicien se trouve le dos au mur puisqu'impuissant à résoudre le problème d'offre d'électricité qui nous préoccupe. Il n'a pas trouvé d'autre issue que l'encouragement des utilisateurs à *dahouler*, faisant semblant d'ignorer que, par cette solution, la résolution du problème lui conférerait plus d'ampleur. Au final, le politicien a durci le comportement opportuniste connu sous le nom de *dahoulage en émettant la culture*. En deuxième lieu, le *dahoulage* dans sa forme actuelle comporte après tout une dimension de révolution sociale non violente. Si les choses continuent à se gêner, il y a à craindre que la prochaine étape sera celle d'une révolution sociale violente, par exemple en s'attaquant méchamment aux installations de la SNEL y compris les bâtiments administratifs».

Tout en réagissant à ces propos, Monsieur Basubi Mihali, cadre de la SNEL/DRK et gestionnaire du service clientèle³⁸⁰, a émis ses propres observations:

On voit bien à partir de son analyse que Louis Karebwa est un homme politique de l'opposition. Pour rectifier certaines choses dans son analyse voire en préciser d'autres, il convient de noter que le réseau de la SNEL/DRK a d'abord été un réseau souterrain. Avec un tel réseau, procéder à des raccordements frauduleux était une grande opération car cela demandait de terrasser, scier les câbles... Mais suite au laisser-aller des opérateurs publics (service du cadastre, service d'urbanisme...) qui a conduit aux constructions anarchiques, la SNEL n'avait plus d'autres choix pour l'extension du réseau que de passer au réseau aérien qui est, j'en conviens, un moindre mal. Ceci a favorisé le *dahoulage* et, par

³⁸⁰ Entretien du 12 septembre 2008.

ricochet, contribué à la surcharge des cabines. Le nom de Lukama, le ministre de l'énergie de l'époque, doit être cité: le moins que l'on puisse dire est qu'il a pu être amené à officialiser dans ses adresses à la population une pratique frauduleuse qui existait déjà en la cautionnant. Il faut dire que l'intensification du *dahoulage* qui s'ensuivit dès lors conduisit à une telle surcharge des cabines que la SNEL dut instaurer le système de délestage afin de protéger un tant soit peu les équipements.

Enfin, mentionnons une dernière interview donnée par Monsieur Justin Nyorha³⁸¹, un autre acteur:

En région de Bukavu, le *dahoulage* est une donne culturelle qui se rapporte à la solidarité, en ce qu'il véhicule l'idée que chacun *aurait droit à ce que détient son voisin*. Néanmoins, à travers le *dahoulage* se véhicule également autant l'idée du revenu faible que celle de la loi du moindre effort. Ainsi, en ce qui concerne le *dahoulage* d'électricité qui s'observe, il faut considérer que si des utilisateurs deviennent des *dahouleurs*, la responsabilité est d'ordre culturel pour certains, elle relève du système de fourniture en place pour d'autres. En définitive, la responsabilité est partagée entre le culturel et le système en place pour d'autres encore».

En somme, du recueil de ces opinions successives, nous pouvons inférer que les pratiques de *dahoulage* trouvent leur origine dans un fond culturel qui entre en contradiction avec des comportements économiques dans le sens du développement. Ainsi, le *dahoulage* ne semble épanouir ni celui chez qui l'on puise (l'électricité), ni celui qui puise, ni l'Etat. Ceci nous amène à la dimension économique de l'analyse: l'efficacité en termes de coûts et d'avantages matériels, en relation avec l'équité liée à la fonction redistributive du service public, et ce dans la durée.

2.2. Entrée économique

Des expériences de privatisations de services publics en Afrique subsaharienne, ont fait l'objet d'études d'évaluation de leurs performances entre 1992 et 1996³⁸². La SNEL en RD Congo a fait partie de l'échantillon dans l'une

³⁸¹ Entretien du 17 octobre 2008.

³⁸² - Patrick Plane, "La privatisation des services publics en Afrique subsaharienne: enjeux et incertitudes", in *Revue économique*, vol. 47, n° 6, novembre 1999, p. 1409-1421.

- Idem, «De la crise à l'assainissement: le difficile cheminement des services publics africains (Cameroun, Niger et Sénégal), in *Mondes en développement*, tome 2, n° 77/78,

ou l'autre de ces études. Elle a par ailleurs été soumise à un audit dont les conclusions ont objectivé la convention de 1998 qui instituait la sous-traitance de la distribution de l'hydro-électricité au sein de la Direction Kin-Est et de la DRK comme forme de partenariat public-privé capitaliste. Qu'en est-il de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif qui repose notamment sur la subsidiarité par les comités d'électrification dans le suivi du réseau et au besoin dans l'acquisition des équipements du réseau?

On le sait, le but prioritaire des comités d'électrification est le combat pour l'équité dans l'accès au service public. Ceci s'appréhende dans une double forme de contribution: indirecte et directe.

2.2.1. Résultats indirects

La contribution indirecte à l'objectif d'équité porte sur la mobilisation des moyens humains dans la société. Les formes de coopération permettent à la fois de gérer les inégalités devant le régime de délestage adopté par le fournisseur (offreur) et de soulager le simple citoyen confronté au problème d'accès lié au coût de raccordement ou à l'inévitable avis technique négatif de la SNEL. La gestion additive dans le partenariat public-privé permet un arbitrage optimal, non pas le meilleur mais le moins mauvais (un "pis-aller") si l'on se place au point de vue de l'administration, avec la rareté de ses moyens et sa sensibilité aux phénomènes de "capture". En outre, l'intervention subsidiaire des comités d'électrification permet le développement du service public (extension du réseau ou remplacement des infrastructures) grâce à un mécanisme de préfinancement privé pendant que les fonds publics font défaut. *L'Initiative de Préfinancement Privé (IPP)* pallie l'absence de *l'Initiative de Financement Privé (IFP)*³⁸³ et l'insuffisance des recettes fiscales. Elle provient des cotisations basées sur le salaire et/ou l'activité économique des membres. Par rapport aux autres formes de gestion additive dans le partenariat public-privé que sont l'impartition, l'affermage, la concession et l'Initiative de Financement Privé³⁸⁴ (chapitre 1), l'Initiative de Préfinancement Privé est à première vue proche de l'Initiative de Financement Privé. Mais elle s'en distingue en tant qu'elle se conçoit comme un financement privé qui ne donne pas lieu à un amortissement (remboursement du

1992, p. 149-157.

- Jean-Yves Lesueur et Patrick Plane, *op.cit.*, p. 779-799.

³⁸³ Sally Ruane, L'initiative de financement privé et le Service national de la santé au Royaume-Uni», in *Télescope*, vol. 12, n° 1, février 2005, p. 41-52.

³⁸⁴ Côté, *op.cit.*.

principal augmenté des intérêts) mais plutôt à des compensations négociées par rapport aux charges qu'occasionnerait l'accès au service public.

Lorsque le chef de la gestion des réseaux/DRK a évoqué une quarantaine de comités d'électrification en 2005, il annonçait implicitement l'injection d'au moins 40 transformateurs dans le réseau, à la mesure des moyens qui sont mobilisés grâce à l'Initiative de Préfinancement Privé. Dans le modèle classique, officiel, il s'agissait tout simplement d'un élargissement du patrimoine de la SNEL. Or, le protocole d'accord prévoit des mécanismes bien plus interactifs de compensation à concurrence du montant de préfinancement par le biais des nouveaux abonnements qui s'ensuivent, des régularisations des factures impayées pour les anciens abonnés ou des factures à venir à la fois pour les anciens et les nouveaux abonnés, etc.

Ainsi, la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif semble à même de constituer un cadre favorable pour la promotion de l'équité. Mais quel est son impact quant aux objectifs d'efficacité et de durabilité?

L'importance des investissements réalisés grâce au système de préfinancement ne se traduit pas nécessairement par plus d'efficacité de l'ensemble du système de fourniture. Dans ces conditions, la marche vers l'équité peut avoir des effets contre-productifs. Dans le cas présent, elle a été de pair avec la précarisation, voire la défectuosité et le manque de fiabilité du réseau. Cette évolution s'est soldée par une baisse vertigineuse de l'offre qui a fini par casser le mythe selon lequel des gens seraient abrités par rapport au régime de délestage. Il en va ainsi car la multiplication des abonnés (grâce notamment aux comités d'électrification) qui intervient au bout d'une ligne desservant une clientèle finit par se traduire par une saturation des lignes existantes, dans la mesure où elle ne s'accompagne pas d'une augmentation de la puissance installée ou du renforcement en intensité des lignes. La conséquence est une diminution continue de l'intensité fournie aux clients sur ces lignes, et l'augmentation de la fréquence et de la durée des délestages au préjudice des anciens abonnés, d'abord, et de nouveaux abonnés, ensuite. Dans tous les cas, il y a un non respect des engagements par la SNEL.

Le choix d'élargir la demande en mettant en œuvre une politique de répartition plus favorable aux classes populaires ne deviendrait optimisateur que si, dans le même temps, pouvait se déployer une véritable activité de réaménagement de la structure productive. A ce sujet, nous renvoyons aux solutions techniques concrètes pour sortir l'industrie du RIRGL de l'impasse de son inefficience (chapitre 3).

Pourtant, il faut se garder de voir le partenariat comme une “main invisible” qui pousserait la SNEL à ne pas se comporter efficacement. La subsidiarité contribue à plus d'équité, en permettant à la fois de mieux répondre à la demande (accroissement du nombre d'abonnés, équité dans l'accès au service) et à la prise en charge par les abonnés du contrôle des raccordements frauduleux. En même temps, nous nous écartons d'une situation d'efficacité globale, donc de l'optimum de Pareto. Plus précisément, ceci illustre l'externalité négative de club: la poursuite de l'équité poussant à l'accroissement du nombre d'utilisateurs, la satisfaction individuelle en pâtit.

Comme l'industrie du RIRGL n'arrive toujours pas à améliorer l'offre, les gens combinent cette insatisfaction en se rabattant de plus en plus sur des énergies de substitution, prioritairement à l'énergie-bois. Cela signifie une fuite en avant dans le déséquilibre causé à l'environnement. Un dilemme moral se pose à l'agent (les consommateurs): faute d'hydro-électricité, les gens doivent continuer de vivre/survivre en ponctionnant davantage sur l'environnement, au détriment des générations futures. Or le problème est créé par le principal (l'acteur public). Mais ceci n'est pas une raison pour renoncer à l'objectif d'équité. Que l'action des comités d'électrification conduise à plus d'inefficacité de l'action de l'acteur public, cela n'ôte rien à la pertinence de la finalité de permettre l'accès de tous à l'hydro-électricité en vue de préserver à terme l'environnement naturel des fonctions humaines.

2.2.2. Résultats directs

Qu'en est-il de la contribution directe de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif à l'objectif d'équité, à savoir l'accès de tous au service public? Elle est à examiner sur base des statistiques des abonnements suite à l'intervention des comités d'électrification.

L'activité de subsidiarité menée par ceux-ci s'opère en référence à l'idéal du service public d'intérêt général, avec ce que cela comporte de cohésion ou d'universalité. Il est difficile de comprendre qu'on ne soit pas raccordé si cela entraîne que d'autres soient mal servis. Mais on peut comprendre que le courant soit servi alternativement pour que tous les habitants jouissent/subissent également de la bonne/mauvaise fourniture du bien public.

Sans être précis sur le rythme d'abonnement, le tableau 4.3 indique que l'addition est effectivement productive en termes de nouveaux abonnements.

Tableau 4.3. Croissance du nombre d'abonnés				
Années (1)	Abonnés SNEL		Rôle des comités d'électrification	
	Total (2)	Accroiss. (3)	Abonnés (4)	Part de (4) dans (3) en %
2001	17.799	-	175	-
2002	18.691	892	-	-
2003	19.593	902	548	61
2004	20.351	758	-	-
2005	20.678	327	235	72

Source: Calculs sur base de SNEL, rapports annuels et protocoles d'accord

Les chiffres relatifs au rôle de l'intervention supplémentaire des comités d'électrification se limitent à ceux dont les protocoles d'accord ont pu être mis à notre disposition. Par exemple, le protocole d'accord entre le Comité d'électrification de Karhale/Clinique et la SNEL signé en 2005 a modifié un protocole antérieur, signé en 2001. En son temps, l'ancien protocole avait facilité l'abonnement de 99 consommateurs (portant ainsi le nombre des membres du comité à 175, comme cela apparaît dans la ligne de l'année 2001). Le nouveau protocole facilita à son tour l'abonnement en 2005 de 235 consommateurs (ligne de l'année 2005 dans le tableau). La lecture des chiffres relatifs à trois protocoles signés en 2003 (comité d'électrification de Muhungu la Voix du Congo et SNEL; comité d'électrification de Karhale Sozame/Heri Kwetu et SNEL; comité d'électrification du quartier Clinique II/Onatra port et SNEL) indique que la signature de ces protocoles a permis à 548 habitants de la ville de devenir de nouveaux abonnés de la SNEL. Rapportées à l'accroissement annuel des abonnés, les données du tableau rendent compte de l'impact certain de la subsidiarité des comités d'électrification: en 2003, plus ou moins 61% des abonnés l'ont été du fait des comités d'électrification et, à l'inverse, plus ou moins 39% des abonnés l'ont été selon le modèle classique; et en 2005, plus ou moins 72% sur base de la subsidiarité des comités d'électrification et, à l'inverse, plus ou moins 28% selon le modèle classique. Ces chiffres sont très éloquentes.

La subsidiarité des comités d'électrification constitue un tremplin pour devenir abonné. Cela s'explique notamment du fait que le cheval de bataille des comités d'électrification est le raccordement tenant compte de la disposition des consommateurs à payer. On peut en voir un exemple dans le protocole d'accord portant cession à la SNEL des personnes raccordées en ligne BT par le CRSN.

Grâce à ce protocole, des consommateurs se voient raccordés non seulement à un tarif négocié et inférieur au tarif en vigueur pour un raccordement normal, mais surtout le raccordement se fait avant paiement, lequel, de surcroît, est étalé dans le temps (bien sûr convenu), tout à l'inverse de la procédure antérieure.

Finalement, il ressort de cette analyse que les abonnements réalisés, notamment dans la perspective de l'égalité d'accès, contribuent à un rééquilibrage voire à un transfert des charges du public vers le privé. On tend ainsi à une égalité d'accès *sui generis*, dans la mesure où l'accès n'est pas facilité par l'administration, mais où ce sont les privés qui créent pour eux-mêmes les conditions d'une égalité plus grande, et mettent en quelque sorte l'administration devant une situation de fait. Ce faisant, si l'intervention de l'acteur public n'est pas en discussion, son rôle est appelé à se transformer. On en arrive ainsi, enfin, à la troisième dimension.

2.3. Entrée politique

Comme nous l'avons vu précédemment, il ressort de l'analyse juridico-sociologique que la SNEL a appliqué depuis quelques années deux modèles de fourniture de l'hydro-électricité. Cette situation met en évidence l'obsolescence du modèle officiel. Elle oblige l'Etat à valider le nouveau modèle qui a acquis une légitimité au niveau de la société. En somme, il s'agit de passer d'une légitimité sociale à une légitimité formelle. Par ailleurs, l'analyse juridico-sociologique et l'analyse économique attestent qu'un changement de l'organisation de l'entreprise publique peut conduire à l'amélioration de la qualité de service public sans changement de propriété. D'où l'intérêt de tourner le regard vers l'avenir pour tenter de voir si se dégage une modalité viable d'interaction entre l'économie et le politique³⁸⁵. Et ceci en examinant la question de la subsidiarité qui, au final, constitue le socle de la gestion additive. Ce qui implique que l'étude débouche sur une lecture politique. Celle-ci porte sur la position de l'acteur public par rapport aux enjeux de la pérennisation du nouveau modèle. Par ailleurs, la réhabilitation de l'Etat en dépend.

³⁸⁵ N'oublions pas, écrit Robert Boyer, *Théorie de la régulation...op.cit.*, p. 37, que "les travaux pluridisciplinaires montrent en fait la nécessité d'une distinction entre les sphères économique et politique. Au niveau le plus abstrait, la première, sous l'aiguillon du capitalisme, tend à l'accumulation de la richesse, la seconde se concentre sur l'accumulation de pouvoir [...]. En pratique cependant, a contrario, il peut plus ou moins favoriser l'émergence et la mise en œuvre des institutions nécessaires à l'accumulation. A cet égard, ce n'est qu'ex post que l'on peut constater si se dégage une modalité viable d'interaction entre le politique et l'économique".

A cet égard, Nébié écrit:

“Il est évident qu’il faudra un Etat et qu’il y aura également toujours des associations...Or, la réhabilitation de l’Etat ne peut se faire que si le pouvoir en place veut bien collaborer. Comment réhabiliter l’Etat quand les élites au pouvoir ne pensent qu’à leurs intérêts propres, ce qui est fréquent en Afrique?... Identifier les bons acteurs est également un travail difficile, car il n’est pas toujours aisé de tirer la bonne graine de l’ivraie (...). Quelles sont les associations sérieuses, vraiment représentatives et démocratiques? Quels critères appliqués pour les sélectionner”³⁸⁶.

Un travail de fond doit par conséquent être effectué en vue de promouvoir la dimension intégratrice, inclusive qui est au cœur de la gestion additive. Cet effort devrait porter aussi bien sur des travaux de recherche que sur des conditions d’un renforcement des capacités des acteurs. C’est dans cette perspective qu’en janvier 2007 nous avons mené sous forme d’entretiens formels une investigation de terrain, certes laconique mais déterminante, auprès du gestionnaire de centres de distribution, du gestionnaire du réseau et du gestionnaire des abonnés, trois des cinq membres de ce que nous qualifions de “comité de gestion” de la SNEL/DRK (les deux autres étant le secrétaire administratif et financier et le directeur régional)³⁸⁷.

Le tableau 4.4, ci-dessous, reprend les données de cette investigation, à savoir les thèmes jugés prioritaires et les réactions en termes de réponse commentées (le décompte relevant du travail de l’enquêteur). Il en ressort trois principales informations. La première est que la SNEL trouve son compte dans l’implication des comités d’électrification dans la fourniture de l’hydro-électricité, quand bien même elle dénonce la tendance des animateurs des comités d’électrification à se substituer à elle. On retrouve, en effet, dans tout protocole d’accord, une disposition stipulant que la SNEL et le comité se réservent le droit de prendre des mesures contre celui qui se raccorderait illicitement à la cabine et de l’en débrancher, afin d’éviter les pratiques de *dahoulage*. Une deuxième disposition stipule que le comité d’électrification devra canaliser toute demande de raccordement (sur la cabine de cogestion après signature du protocole) vers la SNEL. La mise en œuvre de cette dernière disposition pose régulièrement des

³⁸⁶ Gustave Nébié, “Nouveaux rapports entre acteurs, nouveaux modèles de croissance. Réflexions des pistes novatrices de stratégies et politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités”, in *Afrique contemporaine*, n° 209, Hiver 2003, pp. 13-29.

³⁸⁷ Encore que l’on puisse penser à un échantillon représentatif, nous avons procédé par l’échantillonnage raisonné, le rôle des deux autres non interrogés étant de centraliser les informations émanant des non interrogés.

problèmes, vu que la SNEL tend à prendre des abonnés supplémentaires au mépris des règles du jeu de chaque comité d'électricité et souvent en allant au-delà de la capacité d'une cabine.

Assertion sur les comités d'électrification	Réactions positives		Réactions nég.	
	.	Commentaires	.	Commentaires
Contribution à la lutte contre le dahoulage ?	2	Facilitation de l'abonnement	1	Velléité de substitution à SNEL
Opportunité pour la SNEL?	2	Pont avec population	1	Velléité de substitution à SNEL
Participation active à des séances de travail avec la SNEL via un regroupement?	3	Mais nécessité de systématisation des séances	-	-
Collaboration avec la SNEL comme véritable jalon d'un dialogue service public-usagers ?	3	Mais dans les strictes limites des protocoles ad hoc	-	-
Conflits avec SNEL?	3	Des abus ne manquent pas	-	-
Partenaire SNEL pour le futur?	3	Mais dans un cadre bien défini	-	-

La deuxième information est que les actions menées par les associations dans divers domaines ne sont pas à contre-courant. Ce ne serait pas une revendication excessive d'exiger que les associations soient reconnues comme partenaires des entreprises publiques, en sortant ainsi des vieux rapports teintés trop souvent de confrontation et de paternalisme.

La troisième information est que, de toute évidence, un regroupement de toutes les associations autour d'une organisation unique au niveau de la ville/province permet de fédérer pour s'associer plus solidement à l'action publique. Il s'agit d'une piste vers la mise en place d'une association de défense des droits de consommateurs que nous avons évoquée au début, en référence au cas de l'Angleterre. Elle ne constitue pas un rêve. Ainsi, on a vu la SNEL associer une délégation des comités d'électrification à une visite guidée au barrage et à la centrale Ruzizi I qu'elle a eu à organiser en août 2005, moment où le niveau d'eau du lac Kivu a été au plus bas jamais enregistré. A cette occasion, les comités d'électrification de la DRK ont envisagé l'organisation d'une confédération pour les besoins du futur, au cas où de telles opportunités de travailler en délégation avec la SNEL pourraient encore se présenter.

Conclusion partielle

Le modèle de gestion directe qui a présidé la fourniture des biens publics depuis les années 1970 a suffisamment montré ses limites. Les années 1990 ont été alimentées, dans cet ordre d'idées, par des pratiques qui conduisent elles-mêmes à l'émergence de nouvelles politiques publiques.

Les travaux de ce chapitre consacrés à l'observation, à l'interprétation et à l'évaluation des pratiques des acteurs et des expériences de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif montrent en effet qu'elles suscitent et cultivent l'*empowerment*, un élan dans le sens de l'*équité* et de l'*apprentissage social*. Les résultats de cette investigation autorisent à penser que ces pratiques et expériences ouvrent sur un projet de politique publique substituable à la gestion directe par l'Etat.

Cependant, n'allons pas très vite en besogne. Une telle conclusion ne pourrait s'imposer qu'à l'issue de l'analyse du chapitre suivant.

Chapitre 5. Repenser les politiques publiques en RD Congo à partir des pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif

«Ainsi, les compromis institutionnels sont fondateurs
des formes institutionnelles» (R. Boyer)

Liminaire

Ce chapitre enchaîne un triple point de vue: prospectif, rétrospectif (historique) et prescriptif. Tout d'abord nous dresserons dans ce chapitre l'état des lieux de la situation actuelle des politiques publiques caractérisées par le passage au partenariat public-privé capitaliste. Il s'agit de la loi 2008 n° 08/007 du 7 juillet 2008 qui constitue du point de vue historique un second changement du paysage des politiques publiques articulées autour de la gestion directe par l'Etat. Ensuite, nous situons dans ce contexte les pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif qui étaient à l'œuvre avant cette loi et le sont pendant son début d'application (les décrets d'exécution du 24 avril 2009), ce qui pose la question du formel/informel que nous avons rencontrée dans cette thèse; nous évaluerons leur pertinence comme source alternative pour une politique publique plus rationnelle. Enfin, nous soutiendrons que puisque les politiques publiques consacrées actuellement par loi 2008 n° 08/007 du 7 juillet 2008 s'avèrent d'ores et déjà contreperformante, la performance des pratiques réelles et des expériences de terrain indiquent qu'elles peuvent, et doivent, inspirer une nouvelle politique publique.

1. De la formation à la construction d'une nouvelle politique publique consacrée par la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008

Depuis le 24 avril 2009, date de signature des décrets d'exécution, la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008, se trouve au cœur des politiques publiques, mettant fin à plus ou moins quatre décennies de gestion directe des entreprises publiques.

Cette loi qui, comme nous l'avons vu au chapitre 2, consacre le partenariat public-privé capitaliste, cherche à répondre à trois questions que soulève l'observation de la gestion directe:

Tout d'abord, les mandataires de l'Etat savent-ils ce qu'ils doivent faire, comment le faire et avec quoi le faire? A la limite, l'Etat n'a pas d'emprise sur la gestion de la chose publique. Sans un minimum de synchronisation, on ne peut s'attendre ni à l'efficacité, ni à l'équité ni même à l'équilibre macro-économique.

Ensuite, cette absence de l'Etat n'est-elle pas source de l'enrichissement des mandataires au détriment de la performance des entreprises publiques? En tout cas, l'opportunisme conduit à un résultat catastrophique pour la collectivité.

Enfin: dans de telles conditions, le comportement moutonnier n'est-il pas inéluctable? Il est significativement illustré par le sarcasme suivant à l'endroit de ceux des mandataires qui, au début de l'exercice de leurs fonctions, affichent des velléités de bonne gestion...: «*Ozali kokanisa nini! Est-ce que yo nde moto okobongisa mbok'oyo?*» (Lingala); «Qu'est-ce que tu crois! Te prends-tu pour l'homme providentiel que l'on attend pour redresser ce pays?» (Traduction). Le comportement moutonnier contraint ainsi les mandataires de l'Etat à adopter la logique du «panier à crabes», confortée par l'impunité. Ce comportement génère pour ainsi dire une pénurie de «déviant positifs» au sein de la classe dirigeante congolaise, l'élite, c'est-à-dire une pénurie de gens capables de naviguer à contre courant, creusant un chemin taillé dans le roc. Bref, dans le chef des Congolais la demande de changement au niveau de la culture politique est évidente.

Ce constat a amené l'Etat congolais à établir le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (COPIREP). Non seulement les pouvoirs publics ont demandé une réponse structurelle au problème de leur mauvaise gestion dans le cadre du modèle de gestion directe par l'Etat, mais ils ont surtout démenti le caractère intangible de celui-ci.

Avant que nous esquissons l'appréciation de la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008 qui est une nouvelle étape en politiques publiques, il sied que nous reprenions dans leurs grandes lignes, d'une part la réflexion du COPIREP dont elle s'inspire, d'autre part l'idée commune des réflexions du monde expert dans les politiques publiques.

1.1. La réflexion publique, du COPIREP

Le COPIREP a été établi par l'Etat aux termes des Décrets n°136/2002 du 30 octobre 2002 et 04/047 du 20 mai 2004³⁸⁸, avec pour mandat de lui soumettre des stratégies globales, sectorielles et par entreprise pour la réforme des entreprises publiques. Il s'agissait de proposer un nouveau cadre légal, réglementaire et institutionnel devant régir les entreprises publiques et d'assister les institutions et services publics dans la mise en œuvre du processus de la réforme engagée.

A ce sujet, les travaux du COPIREP mettent en évidence le fait que l'amélioration de la gestion de l'entreprise publique passe par le transfert des actifs publics au secteur privé, tout en soulignant que l'Etat constitue le problème et que la solution à la mauvaise gestion des entreprises publiques est dans l'instauration du libre marché. Cette thèse de libre marché peut paraître plausible dans un contexte où l'Etat ne parvient pas à injecter des moyens conséquents alors que, vu leur état actuel, la relance des entreprises publiques congolaises nécessiterait des capitaux importants. Cependant, dans le cas de l'Etat congolais qui est déliquéscent, avec des animateurs rompus à la corruption – autrement dit un Etat faible –, nous pouvons, et nous devons, nous attendre à une vente à la fois des entreprises publiques sous-évaluées et à un prix cassé.

Finalement, la réflexion globale du COPIREP intègre aussi celle de la SNEL, qui est sectorielle. Dans le document *Le Plan de sauvetage et de redressement de la SNEL* déjà référencé, la SNEL ouvre deux volets de réflexion. Le premier concerne les restructurations parmi lesquelles la cession d'actifs secondaires ou non productifs, l'abandon ou la cession des activités déficitaires au profit des privés ou des municipalités, le dessaisissement des activités secondaires non liées à l'objet social, l'injection de nouveaux capitaux, l'annulation de la dette rétrocédée ou non rétrocédée, le dessaisissement de l'éclairage public au profit d'un office municipal, la prise en charge de l'électrification rurale par un office spécialisé. Nous pouvons souligner l'existence de contradictions entre certaines pistes! Le second volet, quant à lui, est celui des stratégies globales: création d'une culture d'honnêteté, d'excellence et de hautes valeurs éthiques; instauration de la transparence dans la gestion de la société par le renforcement des contrôles et la communication des résultats qui en découlent; écoute des

³⁸⁸ A partir d'avril 2004, les décrets d'exécution de la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008 ont mué le COPIREP en Comité de pilotage des entreprises du portefeuille de l'Etat. Mais dans le texte, nous allons poursuivre avec l'appellation COPIREP, qui reste malgré tout familière au monde des entreprises publiques congolaises.

clients et recherche des voies et moyens pour les satisfaire; décentralisation du pouvoir de décision vers les entités; études, séminaires et conférences pour préparer la société à l'introduction des partenaires extérieurs, en vue de l'accroissement de l'efficacité et le développement de l'alimentation électrique...

Une deuxième réflexion interne de la SNEL a alimenté les travaux de la table ronde nationale sur l'étude du développement du site d'Inga, en mars 2006. Il s'agit d'un projet de réforme articulant la scission de la SNEL en une entité chargée des exploitations existantes et une autre chargée de nouvelles exploitations, de l'ouverture de la distribution et de la commercialisation à d'autres partenaires, de la création d'une structure nationale chargée de l'électrification rurale³⁸⁹.

1.2. Les réflexions du monde des expert dans les politiques publiques

A bien des égards, la réflexion suivante constitue l'antithèse de la réflexion publique qui vient d'être brièvement présentée, pilotée par une équipe d'experts. Ce constat nous amène à faire le point suivant: « la réalité de l'expertise et de ses usages aujourd'hui, disent Cantelli et al., nous offre des scénarios fort différents que l'on nommerait volontiers "la cacophonie des experts" »³⁹⁰.

Toutefois, si ces auteurs nous apprennent ainsi à nous méfier de l'expertise, ce n'est pas une raison pour que nous ne pas partager dans cette thèse des réflexions d'experts menées séparément, dans l'espace et dans le temps, et qui prônent l'idée commune suivante: *il est encore prématuré pour la RD Congo de s'avancer dans le partenariat public-privé capitaliste voire dans la privatisation*. Mubake Mumeme³⁹¹ est nettement un défenseur congolais de ce point de vue. Alors que le COPIREP met en avant la cession d'actifs publics au secteur privé, cet économiste commence par préconiser le partenariat public-privé (entendu par lui au sens de privatisation partielle des actifs publics):

«Le partenariat public-privé semble être la meilleure solution pour mettre fin à

³⁸⁹ SNEL, *Table ronde nationale...op.cit.*, p. 19.

³⁹⁰ Fabrizio Cantelli, Steve Jacob, Jean-Louis Genard et Christian De Visscher, « Introduction. Repenser l'action publique », in Fabrizio Cantelli, Steve Jacob, Jean-Louis Genard et Christian De Visscher, dir., *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 14.

³⁹¹ Michel Mubake Mumeme, «Une crise dans une crise: les entreprises publiques en R.D.C.», in IRES, *Cahiers Economiques et Sociaux*, vol. XXVI, n° 1-3, Kinshasa, décembre 2004, p. 39-50.

cette situation, en ouvrant le capital des entreprises aux partenaires privés et même publics; pour l'ensemble, l'Etat ne doit garder que plus ou moins 30% du capital et cela même dans les entreprises mixtes. Ainsi, il n'y aurait plus une mainmise sur ces entreprises avec les conséquences que l'on connaît. Ce serait la fin du «partage équitable et équilibré», car, étant majoritaires, les privés qui apportent leurs fonds ne peuvent pas tolérer les comportements ci-dessus dénoncés de l'Etat. Nous pensons que cette formule peut permettre de sauver beaucoup d'entreprises en faillite tout en évitant leur bradage³⁹².

Mubake Mumeme ajoute que, du fait que les résultats de la mise en œuvre du partenariat public-privé capitaliste ne sont globalement positifs que là où l'Etat a conduit ce processus avec maîtrise, tout élan de privatisation des actifs publics des entreprises publiques congolaises est à exclure dans le contexte actuel de faiblesse et de patrimonialisation de l'Etat³⁹³. En réalité, dans une telle opération de privatisation basée dans la réalité sur la coalition de l'Etat et des capitalistes, seule la classe politique dirigeante sera gagnante, et ce au détriment de la population.

Ce message sur la faiblesse de l'Etat, induisant une logique de prédation de la classe dirigeante, est non seulement repris mais aussi précisé sous un angle purement politique dans une analyse prospective de J.-C. Willame. Dans la foulée de l'analyse de l'école du choix public, il a tenu le propos suivant dès la suite des élections de 2006:

«Les places allaient donc être très chères pour satisfaire les nombreux «clients»-grands notables, petites formations politiques ou candidats «*free-lance*» - qui exigeraient le maximum pour ramasser une part de la mise ou tout simplement le remboursement des frais» engagés pour la campagne électorale³⁹⁴. De ce point de vue, l'appréciation portée par le patron de la MONUC sur la potentialité existante d'un «gouvernement stable avec une majorité parlementaire et une opposition forte» était pour le moins osé (...), surtout dans un système de pouvoir resté très clientéliste.

Les Congolais avaient donc voté, mais en aval tout restait à faire, non

³⁹² *Ibid.*, p. 49.

³⁹³ *Ibid.*, p. 48.

³⁹⁴ Il nous est donné de constater que dans le cours d'économie du développement à l'ISDR/Bukavu, en janvier 2007, le lieutenant d'un candidat aux élections législatives du «juillet 2006» (l'actuel ministre des sports) avait fait une déclaration dans le sens de ce que Jean-Claude Willame a mis par écrit. Dans la foulée de type d'analyse, il ne faudrait pas oublier un facteur important de cette bataille, souligné du reste par Gaetner, *op.cit.*, p. XVI: « Les politiques, quant à eux, jouent au jeu du pouvoir. Pas au débat d'idées, pas à l'affrontement des projets. Leur seule ambition semble de rester au pouvoir... ».

seulement en matière de sécurité intérieure, mais en termes de gouvernance dans un Etat à reconstruire. Quel allait être le rôle des parrains du Congo et des «faiseurs de paix» en ces matières? A la fin du processus électoral, on avait peu de réponses à cette question. Si l'EUFOR maintenait son retrait au 30 novembre [2006], c'est-à-dire avant l'annonce officielle des résultats présidentiels, il était question d'une prolongation du mandat de la MONUC pendant trois années et de l'installation entre la communauté internationale et les nouvelles autorités congolaises, d'un «mécanisme de liaison» qui se substituerait au CIAT. Si les acteurs internationaux se félicitaient d'un processus électoral réussi et parlaient d'un pays «sur la voie de la démocratie», s'ils multipliaient les promesses d'assistance, la question de la coordination de l'aide internationale restait pendante et donnait quelque peu le vertige»³⁹⁵.

Il n'a pas fallu un an pour que les faits confortent cette analyse. La prospective de J.-C. Willame est corroborée aujourd'hui par un diagnostic articulant trois faits.

Premièrement, dans l'immédiat de l'«après accord global et inclusif», les parlementaires se sont laissés entraîner voire phagocytter par le système politique en place. Au lieu de dénoncer les détournements dans le chef des gouvernants, ils ont accepté un niveau de rémunération qui a définitivement fait d'eux des intéressés au détriment de la population qu'ils sont censés représenter. Cette infantilisation des parlementaires permet qu'à leur niveau se vérifie le principe de mise dans l'éducation familiale des enfants dans la Région des Grands Lacs: «*Un enfant qui mange ne parle pas*». Cependant, notre propos ne nous amène nullement à soutenir que les membres de la Société politique, y compris les élus de la République, devraient travailler dans de mauvaises conditions.

Dans l'ensemble de la Société politique, cette dérive a conduit irrésistiblement à la mise en place et à l'application dans la société politique de la nouvelle déclinaison «congolaise» (qui s'enracine) du verbe manger: «*Tu manges-Je mange...Nous mangeons*»³⁹⁶. Au fond, cette déclinaison rappelle le concept de dahoulage dans sa dimension négative de cercle vicieux. En effet, tout bien considéré, les parlementaires qui, au prix de l'infantilisation, ont privilégié leurs ambitions personnelles et leur bien-être au détriment d'une solidarité active contre la pauvreté, ont rendu le gouvernement «impuissant» à décider d'un

³⁹⁵ Jean-Claude Willame, *Les «faiseurs de paix» au Congo. Gestion d'une crise internationale dans un Etat sous tutelle*, Editions GRP, 2007, p. 193-194.

³⁹⁶ En d'autres termes: si tu veux être servi, il faut assurer que préalablement celui qui sert s'assure de pouvoir en profiter également. C'est, sans doute, une autre formule de l'*opération retour*.

processus de réforme salariale nationale équitable.

Ainsi, pris dans le piège des parlementaires, le gouvernement a subi l'effet boule de neige d'une réforme salariale favorisant les hauts revenus. Comme on pourrait s'y attendre, la hausse des revenus s'est produite pour l'ensemble de la société politique au niveau central et, comme on le verra, au niveau provincial. Paradoxalement, la réforme salariale en faveur des bas et moyens revenus devenait ainsi impossible pour l'action gouvernementale. Or, seule une telle réforme peut donner au gouvernement les moyens internes des politiques qu'il annonce. Sans ceux-ci, il ne fait que s'enfoncer dans l'aventure budgétaire d'un fonctionnement déficient de l'Etat. En effet, le relèvement des bas et moyens salaires vise à la création du pouvoir d'achat pour les fonctionnaires. A défaut, ceux-ci vont continuer à se servir eux-mêmes à la base, au détriment du trésor public et de tout élan de (re)développement. Dans une telle perspective, nous continuerons à nous enliser dans l'éviction des dépenses d'investissements publics aux dépens des dépenses de fonctionnement liées au paiement de hauts salaires à la classe politique. Ce processus hérité de la période de transition restera inévitable voire s'amplifiera au fil du temps.

En outre, faute d'une politique de nature à faire de la fonction publique l'un des deux principaux piliers d'un processus de (re)développement du Congo – l'autre, la mise en place d'une gestion favorable au développement des entreprises publiques qui est au cœur de notre proposition –, il n'est pas surprenant que le pays soit aujourd'hui confronté aux grèves³⁹⁷. Pour mémoire, le salaire de la fonction publique illustre selon le cas le phénomène des systèmes de protection sociale "clientélistes" ou celui des systèmes de protection sociale "résiduels"³⁹⁸. Qui plus est, il est sans commune mesure avec le barème

³⁹⁷ La rentrée scolaire 2007-2008 a elle aussi commencé par une grève des enseignants du primaire et du secondaire, qui réclamaient l'application du premier palier du barème de Mbudi. Et que dire de cette année académique pour l'Université de Kinshasa où se vit une grève qui dure depuis 6 mois, les professeurs d'université exigeant d'être alignés sur les salaires de certaines catégories de la société politique?

³⁹⁸ Comme le fait remarquer Andrés Pérez Baltonado, *op.cit.*, p. 43: "Les systèmes de protection sociale "clientélistes" se sont développés dans le cadre des relations de type corporatiste entre l'Etat et la société. En régime corporatiste, les politiques sociales sont généralement formulées et mises en œuvre en fonction des positions de pouvoir des élites et de groupes d'intérêts spécifiques davantage qu'en réponses à des revendications sociales générales. Dans ce type de système, la couverture sociale reflète les niveaux de pouvoir des différents secteurs de la société qui ont "colonisé" l'appareil d'Etat (...). Les systèmes de protection sociale "résiduels" émergent dans les pays du Sud où le pouvoir d'Etat est organisé et exercé sur un mode néopatrimonial. (...) Dans les pays néopatrimoniaux, le pouvoir de l'Etat est principalement coercitif et la société civile est peu importante ou inexistante. Les politiques sociales et les systèmes de protection sociale ne sont donc pas

journalier des frais de mission du fonctionnaire congolais à l'intérieur du pays, qui, par exemple pour le chef de division, est équivalent à plus ou moins le double de son salaire mensuel (qui avoisine 60 \$US). En outre, le rapport serait du simple au double selon que l'on est fonctionnaire à Kinshasa ou à Bukavu...

Il en résulte une fragilité de la société politique à plus d'un titre. Il faut citer tout d'abord la méfiance que le «deux poids, deux mesures» entretient tant vis-à-vis du gouvernement que du parlement. Par ailleurs, s'est installée de la démoralisation face à l'absence de tout souci d'un changement de comportement des politiciens, de tout signe de rupture avec le passé. Ainsi, comme le note Jean-Claude Willame³⁹⁹, une telle situation, qui semble confirmer les règles patrimoniales et l'utilisation des positions publiques pour des gains essentiellement privés, entretient les habitudes corrélatives de corruption dans les étages du haut et fait que les vieilles habitudes de bakchich dans ceux du bas demeurent. A titre d'exemple, à l'Assemblée Provinciale du Sud-Kivu, le principe qui préside au partage des dotations budgétaires est la «division par trente-six»⁴⁰⁰.

On est confronté à la redistribution des deniers publics au sein d'une Société politique qui n'a pas de contre-pouvoir en face d'elle. Dans cette situation, la question est de savoir si le salut du peuple congolais ne peut pas venir de la consolidation de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif. Certes il existe bien aujourd'hui une opposition parlementaire qui devait jouer ce rôle réformateur, mais elle a du mal à se structurer parce qu'elle est en proie à des divisions⁴⁰¹. La seule frange de l'opposition politique qui compte dans ce cas est celle qui coalise avec la société civile et, ensemble, elles constituent les forces vives de la Nation.

Le **deuxième fait**, plus local, est révélateur de la tension qui existe dans les entités décentralisées. On sait que, au Sud-Kivu par exemple, le fonctionnement de l'Assemblée provinciale, du Gouvernorat de Province et du Gouvernement provincial a absorbé 75 % du budget réalisé de la Province en 2007⁴⁰². En creux, tout porte à croire que les choses n'ont pas changé en 2008 et en 2009. Cette

généérés par la force constitutive des droits des citoyens ".

³⁹⁹ Jean-Claude Willame, «RDC 2006-2007: un an de violence et de présidentialisme par défaut », in *La Revue nouvelle*, n° 1, janvier 2008, p. 19.

⁴⁰⁰ Les agents provinciaux de l'assemblée ont compris que pour les 36 députés provinciaux, c'est eux d'abord, et tant pis pour le personnel politique, administratif et technique.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 20.

⁴⁰² Digital Congo dans sa livraison du 1er septembre 2008, indique que le budget 2009 plafonne la réhabilitation de la centrale Ruzizi à 10,6% et le fonctionnement des institutions provinciales à 36,3% (un budget total de 110 millions).

situation du Sud-Kivu ne constitue pas un cas isolé. Elle serait sans aucun doute la conséquence d'un atterrissage «forcé», c'est-à-dire insuffisamment préparé sur le plan de l'aménagement des moyens. Il en va ainsi en raison de deux caractéristiques du contexte. D'une part, la sous-production et donc la faiblesse du produit intérieur brut commercialisé (PIBC) fait que le budget national est financé au moins pour la moitié sur fonds venus de l'extérieur. D'autre part, le Congo est en encore à un stade où l'intérêt individuel est poursuivi au détriment de l'intérêt collectif. Par conséquent, tout comme les parlementaires nationaux, les animateurs de ces institutions provinciales ne s'en cachent pas: il faut un *cash out-flow* qui couvre au moins les frais engagés pour la campagne électorale et qui permette de constituer un matelas financier pour la prochaine...

En province, les élus se comportent en «nouveaux tout-puissants» pour deux raisons. En premier lieu, la plupart ont œuvré dans les différents états-majors des candidats députés nationaux et du candidat Président de la République pour le compte de l'Alliance de la Majorité Présidentielle (AMP). Les mandataires qui exercent le pouvoir au niveau central constituent leur parapluie au niveau provincial. En second lieu, un coup a été porté à la société civile du Sud-Kivu par le Gouverneur de Province qui, aux lendemains des élections, a «débauché» le Président de cette société civile pour lui confier le portefeuille ministériel provincial de l'intérieur. En RD Congo, les équations individuelles des leaders restent déterminantes dans l'action collective. Nous pouvons en conclure que ce qui va dans le sens d'un travail de construction de la mentalité collective est urgent face à l'absence de vision du bien commun de la classe politique.

Troisième fait, les tergiversations que nous avons pu observer dans les prises de décisions, pourtant parfois salutaires pour la gestion publique, décrédibilisent la société politique au sommet de l'Etat. C'est souvent le prix à payer pour un gouvernement de coalition:

"Plus le gouvernement compte de partis en son sein, rapportent en effet Balme et Brouard, moins il a de chances de réaliser ses préférences et de changer le *statu quo* (l'équilibre existant). Ceci résulte de deux effets; d'une part, un effet modérateur: à mesure que croît le nombre de partis, la probabilité d'inclusion du parti médian dans l'espace politique augmente également; d'autre part, un effet d'embouteillage: dans un gouvernement coalisé, chaque parti veut imposer ses mesures phares et pose son *veto* sur les politiques affectant son électorat"⁴⁰³.

Dans le cas congolais, cependant, ceci suggère deux considérations.

⁴⁰³ Richard Balme et Sylvain Brouard, *op.cit.*, p. 41.

D'une part, les mécanismes de régulation qui s'imposent exigent un Etat (congolais) fort, c'est-à-dire à capacité administrative et à qualité éprouvées de gouvernance, en excluant la prédation⁴⁰⁴ par les dirigeants politiques. La restauration du «pouvoir d'Etat» requiert un cadre légal bien conçu mais surtout qui fonctionne correctement. Ceci laisse présager, en cas de «privatisation» avec transfert d'actifs, qu'il faudra du temps avant que la Société politique congolaise ne devienne une instance capable d'être garante de l'accomplissement des missions de service public, c'est-à-dire le service au citoyen et à tout citoyen.

D'autre part, étant donné que beaucoup reste à faire en matière sécuritaire, on peut estimer qu'aucune implication résolue des partenaires extérieurs dans le processus de (re)développement de la RD Congo ne peut être envisagée sans signaux forts d'une approche «proactive» pour prévenir le déclenchement des conflits.

Pour approfondir nos propos, venons-en à la loi du 7 juillet 2008. Comme nous le verrons, celle-ci est une décision politique qui va dans le sens d'un partenariat public-privé capitaliste. Or, les rares Congolais qui investissent timidement le font encore plus timidement en RD Congo. Nous pouvons donc nous attendre à ce que les repreneurs se recrutent presque exclusivement dans le pouvoir mondialisant et les Congolais seront alors cooptés comme actionnaires de paille. Dans ce cas, dans le contexte actuel d'Etat «fragile» et «faible», nous risquons d'assister à ce que nous avons déjà nommé «zaïrianisation inversée». De plus, pour obtenir un niveau de profit suffisant dans les actuelles entreprises publiques, il faudra au préalable y consentir des investissements lourds et mettre en place une gestion rigoureuse de recouvrement des revenus. Dans ces conditions, nous pouvons nous demander si l'état actuel des entreprises publiques congolaises n'est pas très éloigné des ambitions des investisseurs privés étrangers.

1.3. Analyse prospective de la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008

Toute la force de cette loi est qu'elle systématise la réflexion du COPIREP. Elle marque ainsi la fin de la gestion directe des entreprises publiques congolaises, y compris la SNEL et instaure la gestion additive dans le

⁴⁰⁴ Citons encore une fois ici l'artiste-musicien Koffi Olomide qui, dans la chanson *Aliya* (concert live de janvier 2007 et concert live donné à l'occasion de son 52^e anniversaire) montre le visage de la société politique congolaise, dont le principe de travail n'est pas l'équité, mais «le deux poids, deux mesures». Il pointe du doigt: la commission de censure des œuvres musicales et la direction des impôts.

partenariat public-privé capitaliste.

Ce choix politique n'augure pas des lendemains meilleurs. D'une part, il n'a pas tenu compte des critiques de ce pôle des politiques publiques. Rappelons le tableau plus sombre des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste. Il a été développé (chapitre 1) par des analystes focalisés tout aussi bien sur les multinationales publiques que sur les multinationales privées (Giorgio et Blundo suggèrent que la grande corruption est avant tout l'œuvre de celles-ci). Pourtant, en ce qui concerne la RD Congo, Mubake Mumeme, Jean-Claude Willame et nous-mêmes avons montré que ce tableau tenait à une défaillance de l'Etat dans le pilotage des politiques, les acteurs politiques n'étant pas capables de résister aux transactions d'opportunisme. La conséquence de celles-ci est que les utilisateurs ne peuvent s'attendre à une quelconque protection face au coût social lié à l'effondrement du service public. De la même façon, plus récemment, le 6 décembre 2009, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon a considéré qu'en termes de biens publics (sécurité, route, justice, contrôle de l'intégralité du territoire national...), la RD Congo ne donne pas des signaux qui augurent d'un début de reconstruction de l'Etat⁴⁰⁵.

D'autre part, la faiblesse de ce choix politique est de ne pas faire prendre en compte les pratiques réelles et les expériences de terrain. Paradoxalement, par cette loi l'Etat congolais démontre son incapacité de pénétrer la société. Il semble aujourd'hui soit complètement détaché, soit incapable de résister aux pressions du pouvoir mondialisant : pays développés, multinationales publiques et multinationales privées.

L'analyse de la loi n° 08/07 du 7 juillet 2008 appelle ainsi un commentaire prospectif. Son application ne pourra pas améliorer les conditions de vie des populations congolaises. Au contraire, on est sûr qu'elle va plutôt contribuer, pour paraphraser Zacharie et Kabamba⁴⁰⁶, à les maintenir dans des conditions de victimes d'enjeux sur lesquels elles n'ont aucune prise, ce qui va les condamner à en rester à développer des stratégies de survie.

De ce fait, tout n'est donc plus question de choix. La question est de refondre inmanquablement les politiques publiques coulées dans la loi n° 08/07 du 7 juillet 2008. La priorité actuelle est de procéder à une réforme importante, courageuse et qui mérite d'être menée pour l'amélioration des conditions des

⁴⁰⁵ Entretien exceptionnel avec Ban Ki-moon à New York, TV5Monde, RFI et Le Monde, « internationales », 6 décembre 2009.

⁴⁰⁶ Arnauld Zacharie et Bob Kabamba, *op.cit.*, p. 142.

populations. Cette priorité se fonde sur le pronostic suivant: comprendre la nécessité d'une politique publique adaptée en fonction de l'histoire propre de la RD Congo, des logiques économiques, sociales et culturelles qui l'animent. C'est cette perspective d'analyse qui s'ouvre dans la section suivante.

2. Les pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif: une base d'une nouvelle politique publique en RD Congo

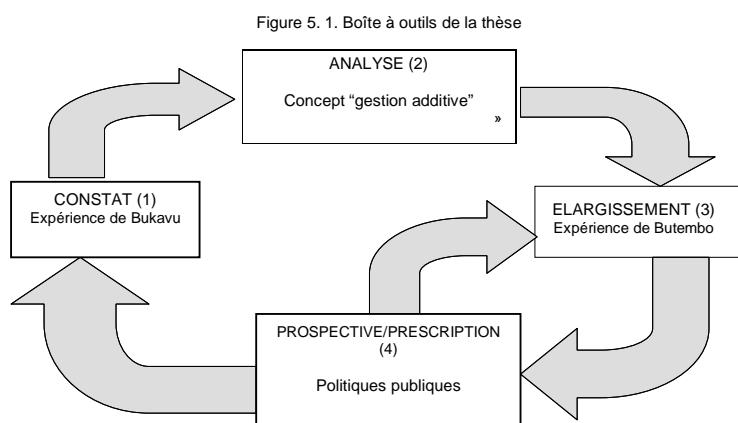
Si cette thèse ne prétend pas représenter la diversité des pratiques de gestion additive en RD Congo, elle apporte en termes de retombée ou d'information utile et utilisable une première analyse des enjeux-clés du développement de ce qu'il est possible d'appeler « les politiques publiques articulées à partir des pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif ». Dans cette perspective, les pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif et la nécessaire politique publique qui s'en esquisse ont occupé le haut de la thèse dans le chapitre précédent, avec un terrain: *la région de Bukavu*, et un secteur: *l'énergie*. Mais dans le fond, on peut observer des pratiques qui font vraisemblablement preuve d'application de la grille de lecture « gestion additive » sur d'autres terrains du pays et d'autres secteurs et, ainsi, atteindre l'objectif d'une nouvelle politique *nationale*. De ce point de vue, on peut mettre en jeu cette façon de répondre aux attentes des populations de la *ville de Kinshasa*, tout aussi bien dans le secteur de *l'éducation*, avec les comités des parents dans les écoles, que dans le secteur du *transport en commun*, avec des structures comme les associations des chargeurs. Selon les premiers résultats de l'application du concept de gestion additive à ces cas par Pèlerin Kimwanga⁴⁰⁷, cette façon de faire révèle qu'il s'agit des pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif.

Dans cette foulée de confirmation des acquis de l'étude de Bukavu, nous allons en vue d'élargir la perspective, livrer les résultats d'une amorce de recherche au sujet de ce qui se passe dans la région de Butembo, terrain clé. Pour expliquer le choix de ce terrain clé, il faut prendre en compte en considération au moins quatre particularités majeures des pratiques réelles dans cette région: premièrement, l'importance de la société civile à travers le tandem Fédération des Entreprises du Congo (FEC)-Eglise catholique; deuxièmement, l'importance qu'y a pris la production des biens publics; troisièmement, la possibilité

⁴⁰⁷ Témoignage de Pèlerin Kimwanga, membre du jury de cette thèse, à l'occasion de la défense privée, le 11 décembre 2009.

d'arriver à des sources écrites de qualité; enfin, l'importance d'un trait culturel , l'*omukumbira* (infra) qui cristallise des valeurs culturelles et des normes significatives quant à la citoyenneté.

La brève analyse de ce processus est conçue comme préparatoire à la conclusion. C'est pour cette raison qu'il convient, à ce moment de l'exposé, de faire le point sur les différentes étapes du processus réalisé et qui reste à achever. Nous le faisons schématiquement grâce à la *boîte à outils* identifiée dans la figure 5.1 et qui s'inscrit dans une démarche circulaire.



Dans la boîte à outils apparaissent quatre points cardinaux. Le constat en est le premier et le point de départ de la lecture; nous l'avons posé dans la région de Bukavu. Il s'est dégagé de cette observation (qui est au cœur du chapitre 4) un débat conceptuel dont les contours ont été précisés dans le premier chapitre. Puis, l'élargissement de cette analyse aux pratiques a permis la prospective sur les conditions de pilotage des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif. Enfin, dans le cadre d'une analyse à la fois prospective et prescriptive, à partir des actions préconisées pour une mise en œuvre cohérente des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif nous avons considéré que les éléments essentiels étaient présents, non seulement pour que se poursuive la lente transformation en termes d'empowerment que nous avons vue se véhiculer et se diffuser par apprentissage à travers les pratiques, mais aussi pour que, finalement, tendent à se réaliser l'efficacité et

l'équité recherchées dans la fourniture des biens publics en RD Congo.

2.1. Elargissement de l'étude des pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif à la région de Butembo

L'étude des pratiques de gestion additive dans la région de Bukavu était essentiellement basée sur les sources de première main: interviews avec des acteurs de terrain selon l'analyse en groupe *in vitro*⁴⁰⁸ et l'observation participante, l'analyse documentaire intervenant à titre subsidiaire. La variante de l'analyse en groupe (analyse en groupe *in vitro*) a permis de mettre en dialogue différents points de vue et le compromis en croisant les données d'enquête directe ou indirecte (témoignages) par des entretiens entre personnes distantes dans le temps et l'espace, l'interaction sociale autour d'un même problème se fait par l'entremise du chercheur.

Une autre démarche est adoptée pour l'élargissement de l'étude à la région de Butembo. Elle recourt à des sources de seconde main: témoignages (experts et autres observateurs) et analyse documentaire. En ce qui concerne le processus de recueil de ces témoignages, notre parti-pris pour la consigne de Jean-Claude Kaufman reste d'actualité: en cas de saturation des données, il est bon de prendre ce qu'on a et de s'arrêter pour construire l'analyse, quitte à la tester ultérieurement.

Cette démarche porte sur la région de Butembo, espace de la RD Congo situé à l'Est la RD Congo, dans la Province du Nord-Kivu, dans la région des Grands Lacs africains. On la désigne également par le terme «Grand Nord».

La dénomination «Grand-Nord» est d'abord apparue comme subdivision administrative dans le cadre de la nomenclature des Zones de Santé en Province du Nord-Kivu. La société civile l'a ensuite adoptée. Le parti Rassemblement congolais pour la démocratie/ Mouvement de Libération (RCD/ML), aile dissidente du RCD qui contrôlait les territoires de Beni et de Lubero, a donné à cette circonscription le contour que nous lui connaissons aujourd'hui. Cette dénomination est aujourd'hui entrée dans la littérature, comme l'illustre son usage par Berghezan ou de Villers⁴⁰⁹. Du Sud au Nord, la région de Butembo

⁴⁰⁸ A nouveau, rappelons que nous avons indiqué dans l'Introduction que cette variante de l'analyse en groupe permet de mettre en dialogue différents points de vue et favorise le compromis de différents enquêtés, en croisant les données d'enquête directe ou indirecte (témoignages) par des entretiens des personnes distantes dans le temps et l'espace, l'interaction sociale autour d'un même problème se fait par l'entremise du chercheur.

⁴⁰⁹ Georges Berghezan, dir., *op.cit.*, p. 7 et 8 (carte reprenant cette appellation). Ainsi, le

commence à Kanyabayonga (limite administrative sud du Territoire de Lubero et limite administrative Nord du territoire de Rutshuru) et s'arrête à Erengeti (extrême Nord du territoire de Beni). Finalement, elle correspond administrativement aux territoires de Beni et Lubero.

Les résultats de l'analyse qualitative amorcée concernant cette région seront présentés en deux volets: économie politique et socio-anthropologie.

2.1.1. Volet économie politique

Depuis les années 1980, la dynamique populaire est à l'origine de l'essor de cette région, îlot de développement dans un pays en sous-développement, ce qui en fait un modèle empirique très intéressant. Nous suivons son déploiement en ce qui concerne les biens publics: l'électricité, et bien d'autres biens publics.

Depuis les décennies de modernisation nationale, le Kivu en général a toujours été marginalisé par rapport aux grands programmes de développement du pays et des infrastructures⁴¹⁰. Aussi, le déficit énergétique y a-t-il toujours été tel qu'en ce qui concerne la province du Nord-Kivu, la SNEL/DRK n'est jamais allée plus loin que la ville de Goma et ses environs. Outre le problème de l'insuffisance de l'offre, le paternalisme étatique a également été une limite à l'action de ce parastatal. A ce propos, reprenons ici quelques bribes des entretiens avec MM. Kunaba et Tatsopa. Selon eux, on n'oubliera pas de sitôt la position de Kitima-bin-Ramazani⁴¹¹ qui, chaque fois que le dossier de raccordement de la cité de Butembo (aujourd'hui ville) était discuté à Kinshasa, affirmait:

«Mais pourquoi doit-on se préoccuper d'étendre le réseau de la SNEL/DRK à la cité de Butembo, qui n'est pas un chef-lieu de province, alors que la ville de Kindu, qui est un chef-lieu de province dans l'espace du réseau SNEL/DRK, n'est pas encore desservie?».

Ceci permet de comprendre pourquoi en dehors des centrales thermiques à Beni (pour les besoins de l'administration publique) et à Butembo (pour les

Nord-Kivu se trouve désormais subdivisé en Grand Nord composé des territoires de Beni-Lubero et en Petit Nord composé de la ville de Goma et des territoires de Masisi, Nyiragongo, Rutshuru et Walikale. Gauthier de Villers, *op.cit.*, p. 42, en précisant « Grand Nord » Kivu.

⁴¹⁰ RD Congo, Ministère des travaux publics, Bureau d'Etudes, d'Aménagement et d'Urbanisme et Canada, Office de planification et de développement du Québec, *Schéma régional d'aménagement Maniema, Nord-Kivu, Sud-Kivu. Document préliminaire*, 1992.

⁴¹¹ Ce dernier a été pendant longtemps Secrétaire général du MPR. Sa position rejoint l'analyse ci-dessus du *Schéma régional d'aménagement Maniema, Nord-Kivu, Sud-Kivu. Document préliminaire*.

besoins des activités et des agents de la société Mines des Grands Lacs, disparue dans les années 1960), le *Grand Nord* est resté un grand oublié de la SNEL. Cette absence d'offre publique ou, en d'autres termes, cette situation de «state failure» dans le Grand Nord a poussé les demandeurs à inventer progressivement des solutions alternatives⁴¹².

Nous ne sommes pas en mesure de livrer des chiffres précis sur la capacité et l'offre totale d'énergie dans la région de Butembo. Notre ambition est de présenter une perspective historique:

1. Un premier stade a été celui du recours fait à des groupes électrogènes. Dans les centres comme Butembo et Beni, rares sont les ménages d'hommes d'affaires qui n'ont jamais utilisé un groupe électrogène en propriété. Certains citoyens simples y recourent également mais très souvent en copropriété. Cependant, à Beni, la société ENRA prospère dans ses activités en utilisant une centrale thermique comme source d'énergie.

2. Ensuite, à partir des années 1980, sont apparues de mini et micro centrales hydro-électriques. Leur construction et leur extension sont liées à la présence à Butembo d'un atelier de fabrication de turbines appartenant à un entrepreneur local⁴¹³. Nous pouvons alors mieux comprendre que l'on dénombre aujourd'hui dans la région de Butembo une septantaine de micro et mini centrales hydro-électriques. La petite épargne a été mobilisée autour de la mise en œuvre de ce réseau hydro-électrique et a emprunté trois voies.

- La première est celle de l'action de l'acteur privé confessionnel, avec la mise en service des mini-centrales: en 1980 à Katiri-Kyondo (2 MW), pour le compte de la paroisse et initialement pour fournir de l'électricité à l'hôpital général de la cité. Depuis 1991, la gestion de ce bien communautaire, qui à ce jour alimente également 400 abonnés domestiques, a été confiée à un Comité des Elus locaux représentant la population, parmi lesquels des maçons et des cantonniers qui avaient tracé le canal et construit la route qui mène au barrage; en 1982 à Maboya (25 KW), pour le compte de la paroisse de Maboya, à environ 25 km de Beni (elle alimente la paroisse, une école et un complexe artisanal comprenant une menuiserie et différents

⁴¹² Christian Kakule Kaparay, *op.cit.*, p. 171-180 et Bruno Paluku Sarata, *op.cit.*, p. 195-233. les deux sources écrites ont été complétés par des informateurs de qualité: Anselme Paluku Kitakya (alors doctorant à l'IED/UCL), Charles Kambale Valumunzighe (alors doctorant à la faculté d'ingénierie biologique, agronomique et environnementale de l'UCL), Nissé Nzereka Mughendi (doctorant en sciences politiques/UCL), Christian Kamala (doctorant PTCI), Monsieur Elisée Kunaba Makabano...

⁴¹³ Information contenue dans Bahizire Mweze, *op.cit.*

moulins); en 1982 , à Musienene (12 KW), par le Diocèse de Beni-Butembo, pour les besoins du Petit Séminaire et de l'Hôpital de Musienene; en 1982 à Lukanga, avec des extensions successives, dont la dernière, en 1994 a porté la capacité à 35 KW, pour le compte de la paroisse; dans la même période, à Mulo, une mini-centrale de 48 KW pour les besoins de la paroisse; en 1994 à Kanyabayonga (5 KW); en 1994 à Mangina , pour le compte de la paroisse (40 KW); et en 2005 à Butembo, pour le compte de l'Université Catholique du Graben (30 KW).

- La deuxième voie est celle de l'acteur privé capitaliste individuel, avec la mise en service de deux mini-centrales pour le compte respectivement du complexe théicole de Butuhe (une unité du secteur public, Ministère de l'agriculture, qui a été privatisée) et de la Savonnerie industrielle de Butembo (70 KW). Il faut intégrer ici une troisième mini-centrale, dite «Grand Moulin du Kivu» avec la Minoterie du Kivu, extension de la MIDEMA (Minoterie de Matadi) en vue d'introduire la culture du blé dans les pratiques agricoles du Kivu, notamment là où, comme dans le Grand Nord, le climat favorise le développement de cette céréale.

- La troisième voie est celle l'acteur privé associatif, avec la mise en service en 1997-1998 du Projet d'Electrification Communautaire de Kitakandi (PECOKI, 25 KW) et de la mini-centrale dite Projet d'Electrification de Kimbulu (PROELKI). Cet ouvrage a été aménagé à 4 km du lieu de consommation, dans le cadre de l'ACOOELAR/N-K (Association Coopérative d'Electrification des Agglomérations Rurales du Nord-Kivu). Il a bénéficié du préfinancement d'un prêtre italien de la paroisse de Kimbulu, remboursable après 5 ans. Les cotisations mensuelles des membres (10 \$US par membre, pour 165 membres, pendant 72 mois) ont participé à la constitution du fonds de remboursement, et d'un fonds spécial alimenté par des cotisations spéciales (20.000 \$US).

3. Enfin, la mobilisation autour des microcentrales hydro-électriques se fait autour de deux entités: la Société d'Electrification du Nord-Kivu (SENOKI), à Butembo, et la Centrale hydro-électrique de Monda à Beni, deux projets mobilisateurs de la grande épargne. Si d'aucuns peuvent soutenir que la dimension de partenariat public-privé n'est pas évidente dans les initiatives antérieures, il est intéressant de constater que cette dimension de partenariat est bien présente dans le cas de SENOKI, avec un avantage important en termes de service public, et partant de distribution, tel qu'il s'inscrit dans une stratégie de développement local.

- SENOKI a été portée "sur les fonds baptismaux" par le diocèse de Butembo, sous l'influence de feu Son Excellence Monseigneur Emmanuel Kataliko et de l'abbé Apollinaire Malumalu qui l'introduisit auprès de l'ONG Hydraulique Sans Frontière (HSF). HSF a apporté sa contribution en s'impliquant dans les tractations de la reconnaissance officielle de la SENOKI par les autorités de Kinshasa. L'implication des commerçants entrepreneurs de Butembo a fait basculer le projet vers la société sud-africaine dénommée «CLACKSON» qui avait accepté de le préfinancer.

Ce projet de fourniture privée d'un bien public est une remarquable illustration d'une gestion additive dans le partenariat public-privé associatif. Nous pouvons l'illustrer en apportant comme preuve deux témoignages.

Le premier est le fait que le projet SENOKI a été officialisé respectivement par l'arrêté n° 20/CAB/MIN/ENER/2002 du 20 septembre 2002 et titre n° E/SG/43/060/G9/2002 du 30 septembre 2002 portant tous les deux sur l'agrément de SENOKI en qualité d'entreprise de service d'électrification, laquelle est soumise, rappelons-le, à l'obligation spécifique de service public (accès de toute la population, qualité, sécurité, tarification abordable...). Cette obligation impose la présence d'une autorité publique de supervision (de régulation), en l'occurrence la SNEL.

Le deuxième témoignage peut être tiré d'une lecture de la réponse du Président de la République à la demande populaire d'électrification au travers du projet SENOKI, lors de la campagne présidentielle de l'année 2006. Bien que la SNEL/Beni et la SNEL/Butembo aient séparément été dotées respectivement d'une centrale thermique pouvant alimenter environ 1.000 maisons, le Président de la République a en plus offert un premier chèque pour trois mois d'approvisionnement en carburant pour la centrale thermique, et un deuxième pour poser les installations publiques de distribution à partir de la centrale SENOKI. On peut voir dans cette réponse l'idée de la promotion du service public, même si cette façon de promouvoir le service public relève d'un fait du Prince au détriment du fonctionnement normal des institutions.

- L'existence d'une centrale hydroélectrique de Monda a été portée à notre connaissance grâce à une correspondance déjà évoquée, à savoir la lettre n° réf.: DG/DDV/071/2006 de l'Administrateur-Délégué Général de la SNEL adressée au Président de la Fédération des Entreprises du Congo/Groupement territorial de Beni. Ce document montre qu'autour du projet se concrétise une gestion additive dans le partenariat public-privé associatif entre la SNEL et la Fédération des Entreprises du Congo/Groupement territorial de Beni.

Comme indiqué plus haut, la gestion additive dans la fourniture des biens publics ne s'est pas seulement manifestée dans le secteur électrique. C'est ainsi que, singulièrement, dans le cas de la région de Butembo, il y a été recouru de telle façon qu'elle semble devenue un enjeu de la gestion publique. Un acteur de la société civile, la section locale de la fédération des entreprises du Congo (FEC) a le vent en poupe à cet égard. Kambale Mirembe abonde en exemples de ses initiatives en matière de fourniture des biens publics:

- " La FEC a pris l'initiative, au début des années 1990, d'entretenir elle-même certains tronçons routiers principaux en territoire de Beni et Lubero: Butembo-Beni, Beni-Eringiti, Beni-Mangina, Beni-Kasindi et Butembo-Kanyabayonga; soit plus de 350 km de route en terre battue. Il s'agit de routes d'intérêt général, c'est-à-dire de routes nationales facilitant la communication entre les régions et avec les pays voisins, et les routes régionales d'accès aux chefs lieux des régions et des territoires. Ces tronçons sont rendus praticables grâce à la redevance péage route instaurée et gérée par la FEC-Lubero, avec l'autorisation du Gouverneur de Province. En effet, si les routes deviennent impraticables, ce sont les commerçants qui en sont aussi victimes, leurs véhicules connaîtront des accidents; les commerces connaîtront des retards d'approvisionnement, des invendus, les clients ne sachant pas atteindre les points d'achats, etc. (...) Le suivi de l'initiative est assuré par un comité mixte où sont représentés les commerçants, l'administration et les services publics techniques (...).

- La FEC a entrepris en juin 1995, grâce aux cotisations spéciales, la construction de dix salles de cours à l'Université Catholique du Graben, université privée établie à Butembo. Le suivi est assuré par une commission mixte (commerçants, Eglise catholique locale, université). La FEC a aussi offert 150 tôles pour la reconstruction de l'école primaire de Butembo (...).

- Au début de la décennie 1990, à la suite des pillages et de l'insécurisation des personnes et des biens, les militaires impayés constituant une menace, la FEC a pris l'initiative de contribuer à assainir l'environnement sécuritaire, condition préalable pour exercer toute activité. En fait, elle a financé des dépenses alimentaires, vestimentaires, de déplacement et d'efforts de guerre pour les militaires à Butembo (...). De plus en plus, à Butembo, une concertation locale se fait autour des questions qui concernent la vie de la collectivité. Les réunions autour des questions sécuritaires par exemple, ne sont pas limitées aux autorités militaires, policières et municipales mais élargies aux délégués des associations de commerçants, d'églises et d'autres acteurs locaux non étatiques qui peuvent être concernés. (...).

- La FEC a contribué en 1994 à l'achat de ciment et de fer à béton, qui ont servi à la construction d'un bassin de filtrage d'eau de l'entreprise publique de distribution d'eau. La même année, elle a déboursé pour l'intérêt communautaire, une somme pour l'achat d'un terrain qui sert de cimetière public⁴¹⁴.

Pour sa part, Paluku Kitakya note:

«La construction des marchés, écoles, hôpitaux, églises et autres infrastructures d'intérêt public, est un facteur de l'accroissement de la demande des parcelles dans les extensions de la ville. Dans le contexte actuel de défaillance de l'Etat et de son incapacité à assurer les services publics fondamentaux, la plupart des infrastructures publiques sont initiées et gérées par les privés, les associations et des communautés religieuses»⁴¹⁵.

En troisième lieu citons Kakule Tatsopa wa Mugalitsa:

«La route Kyavinyonge (sur le lac Edouard)-Kyondo (en région de Butembo) a été tracée par la population à l'initiative et sous la supervision de Mgr Kataliko dans le but premier de faciliter l'approvisionnement en poissons en région de Butembo»⁴¹⁶.

Enfin, ces informations ont été confirmées au cours d'un entretien que nous avons eu avec Paul Katembo Vikanza⁴¹⁷.

De cet entretien notamment, mais aussi de ce qui précède, nous avons dégagé quatre principaux vecteurs et qu'on pourrait dénommer «Région de Butembo: une œuvre d'une société civile apolitique»:

- Primo, à Butembo, la société civile ne s'affiche pas comme voie d'accès au pouvoir, mais plutôt comme canal de mobilisation collective de personnes qui se préoccupent de l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail au départ de leurs activités agro-pastorales et commerciales. Ceci est illustré par le projet en cours de dotation d'une mairie de la ville de Butembo. L'initiative est venue des hommes d'affaires et des églises qui y investissent visiblement en vue de voir s'améliorer les conditions de réalisation du service public. Une telle initiative est emblématique d'un ensemble d'infrastructures d'intérêt public qui

⁴¹⁴ Omer Kambale Mirembe, *op.cit.*, p. 209-211 et 236.

⁴¹⁵ Anselme Paluku Kitakya, *op.cit.*, p. 204.

⁴¹⁶ Troisième entretien avec lui, le 6 septembre 2008. Symétriquement à ce cas, en région de Bukavu élargie au territoire d'Uvira on a vu avant le coup d'envoi de la guerre de libération du Congo-Zaïre de l'AFDL, la réhabilitation de la route Runingu-Katobo-Mulenge par la population à l'initiative et sous la supervision de Mgr Jérôme Gapangwa alors évêque du diocèse d'Uvira.

⁴¹⁷ Entretien à Louvain-la-Neuve, avril 2008.

ont été réalisées, comme le précise Paluku Kitakya dans son extrait ci-avant évoqué. Commentant ces informations, Paul Katembo Vikanza a abondé en détails et très positivement sur l'initiative d'entretien des routes existantes (axe Butembo-Kasindi à la frontière avec l'Uganda; axe Beni-Bunia; axe Butembo-Goma) et sur l'initiative d'ouverture de nouvelles routes qui sont surtout d'intérêt local. Pour s'assurer de la pérennité des moyens d'entretenir les routes, la société civile autour des hommes d'affaires a réussi à sceller avec des services étatiques un scénario de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif. Dans ce cadre, l'organisation et la gestion du péage routier reviennent aux hommes d'affaires, le contrôle public de l'organisation et de la gestion du péage, tout comme de la réalisation des travaux d'entretien, revient à l'Etat. Paul Katembo Vikanza a également tenu à aborder le projet d'un aéroport à Butembo pour mettre en évidence que toutes les initiatives de la société civile de Butembo n'aboutissent pas nécessairement. Au cœur de l'échec de ce projet se trouve le problème des moyens qualitatifs, c'est-à-dire la prise en compte de l'expertise. Les hommes d'affaires ayant largement passé outre l'avis de l'expertise locale au niveau de l'étude de faisabilité, ont attribué le marché pour cette étude à un consortium sud-africain qui a été décevant au point de décourager les volontés acquises au service public.

- Secundo, la dynamique de la société civile de Butembo repose sur les initiatives de l'Eglise catholique et de la Fédération des Entreprises du Congo, FEC/Butembo. Pour qu'il y ait amélioration des conditions de vie et de travail, ce que nous appelons la société civile de Butembo ne fait aucune concession aux services étatiques et les rappelle plutôt à leurs responsabilités. Ainsi, il arrive souvent que, pour leurs importations, des commerçants et le clergé de la région de Butembo décident de faire passer leurs marchandises importées par le port de Matadi s'il se rendent compte que les agents de l'OFIDA en poste à l'Est ont tourné les textes régissant l'importation en leur faveur au détriment du Trésor public. Cette attitude est un cas de figure d'initiatives de la société civile qui font pression sur les services étatiques en vue de l'exercice des missions de service public au service du développement de la région, voire qui amènent parfois à des situations conflictuelles⁴¹⁸.

⁴¹⁸ L'extrait suivant d'Omer Kambale Mirembe, *op.cit.*, p. 217, rend compte d'une réelle existence des conflits: "Même si dans les comités locaux de développement, on retrouve des délégués de l'administration publique, ou que la municipalité appuie certaines initiatives, il faut souligner que l'acteur public et l'acteur non étatique vivent souvent des tensions au niveau local. Le second accuse le premier de mégestion, de tracasserie et voudrait réduire son rôle. L'acteur public déplore le fait qu'on l'accuse de ne rien faire

- Tertio, si au cœur de la société civile de la région de Butembo se trouvent des hommes d'affaires regroupés au sein de la section locale de la FEC qui semblent avoir compris que c'est la poursuite de l'intérêt général qui conduit à la satisfaction de l'intérêt individuel, il convient de mettre en évidence que, par rapport à l'Eglise, ils baignent dans une atmosphère patriarcale. Cependant, ici, loin d'engourdir les esprits, l'hégémonie sans partage que l'Eglise exerce sur la vie intellectuelle contribue à l'effort de réflexion personnelle et collective visant à la défense de l'intérêt général et des actions collectives concrètes. A telle enseigne que, en vérité, cette hégémonie s'inscrit très logiquement dans la politique décentralisatrice que des leaders tels Mgr Emmanuel Kataliko et à sa suite l'abbé Malumalu se sont employés à faire appliquer. Des lettres pastorales de Mgr Kataliko et bien des séances de travail qu'il avait avec des membres de la FEC/Butembo, contribuaient à faire mûrir le courant d'opinion favorable à la mise à disposition de la finance locale au profit des services d'intérêt général.

- Quarto, même si, comme le souligne Kambale Mirembe⁴¹⁹, «Butembo n'a pas atteint le développement», les pas qui s'y font sont consolidables et peuvent servir de véritable cas d'école en matière de la dynamique de la société civile dans la relation Etat-Société. Cette situation ne mérite-t-elle pas d'être exposée dans le cadre des cours d'économie et de développement en RD Congo? S'imaginerait-on ce que serait le niveau de croissance et de développement de la RD Congo – lequel n'est autre que la somme des croissances enregistrées dans l'ensemble des entités aujourd'hui décentralisées – si la dynamique populaire à la base des pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif qui sont au cœur de l'essor économique de la région de Butembo était reproduite dans toutes les entités aujourd'hui décentralisées du pays?

Enfin, quels sont concrètement les enjeux du modèle de Butembo par rapport au problème de fourniture de l'hydro-électricité sur le réseau de la SNEL/DRK? Au-delà du fait que cette expérience de Butembo apporte une vue comparative dans le temps et dans l'espace, nous verrons que des éléments pertinents de ce modèle s'ajoutent à ceux issus du modèle de Bukavu et permettent d'accéder à une «*information structurante* [...]», orientée vers une

alors qu'on ne lui en donne pas les moyens, on cherche à l'exclure. En fait, il arrive que l'acteur étatique traite les commerçants d'"évadeurs fiscaux" qui privent les finances publiques des moyens de réalisation des services publics. Des commerçants à leur tour qualifient les agents des services publics de "prédateurs fiscaux" qui détournent des moyens qui devraient être mis au service du développement. Dès lors au lieu de confier à l'acteur étatique, ils constituent d'autres instances de gestion du développement (...)"

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 247.

action⁴²⁰. Ce qui est en jeu, c'est la capacité de ce modèle à servir de référence aux organisations de la société civile (OSC) du Sud-Kivu y compris principalement la FEC, en pariant sur une nouvelle donne économique: la priorité à la finance locale dans le financement des services d'intérêt général. Au stade actuel, ce modèle semble bien être un hapax. Il y a lieu de continuer à réfléchir sur les conditions de son extension à d'autres régions. Une des conditions porte sur les modes de fonctionnement socioanthropologiques⁴²¹.

2.1.2. Volet socio-anthropologique

Nous avons indiqué en débutant cette section que le choix de la région de Butembo comme terrain pour notre supplément d'investigation tient à au moins quatre particularités majeures des pratiques dans cette région: la vigueur de la société civile à travers le tandem Fédération des Entreprises du Congo (FEC)-Eglise catholique, l'importance qu'on y reconnaît à la production des biens publics, la disponibilité des sources écrites de qualité et, enfin, un véhicule des valeurs culturelles qui entretient la citoyenneté et met ainsi en avant la capacité morale d'imposer des normes ou de les accepter, selon le cas. Il s'agit de l'*omokumbira* que nous approcherons par touches successives, avec son incidence sur la problématique de cette thèse.

La fonction accordée à l'*omokumbira* dans le modèle de gestion prédominant à Butembo ne peut se comprendre que dans le type de lecture de l'économie évoquée par Wautelet: « [...] les comportements de production-répartition-consommation sont des phénomènes où le social, l'économique et le politique sont étroitement liés et spécifiques à chaque société, d'où leur perception par les populations comme des phénomènes innés inscrits dans la nature des "choses de la vie"⁴²². Ainsi, en doublant l'entrée économique par une entrée socio-anthropologique, cette section permet, au final, que ce chapitre propose une lecture matricielle de l'essor vers les SIG.

Il est difficile de souligner la relation actuelle entre culture nande et élan vers les SIG sans rappeler tout d'abord des proverbes qui sont au cœur de cette

⁴²⁰ Jean-Marie Wautelet, «Chapitre VII. Formation et construction renouvelée des savoirs», in Ibrahim Amoukou et Jean-Marie Wautelet, *Croisement des savoirs villageois et universitaires. Enjeux pour le développement*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, avril 2007, p. 123.

⁴²¹ Bien sûr en explorant la «ruse» qui a permis à l'Eglise et aux autres acteurs concernés de partager du capital symbolique, sans doute aux dépens des structures traditionnelles des chefferies, déjà mises à mal par la colonisation et l'étatisation.

⁴²² *Ibid.*, p. 121.

culture, se rapportent à l'«omukumbira». Lors d'un entretien⁴²³, MM. Kakule Tatsopa wa Mughalitsa et Kavira Vikasimbika, ont cité des proverbes significatifs avant d'abonder sur le «omukumbira». Voici trois proverbes axiaux significatifs de cette mouvance dans laquelle le Nande est élevé, grandit et vit⁴²⁴.

- «*Omunwe mughuma syalilunga ovubune*». Littéralement: quand on est foulé, un seul doigt ne peut masser la foulure. Traduction littéraire: «l'union fait la force».

- «*Avali vavari vo viita mbeva*». Littéralement: «seul on ne peut rien, mais à deux, au moins, on peut faire quelque chose d'utile à tous». Traduction littéraire: «les effets du travail d'une seule personne sont moins perceptibles que ceux du travail de plusieurs personnes», c'est-à-dire à nouveau «l'union fait la force».

- «*Katayighambirira sikalwa omwiyi*». Littéralement: «s'il y a quelqu'un pour casser l'œuf mais que le petit oiseau qui est dans l'œuf ne bouge pas, il ne sortira jamais et, pire, il mourra». Traduction littéraire: «aide-toi et le ciel (qui est représentatif de la société) t'aidera».

Étymologiquement, «omukumbira» vient de: omu (quelqu'un)-kumb (sentir mauvais pour⁴²⁵)- ira (société; les Nande sont autrement connus sous le nom de peuple «ira»). Sociologiquement, le terme se réfère au banni de la société, c'est-à-dire celui qui s'écarte des règles sociales établies, bref un irresponsable.

D'une manière générale, les forfaits qui sont reconnus comme des crimes contre l'humanité dans la société nande relèvent de «omukumbira». Par exemple, dans ces forfaits, ceux qui conduisent à une situation d'Omukumbira lié à la sexualité et qui sont aujourd'hui bien répertoriés⁴²⁶:

- mort d'une femme pendant la grossesse (ceci suggère que le mari ne l'a pas bien prise en charge);
- avoir des rapports sexuels avec sa femme le jour de l'intronisation du chef;
- avoir des relations sexuelles dans un lieu de travail;
- Avoir des relations sexuelles avec un animal, en l'occurrence le mouton qui est un animal sacré;

⁴²³ Le dimanche 6 juillet 2008.

⁴²⁴ Ces trois proverbes sont repris dans Kakule Tatsopa wa Mughalitsa, *Emisyo n'ehisimo omo kinande*, Goma, CEREVA, 1998.

⁴²⁵ Sous-entendu sentir mauvais pour la société.

⁴²⁶ Kakule Tatsopa wa Mughalitsa, *op.cit.*, p. 111-113.

- avoir des relations sexuelles buccales avec une femme (c'est un attentat à la pudeur);
- téter les seins d'une femme (c'est aussi un attentat à la pudeur);
- avoir des relations sexuelles avec une femme en pleine menstruation;
- avoir des relations sexuelles avec une femme en plein sommeil; et
- dire à une femme qu'elle sent mauvais.

Mais le «omukumbira» ne se rapporte pas au seul domaine de la sexualité. D'une manière générale, il est la contrepartie des valeurs culturelles positives dans tous les domaines de la vie sociétale. En effet, la position générale de la société nande face à la sanction «omukumbira» est donnée par le proverbe: «Erikunguta esisagha sighura syo»; ce qui se traduit par: «punir les gens à punir ne doit en aucun cas donner d'assister au regret».

C'est sur le plan purement économique que la sanction «omukumbira» nous concerne ici. Celui qui la suit est qualifié «o'mungolobu». Ce que cela signifie est très intéressant pour nous.

Littéralement, «o'mungolobu» désigne l'étranger. Ainsi, dans le contexte de «omukumbira», d'après l'entretien⁴²⁷ avec Eugène Lubula Mumbere (économiste, nande connaissant la culture nandé), un «o'mungolobu» «n'est rien d'autre qu'un Nande qui, en matière de dépenses au sens macro-économique, s'est illustré par la consommation, enfreignant ainsi la mentalité nande qui encourage à ne pas dépenser en consommation afin de pouvoir investir dans des activités rentables et compétitives⁴²⁸. On comprend dès lors pourquoi chez les Nande, les réseaux socio-économiques se créent de soi. Il suffit que quelqu'un émette un signal dans le sens d'investir pour que ceux qui sont plus forts que lui volent à son secours, tout simplement». Cette analyse d'Eugène Lubula rejoint celle de Kunaba qui, avant lui, nous disait:

«Le Nande, riche ou pauvre, ne dépense pas. Riches et pauvres, les Nande font le champ et mangent les produits de leurs propres champs. Dans la culture nande, on ne dépense pas, mais on épargne pour investir dans l'agriculture, le commerce... Les Nande ne sont pas exhibitionnistes, ce qui se traduit dans le concret par des fêtes de mariage, de baptême, de communion... qui ne sont pas pompeuses comme à Bukavu. Et quand des commerçants Nande voyagent, ils passent la nuit dans des chambres communes».

⁴²⁷ 22 octobre 2008 à Bukavu.

⁴²⁸ Omer Kambale Mirembe, *op.cit.*, p. 190, souligne à ce propos: "(...) même en évoluant grâce aux rapports sociaux, les acteurs n'échappent pas à l'individualisme compétitif".

Cet aspect culturel a été souligné également par Kambale Mirembe dans l'extrait suivant:

"A Butembo plusieurs commerçants sont issus du paysannat dont ils gardent sans doute des traits de comportement. En général, ils montent leur activité au prix des privations et évoluent par la débrouillardise. Leur gestion austère privilégie l'épargne, la persévérance, l'émulation (...)"⁴²⁹.

Kakule Tatsopa wa Mughalitsa et Kavira Vikasimbaki ont répondu à la question suivante: *Pourquoi voit-on les gens de Butembo s'adonner en faveur de l'action publique alors qu'elle est un attribut de l'Etat congolais?* Voici leur réponse: *Les proverbes cités en disent long, surtout le dernier. Au fait, dans le contexte d'un Etat congolais qui ne fait rien en matière d'action publique, croiser les bras revient à accepter de mourir. Or, la société, on l'a vu, prépare tout Nande à se laisser mobiliser pour les causes de la société, de peur d'être frappé par l'«omukumbira». Et ceux qui sont investis d'une quelconque autorité dans la société Nande ont le devoir de mobiliser les gens, qui par ailleurs sont mentalement disposés à se faire mobiliser. Ainsi, on voit la force «omukumbira»⁴³⁰, celle d'assurer la régulation sociale qui manque de la part de l'Etat, en luttant contre les comportements opportunistes. On peut alors comprendre la mobilisation dans la région de Butembo en faveur des SIG.*

Comme le discours sur le *dahoulage*, celui sur l'*omukumbira* renvoie *a priori* à l'idée d'une tentative de retour aux valeurs et aux systèmes organisationnels du passé. Mais les deux discours semblent très différents quant à leurs contenus respectifs. De ce point de vue, le discours sur l'*omukumbira* est plus proche de l'*ujamaa* dont Navahandi rappellent les fondements⁴³¹: le respect mutuel, la vocation de service à la collectivité et l'obligation de travailler.

Dans l'ancien Kivu, l'échange des éléments culturels est si évident qu'on ne peut s'empêcher de parler de contagion. Ainsi, Kakule Tatsopa wa Mughalitsa et Kavira Vikasimbaki donnent trois exemples d'emprunt des autres cultures du Kivu à la culture du Bushi (où est située Bukavu), et dont le contenu va dans le sens de comportement opportunistes:

⁴²⁹ Idem, p. 103.

⁴³⁰ Nous adoptons de considérer que l'institution «omukumbira» est proche du modèle de la théorie des incitations (Laffont, 1991) dans lequel l'Etat, par son intervention dans les activités de crédit par l'institution de sanctions pénales et financières, modifie le calcul d'optimisation de l'emprunteur et l'incite à adopter un comportement honnête. Cette idée a été inspirée de la lecture de Machel Ferrary, «Confiance et accumulation de capital social dans la régulation des activités de crédit», in *Revue Française de Sociologie*, vol. 40, n° 3, juillet-septembre 1999, p. 563.

⁴³¹ Firouzeh Nahavandi, *op.cit.*, p. 188.

«Trois éléments culturels⁴³² du Bushi sont passés dans les autres cultures de l'ex-Kivu: «kudahula», «kukeresha» et «kurendeza». «Kudahula» signifie dans son sens originare prendre le feu chez le voisin et impliquait dans la société la «sociabilité». Mais l'opportunisme politique s'appuyant sur les contingences économiques en a fait aujourd'hui une valeur à connotation négative. Ensuite, «kukeresha» signifie faire brouter l'animal. De ce point de vue, ici la volonté du berger est capitale, décidant à la place de vaches quand, où et pendant combien de temps les faire paître. Il n'y a là au départ rien de négatif, mais comme pour le *dahoulage* dont on sait que depuis le mandat ministériel de Monsieur Lukama Nkunzi il a pris une dimension nationale, la déviation négative et entretenue tire sa source des normes politiques opportunistes qui réduisent les gens à la mendicité. Enfin, «kurendeza»⁴³³ signifie prendre en mariage une femme en faisant fi de tout le rituel coutumier en matière de dot et, ainsi, tant que ceux qui se sont mariés selon cette procédure resteront dans cette situation, ils seront des exclus. Comme vous l'entendez, le *kurendeza* est un comportement banni, mais ce sont semble-t-il les contingences économiques qui l'ont propulsé vers une «normalité».

En ce qui concerne l'«omukumbira», il constitue à une large échelle le principe vital de la société Ira, et en particulier le principe socialisant qui reste vital chez les Nande. L'analyse que nous avons faite suggère qu'ici aussi, n'est pas impossible, mais dans le sens inverse, l'emprunt culturel des autres cultures du Kivu vers le Bushi dans lequel, rappelons-le, est située la ville de Bukavu.

Le mouvement culturel de Bukavu vers les autres parties du Kivu s'explique notamment par le fait que Bukavu a été la métropole politique, religieuse et économique du Kivu. Comme chef-lieu de la province du Kivu, Bukavu a été (et reste aujourd'hui, malgré la division de la province en trois) le siège archiépiscopal du Kivu. Comme le suggère Kambale Mirembe⁴³⁴, c'est de Bukavu, capitale économique de la province du Kivu, et de Kinshasa que par exemple les femmes commerçantes de Butembo s'approvisionnaient en super

⁴³² Dans ces éléments culturels dont on constate la diffusion à partir des Bashi dans les principales villes du Nord et Sud-Kivu, le petit commerce de porte à porte est un véhicule important.

⁴³³ Littéralement, *kurendeza- kutosha pahali pazuri na kupeleka pahali pabaya* en swahili- faire passer d'un bon à un mauvais endroit.

⁴³⁴ Omer Kambale Mirembe, *op.cit.*. Toutefois, Monsieur Kakule Tatsopa wa Mughalitsa s'est dit surpris par cette information. Il ne connaît aucune femme commerçante originaire de Butembo qui soit partie s'approvisionner en wax hollandais à Bukavu, mais bien des femmes qui s'approvisionnaient de Bukavu en wax Kotebu (produits au Burundi) et en chaussures usagées.

wax hollandais jusqu'au moment où, début 1980, Butembo est devenu la métropole économique incontestée du Kivu, voire de tout l'Est de la RD Congo.

Cependant, même si aujourd'hui les commerçants de Bukavu ont également découvert Dubaï, Hong-Kong..., Butembo garde son statut de métropole économique. Par ailleurs, le fait qu'après Monseigneur Munzehirwa, les deux évêques congolais qui se sont succédé à la tête de l'archidiocèse de Bukavu sont originaires de la région de Butembo suggère une certaine suprématie religieuse de Butembo dans la province ecclésiastique du Kivu.

Tout comme, de la région de Bukavu, des éléments culturels sont passés dans d'autres lieux, par contagion, par réciprocité voire par effet de volontarisme, on pourrait voir localement des éléments culturels de Butembo passer dans l'autre sens. Ceci pourrait contribuer à former une communauté par réciprocité, d'emprunt et/ou de diffusion des valeurs positives, à l'échelle du Kivu, mais dans un contexte décentralisé. Nous reviendrons dans le détail à l'importance de cette perspective sur la culture pour les pistes de mise en œuvre volontariste de la politique publique.

A l'heure actuelle, cette communauté par réciprocité des valeurs positives semble absente. C'est l'un des clivages qui contribuent à creuser le différentiel de développement entre la région de Butembo et celle de Bukavu. Il est temps qu'une telle communauté par réciprocité, d'emprunt et/ou de diffusion des valeurs positives se réalise. Ceci suppose l'existence d'un leadership capable de porter des idées et de mobiliser les gens. En creux, la crise de l'Etat et de l'action publique que nous avons analysée manifeste l'attente d'une telle mobilisation dans la population.

2.2. Proposition de politiques publiques à partir des pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif

On pourrait espérer trouver ici une solution prétendant conduire à la réforme de l'organisation des politiques publiques, et qui ressemble dès lors à ce que de Terssac a appelé *Travail d'Organisation*⁴³⁵: Ce n'est pas encore le cas. Cette

⁴³⁵ Le père de cette notion, Gilbert de Terssac, « Travail d'organisation et travail de régulation », in Gilbert de Terssac, dir., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*, Paris, La Découverte, 2003, p. 121, définit le Travail d'Organisation (TO) comme « la manière dont les acteurs, dans un contexte particulier, se mobilisent pour inventer des solutions singulières face à un problème particulier et pour mettre en place des dispositifs pour régler leurs échanges : le TO est une activité, l'activité de mobilisation et d'engagement

perspective du Travail d'Organisation fera largement l'objet des prolongements de cette thèse. Par contre, ce qui est à l'horizon de l'analyse que nous proposons correspond à une esquisse d'une réflexion préliminaire qui détermine les termes de référence de la nouvelle configuration politique et économique de ce Travail d'Organisation. Cela pour dire que le Travail d'Organisation s'annonce « à pas de loup ».

Cette analyse se contente donc humblement de proposer d'abord la vision globale d'une réforme, d'une nouvelle régulation publique qui s'inscrit dans le référentiel de la *gestion additive dans le partenariat public-privé associatif*. Elle pose, ensuite et surtout, la question centrale de l'articulation de cette nouvelle régulation publique avec deux conditions: la *décentralisation dite d'horizontalisation* et la *mise sous tutelle de la Société civile*.

2.2.1. Une vision de réforme économique qui s'inscrit dans le référentiel de la *gestion additive dans le partenariat public-privé associatif*

Dans la réalité congolaise décrite dans cette étude à travers les pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif, on peut lire une revendication forte d'une réforme: celle d'une transformation des politiques publiques passant de celles qui sont polarisées par la gestion directe à celles qui sont polarisées par la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif. Cette thèse nous amène donc à postuler que, à l'instar des *théories* de la *society centered approach* qui ne rencontrent toutefois pas l'adhésion de Le Bris⁴³⁶, l'*addition* des populations est de nature à crédibiliser une politique de désengagement de l'Etat mais sans envisager à propos de celui-ci ni destruction, ni disparition, ni retrait ou perte de contrôle.

Cependant, une législation dans ce sens serait un gage de la volonté politique de rééquilibrer les règles d'efficacité et de justice sociale. Soulignons en effet que, entre-temps, la collusion des champions du marché et des forces nationalistes est possible quand il s'agit de refuser cette perspective des

pour résoudre un problème et pour gérer les interactions et les interdépendances entre les acteurs. [...] le TO est une production normative de règles, une réponse des acteurs pour résoudre un problème concret (vécu ou anticipé): c'est une invention permanente et locale de solutions efficaces, obéissant à un principe de réalité, ayant une validité externe et une efficacité reconnue. Cette production normative est fondée sur une analyse cognitive de la situation : les acteurs font une analyse critique des règles en vigueur, construisent de nouveaux savoirs qui servent de valeur d'arbitrage pour choisir des règles et se solidarisent autour d'une manière partagée de voir la situation et de concevoir leur action»..

⁴³⁶ Emile Le Bris, *op.cit.*, p. 6-12.

politiques publiques polarisées autour de la privatisation. De telles politiques misent sur l'*addition* du citoyen, c'est-à-dire la société civile dans l'encadrement de l'action publique dans le double objectif d'efficacité et de justice sociale. Elles comportent des risques à prendre en reconnaissant la diversité des situations nationales en vue d'une régulation visant la reconstruction de l'Etat. En effet, les politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif.

Ce «faire ensemble», cette «addition des acteurs pour la gestion» (Etat⁴³⁷ et acteurs des secteurs privés, capitalistes et non-capitalistes), posent une question essentielle: Comment coordonner les différents acteurs? Contrairement au néolibéralisme comme tendance et processus qui induit d'importants changements caractérisés par la décentralisation et la dénationalisation (privatisation) de la fourniture des biens publics, notre thèse préconise des changements caractérisés par la décentralisation sans dénationalisation (privatisation).

2.2.2. Une nouvelle régulation économique...sous conditions relevant de la gestion publique territoriale

Poursuivons l'analyse en vue d'une nouvelle régulation publique en soutenant que, sur le fond, les pratiques font rêver de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif comme approche des politiques et management publics qui constitue en quelque sorte l'affirmation des choix éthiques de la communauté nationale et l'adhésion collective aux objectifs d'efficacité et de justice sociale. Mais force est d'assortir la possibilité d'une telle démarche de performance de conditions pour que soit mis en avant le nécessaire le lien étroit entre acteurs, territoires et développements dans les politiques publiques.

Grosso modo, les conditions croisent en gestion publique territoriale deux axes essentiels dont l'évidence de la relation doit s'installer de façon assez naturelle: *la décentralisation dite d'horizontalisation et la mise sous tutelle de la Société civile*. Détaillons la construction de ces deux conditions.

Nous avons vu, du point de vue théorique (chapitre1), que la *décentralisation dite d'horizontalisation* est une variante de la

⁴³⁷ L'Etat qui est en cause ici est aussi bien l'Etat agent économique que l'Etat puissance publique, dans la ligne de l'article 3 de la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques. Selon ce texte, il faut entendre par «Etat, soit :

- Etat-agent économique, dans sa forme globale comprenant le Pouvoir central, la Province et l'Entité territoriale décentralisée, détenteur des titres, actions ou parts sociales ;
- Etat-puissance publique, autorité de régulation comprenant le Pouvoir central, la Province et l'Entité territoriale décentralisée».

décentralisation; elle a émergé après celle dite de régulation croisée. Depuis cette première législature (2007-2011) de la Troisième République, cette dernière variante gouverne l'appareil politique et administratif de la RD Congo. Dans sa mise en œuvre, cette variante comporte trois niveaux distincts de pouvoirs légitimes et autonomes de gestion publique et, partant, trois niveaux d'acteurs publics: Etat central, Provinces et Entités territoriales décentralisées. Dans ce cadre, devrait être rencontré un double enjeu: d'une part, consolider les acquis de la transition (comme conséquence directe de la guerre⁴³⁸) qui visait avant tout la fourniture de deux biens publics, la *paix* prise comme synonyme d'absence de guerre⁴³⁹ et *l'exercice de la citoyenneté civile* (tenue des élections)⁴⁴⁰; d'autre part, s'acquitter de la mission des pouvoirs légitimes, à savoir, comme le dit de Villers, consacrer leurs efforts à la *reconstruction de l'Etat*⁴⁴¹. Incontestablement, donc, la fourniture des biens publics est au cœur de celle-ci. On comprend pourquoi les projets d'infrastructures constituent la colonne vertébrale du programme quinquennal du Chef de l'Etat annoncé sous le nom « Cinq chantiers de la République pour la Reconstruction »⁴⁴².

Face à l'enjeu de cette reconstruction, les évaluations sont plutôt pessimistes. Pour Zacharie et Kabamba: « La reconstruction congolaise à peine entamée bute sur de sérieux obstacles. La paix et la sécurité, le développement économique et social et la mise en œuvre d'un véritable Etat de droit représentent un triple défi qui implique une volonté politique et des moyens importants, alors que l'économie congolaise, en manque de liquidités, est au

⁴³⁸ La décentralisation qui a été pensée comme une réponse institutionnelle à la crise de l'unité nationale est ce que nous analyserons plus bas comme la décentralisation dite d'horizontalisation.

⁴³⁹ Gauthier de Villers, *op.cit.*, p. 361. met avant cet aspect par le terme d' « accalmie de l'après-guerre ».

⁴⁴⁰ *Ibid.*, p.365: « Sous la présidence de Mobutu demeuré chef de l'Etat, d'abord, puis sous celles de Laurent-Désiré et de Joseph Kabila, la tenue d'élections générales « libres et transparentes » est l'objectif proclamé des régimes de transition qui se succèdent ». Un autre son de cloche que nous n'épousons pas vient de Sébastien Melmoth, « République Démocratique du Congo: décentralisation et sortie de conflit », in *Afrique contemporaine. Afrique et Développement*, n° 221, 2007-1, qui soutient à la p. 84: « La décentralisation congolaise n'est pas une *autre* route vers le développement ou l'enracinement de l'esprit démocratique. C'est une *autre* voie vers la paix et l'unité nationale ».

⁴⁴¹ *Ibid.*, p. 229.

⁴⁴² Pour plus de détail: Jean-Pierre Kambila Kankwende, *Les cinq chantiers et la reconstruction de la RD Congo*, Paris, L'Harmattan, 2009.

bord de la faillite »⁴⁴³. Ensuite, poursuivant l'analyse de cet enjeu de la reconstruction congolaise, le Secrétaire Général de l'ONU Ban Ki-moon observait à la veille de l'ouverture du Sommet de Copenhague sur le climat (du 7 au 18 décembre 2009)⁴⁴⁴ qu'en matière de biens publics (sécurité, route, justice, contrôle de l'intégralité du territoire national...), la RD Congo ne donne pas de signaux qui augurent d'un début de reconstruction de l'Etat. Enfin, dans le « plaidoyer » de Kambile Kankwende pour les « chantiers de la République pour la Reconstruction », la perspective de l'impasse de la reconstruction congolaise n'est pas marginale, malgré tout⁴⁴⁵.

Face à cette impuissance, on ne peut pas demeurer neutre au terme d'une thèse comme celle-ci. C'est ainsi que nous nous positionnons résolument en faveur d'une *décentralisation dite d'horizontalisation*, inspirée, quant aux principes, du modèle qui a été pratiqué dans la gestion publique pendant la période de transition sous l'Accord global et inclusif. Ce choix se justifie par l'évaluation, d'une part, du rôle des acteurs de la Société civile au cours de cette période, d'autre part, des connexions de ceux-ci dans l'histoire longue de l'action publique congolaise.

En ce qui concerne la *décentralisation dite d'horizontalisation* vécue pendant la transition, on déduit de la démonstration que de Villers en fait qu'elle a été une application de la position de politiques publiques défendue dans ce chapitre, qui est celle d'un travail en gestion additive dans le partenariat public-privé associatif. En effet, la Constitution adoptée dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord global et inclusif, pour paraphraser Ngondakoy cité par de Villers, a été adoptée par les parties au conflit politique pour tenter de le résoudre par la mise en place des structures de gestion additive⁴⁴⁶ de l'espace politique du pays pendant cette période. Cette évolution est intervenue dans le sillage des façons d'être et d'agir dans les champs politiques et économiques qui ont fait l'objet, à Pretoria le 17 décembre 2002, d'une convention passée entre le gouvernement de

⁴⁴³ Arnauld Zacharie et Bob Kabamba, *op.cit.*, p. 142.

⁴⁴⁴ Entretien exceptionnel avec Ban Ki-moon, TV5Monde, RFI et Le Monde, « internationales », 6 décembre 2009.

⁴⁴⁵ Jean-Pierre Kambile Kankwende, *op.cit.*

⁴⁴⁶ Souligné pour attirer l'attention du lecteur sur le fait que dans le texte cité par Gauthier de Villers, *op.cit.*, p. 231, c'est le terme de *cogestion* qui est utilisé. Or, dans le chap. 1 nous avons montré en appuyant sur Saurugger que ce terme a été élaboré pour les relations dans le secteur privé capitaliste entre partenaires sociaux: patronats et syndicats.

Kinshasa, le RCD et le MLC, et auxquels se sont ralliés, outre les rebelles du RCD-(K)/ML et du RCD-N, une majorité des représentants de l'opposition politique non armée et de la société civile, *mais* dans laquelle on a pu remarquer que, en dernière instance, le pouvoir de décision relevait d'une logique de mise sous tutelle (rôle de censeur et d'arbitre)⁴⁴⁷. Ce rôle de tutelle, c'est-à-dire de censeur et d'arbitre dont l'institution a malgré tout donné à la Transition la chance de rencontrer les attentes de la population – paix et tenue d'élections –, a été confié au Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT), une institution unique en son genre et qui était composée de représentants des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, plus des représentants de la Belgique, du Canada, de l'Afrique du Sud, du Gabon, de la Zambie, de l'Union Européenne, de l'Union africaine et de la MONUC. On notera à cet égard que c'est l'attention portée à la faiblesse de la Société politique congolaise qui a conduit à cette tutelle, en réponse à cette analyse parue dans le Potentiel du 19 décembre 2002 rapportée par de Villers: « Nous avons la ferme conviction qu'à défaut de bénéficiaire des services d'un souffleur derrière les rideaux pour piloter la transition, le bateau Congo risque de tanguer jusqu'à faire naufrage en pleine mer »⁴⁴⁸.

C'est donc vers la question du déficit actuel de responsabilité des acteurs publics dans la reconstruction congolaise que nous allons nous revenir au modèle des biens publics.

Le modèle des biens publics, pour le rappel duquel nous nous permettons de renvoyer spécialement aux pages 5 et 15 de l'ouvrage de Tsai⁴⁴⁹, suppose que les *biens publics* sont des biens et/ou services qui produisent les *externalités positives*⁴⁵⁰ pour la collectivité, donc qui bénéficient à tous ses membres (y

⁴⁴⁷ Gauthier de Villers, *op.cit.*, p. 41. Par ailleurs, RCD = Rassemblement Congolais pour la Démocratie (branche...); MLC = Mouvement de Libération du Congo; RCD-(K)/ML = Rassemblement Congolais pour la Démocratie; RCD-N = Rassemblement Congolais pour la Démocratie-National.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, p.222.

⁴⁴⁹ Lily L. Tsai, *op.cit.*

⁴⁵⁰ Relisons Inge Kaul, *op.cit.*, p. 43, qui de façon magistrale a montré les biens publics et, partant, les externalités, ne sont pas toujours – et certainement pas toujours exclusivement – fournis par l'Etat. Si bien qu'il distingue les effets externes comme composantes d'action collective (CAC), les effets externes d'actions privées, lesquelles sont entreprises par des acteurs individuels centrés sur leur seul intérêt, y compris éventuellement leur intérêt à la compassion, et les effets externes d'actions privées concertées, qui reflètent une cohérence entre les

compris les entreprises) ou à presque tous sans tenir compte que ceux-ci en paient ou non le prix. Cependant, puisqu'empêcher les gens d'accéder à ces biens entraîne un coût supplémentaire à leur coût de production, certains *usagers* ne sont pas portés à les payer volontairement, dans la mesure où ils peuvent en jouir librement: d'où le problème du *free-riding* ou du passager clandestin. Cela fait que le secteur privé ne trouve aucune raison de produire de tels biens. Ainsi, sans que le secteur public ne prenne des dispositions pour que les gens financent leur fourniture via les impôts, l'offre de ces biens et services sera déficitaire. Mais si, donc, la fourniture publique apporte une solution au problème de *free-riding*, il se pose un deuxième problème, celui de la *responsabilité des acteurs. publics*: une fois que les fonds publics ont été mobilisés, les citoyens ont besoin d'être assurés de leur « bonne » affectation à des projets publics.

Avant ce rappel théorique, nous avons constaté le déficit de responsabilité des acteurs publics congolais⁴⁵¹. On peut alors penser que, au-delà d'un début de démocratie, que d'aucuns jugent en référence à la tenue des élections en 2006⁴⁵², ce déficit est lié à *l'absence de méthodologie d'accompagnement, c'est-à-dire de la mise sous tutelle*. Ce qui veut dire, aussi, que la reconstruction congolaise reste impossible sans trouver des réponses, même impopulaires, qui permettent de résoudre ce problème. Cette étape du raisonnement suggère pourtant la réponse que nous estimons adéquate à ce casse-tête: le déplacement du curseur de la mise sous tutelle de la classe politique congolaise, qui a été internationale et assurée par la CIAT (niveau supranational), vers sa mise sous la tutelle interne, confiée dans cette hypothèse à la Société civile congolaise (niveau national et infranational). Ainsi, nous sommes personnellement adeptes de ce critère de décision en tant que référence objective: le *bilan* de cette Société civile en rapport avec un cadrage qui a lieu à la fois en amont, pendant et en aval de la mise de la

intérêts privés et sociaux favorisés par les CAC.

⁴⁵¹ Nous avons consacré beaucoup d'attention ailleurs dans cette thèse sur le *passage clandestin*. En effet, du *dahoulage* dont l'interprétation à la lumière du modèle de la corruption (le cartésianisme ou la raison alléguée versus la bonne raison ou la plus juste raison) appelle des trésors d'attention et de vigilance, rappelons, d'un mot, une chose bien connue. Quelle que soit la position dans la quelle on se trouve, c'est pourtant vers le *passager clandestin* qu'il entraîne au plus près du modèle des biens publics.

⁴⁵² Gauthier de Villers, *op.cit.*, p. 366.

gestion publique sous tutelle.

Au *passif de ce bilan*, on trouve, dans le contexte historique de moyen terme (2003-2006), la crise de la Société civile dans l'économie politique de la transition (dans le cadre de l'Accord global et inclusif), qui se prolonge aujourd'hui. De l'extérieur, de Villers inscrit cette crise dans le contexte global d'une transition qui a hérité d'un pays gâté par une corruption « systémique », produit d'une situation générale de désinstitutionnalisation ou de dérèglement institutionnel⁴⁵³. Il observe qu'intégrés dans la gestion publique, des acteurs de la Société civile ont vite fait de former une communauté d'intérêt avec les acteurs de la Société politique congolaise, collusion qui les a conduits à se ménager, plutôt qu'à se contrôler⁴⁵⁴. Dans ces conditions, il est tout à fait logique que la transition ait exacerbé la compétition entre leaders des différentes organisations de ce que certains appellent désormais la « Société civile politique »⁴⁵⁵.

De l'intérieur, Namegabe Rugarabura, définit cette crise en termes d'engouement ou de récupération des responsables de la société civile pour les postes politiques. Ce phénomène a posé trois types de problèmes: « d'abord, il est à la base de la baisse du dynamisme au sein de la société civile, étant donné que ce sont justement ses acteurs qui en incarnent le leadership qui s'en vont (souvent sans retour) dans le sillage du pouvoir. Ensuite, il met en doute la capacité de la société civile à continuer à jouer son rôle véritable de contrepois du système politique. Enfin, il intensifie la lutte pour les postes de responsabilité au sein de cette même société civile, étant donné que ces postes servent de tremplin pour la participation aux meetings politiques et le recrutement dans la sphère du pouvoir »⁴⁵⁶.

Reprenons brièvement le raisonnement qui précède: la crise de la Société civile pour la période de Transition (2003-2006) est à mettre au passif de son bilan. Cependant, en admettant généralement que la crise est, comme le soulignait Attali⁴⁵⁷, un déséquilibre qui devient une rupture dans les tendances longues, on peut alors se demander si cette crise qui a affecté la Société civile congolaise pendant la transition ne cache pas une tendance

⁴⁵³ *Ibid.*, p. 361.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p. 362.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p. 348-350.

⁴⁵⁶ Paul-Robain Namegabe Rugarabura, *op.cit.*, p. 238.

⁴⁵⁷ Jacques Attali l'a rappelé ainsi sur TV5, Emission « Internationales », 10 janvier 2010.

lourde qui fait de son histoire dans la gestion publique un véritable « parcours du combattant ».

Ainsi, nous sommes convaincus que l'*actif du bilan* de la Société civile dans la gestion publique (chap. 1, section 3) devrait même susciter le risque de légitimer l'idée de sa mise sous tutelle, comme nous allons le voir maintenant en nous appuyant sur quelques extraits significatifs.

En ce qui concerne la période qui précède la transition (2003-2006), la Société civile s'est distinguée tant pour sa lutte pour l'indépendance du pays (1958-1960) que pour celle de démocratisation du pays (1990-1997). Avant, pendant et après les guerres dites de libération (1999-2002), son audience internationale lui a constamment valu des facilités dans la mobilisation tant de la finance pour ses activités que de la pression internationale sur les acteurs politiques congolais; il en a été de même pendant, avant et après le Dialogue intercongolais (1998-2002). Et à chaque étape, elle a été très active dans l'éducation civique et politique.

A l'heure actuelle, maintenant que la transition s'est achevée, il semble que la société civile soit de plus en plus en mesure de reprendre le rôle d'instance critique et d'initiative citoyenne qui avait été le sien auparavant. A ce sujet, nous pensons que le vagabondage d'acteurs tentés par les sirènes de la participation au pouvoir est un phénomène qui ne doit pas être surestimé à l'heure actuelle, car le flux de ceux-ci marque vraisemblablement une exception.

Au total, l'analyse de cette histoire du binôme « Etat et Société civile » dans la gestion publique, a l'allure de la dialectique thèse-antithèse-synthèse. Aussi nous amène-t-elle à risquer une triple affirmation. D'abord, dans les conditions actuelles de faiblesse de l'Etat congolais, confier à la Société civile congolaise la tutelle de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif est une condition nécessaire dont dépend la reconstruction congolaise. Ensuite, de la dynamisation de la volonté du « service de bien commun » qui en résultera dépendra alors la solution du problème crucial de justice sociale dans la fourniture des biens publics. Enfin, le « grand soir » d'une telle réforme est possible.

Mais là également, il sera possible d'entendre nombre de lecteurs de cette thèse exprimer que l'*anticipation des perceptions des populations congolaises concernées par le changement à partir d'un échantillon aurait eu ici un grand intérêt*. Nous sommes conscients que ce terrain est sensible

et que ce débat nécessite des moyens et du temps dans le cadre du travail d'organisation (TO) déjà annoncé. Mais pour l'aborder, il faut se donner des règles. L'une d'entre elles est fournie par Winicki dont on tient que, puisque les humains sont des raisonneurs plus sensibles au pourquoi qu'au quoi des choses, face à toute situation de réforme ou de changement, l'enjeu pour le manager public consiste à faire prendre conscience aux personnes concernées qu'il y a un vrai problème qui justifie le changement, que l'on ne peut en aucun cas continuer comme avant⁴⁵⁸.

On voit ainsi que c'est là que s'est située notre motivation profonde lorsque, nous sentant nous-mêmes capable de donner du sens au changement – pour avoir compris nous-mêmes, au fil de cette recherche, le « pourquoi » de ce changement –, nous avons entrepris cette étude des conditions de mise en œuvre de la réforme proposée. Celle-ci, rappelons-le, constitue en quelque sorte l'affirmation des choix éthiques par la communauté nationale et l'adhésion collective aux objectifs d'efficacité et de justice sociale.

Conclusion partielle

La gestion directe par l'Etat a été un échec et la réforme publique qui s'en est suivie s'est concrétisée dans la loi n° 08/07 du 7 juillet 2008 qui consacre les politiques publiques de gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste.

L'analyse menée dans ce chapitre montre que cette loi comme choix politique ne s'adapte pas aux évolutions de l'Etat et, pire encore, ne reflète pas les choix sociétaux. On pourrait se poser la question de la responsabilité ultime: Est-ce dû à la faiblesse de l'Etat ou aux pressions des financeurs ? Quoi qu'il en soit, cette Loi n'est pas susceptible de mettre en place les conditions d'équité dans l'accès aux biens publics. A contrario, l'analyse menée montre que les politiques publiques qui formaliseraient les pratiques de gestion additive dans le partenariat public-privé associatif qui, en somme, introduisent une culture de la performance dans le service public, présentent ces atouts. Il est vrai que leur institutionnalisation s'opère dans la symbiose entre le formel (qui relève de la gestion directe par l'Etat) et l'informel (les pratiques illégales mais qui sont le fait du formel pour avoir accusé des limites).

Cette mise en avant de la nécessité d'une réforme importante – mais difficile

⁴⁵⁸ Pierre Winicki, *Réussir une réforme publique. Surmonter ces peurs et croyances qui bloquent le changement*, Paris, Dunod, 2007, p. 85.

et, par conséquent, dont le développement technique et méthodologique se doit d'être « bien » pensé-, axée sur les politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif, résulte d'une démarche qui est à la fois rétrospective, prospective et prescriptive.

Rétrospective, car elle entérine les évolutions de la gestion publique qui se mettent progressivement en place. Tout d'abord, on observe dans le chef de l'acteur public une sorte de *laisser-faire*, qui justifie l'émergence des initiatives citoyennes. Initiatives de survie au départ, on en convient, celles-ci obligeront progressivement l'acteur public au *devoir-faire*, à une implication, même si au départ il ne manifestait pas une réelle volonté de créer du partenariat.

Prospective, car elle ouvre la gestion à une nouvelle perspective: le *faire avec*, c'est-à-dire la *gestion additive*. Dans cette perspective, on voit l'Etat transférer aux citoyens de nouvelles compétences pour investir de nouveaux domaines qui sont extrabudgétaires. Du même coup, l'acteur public dispose de ressources complémentaires nécessaires à la couverture et au financement des besoins en biens publics.

Prescriptive, en raison des propositions de politique publique qui découlent des analyses rétrospectives et prospectives. Certes, ce qui est en cours aujourd'hui peut être considéré comme transitoire. Mais nous pouvons aussi faire l'hypothèse que cette étape constitue un bon départ pour un changement durable, peut assurer le passage de la «survie» à la «vie» par la construction d'un comportement citoyen vis-à-vis des biens publics, dans le chef aussi bien des utilisateurs que des acteurs publics. Pour l'Etat congolais, ce choix de politiques publiques requiert une volonté de devenir, comme le souligne Muller, «à la fois *responsive* (conscient des problèmes de la population, *accountable* (susceptible de rendre compte de son action, ce qui suppose qu'il sache ce qu'il fait et quels en sont les résultats) et *problem solving* (capable de résoudre des problèmes)»⁴⁵⁹.

Pour comprendre une telle évolution et évaluer ses perspectives d'avenir, nous avons vu que l'articulation entre les dimensions économique et socio-anthropologique de l'expérimentation sociale en devenir est essentielle. Ce n'est qu'à partir de la distinction et du lien entre elles que la portée véritable de la mise en cohérence des politiques publiques peut être située.

⁴⁵⁹ Pierre Muller, *op.cit.*, p. 194

Conclusion

A la lumière du chemin parcouru par rapport à la question de départ qui a servi de guide pour cette recherche, nous résumerons d'abord les acquis. Nous pointerons ensuite, pour terminer, les pistes qui s'esquissent pour des recherches ultérieures au service des actions qui semblent prioritaires eu égard à ce qui a été examiné dans cette étude.

1. Cheminement par rapport à la question de départ

Tout au long de la thèse, nous nous sommes demandé *en quoi les pratiques de gestion additive dans la fourniture des biens publics peuvent constituer une source de politiques publiques pour le développement de la RD Congo*. Nous avons avancé l'hypothèse selon laquelle *la gestion additive construite autour de la fourniture des biens publics est moins facteur de désordre que créatrice d'une forme institutionnelle nouvelle et inédite*. Cette hypothèse a conduit à son tour à trois questions plus précises: *en quoi les pratiques de gestion additive constituent-elles du nouveau et de l'inédit? A quoi peut-on leur reconnaître cette signification? L'apport de ces pratiques peut-elle emporter la conviction de l'acteur public?* L'idée selon laquelle la réponse à ces questions est largement positive a été défendue relativement à trois critères distincts mais complémentaires de vérification: *empowerment; impact positif sur l'efficacité, l'équité et la durabilité; et apprentissage par la pratique*.

Critère 1. *Empowerment*

Pour vérifier ce critère, la thèse s'est davantage appuyée sur des faits à valeur significative que sur des données quantitatives. En tête de ceux-ci, il faut placer l'obsédant procès «Mulikuza contre SNEL/RD Congo», bien présent dans la conscience collective et que nous avons évoqué comme culminant du travail de capacitation citoyenne. Me Mulikuza défend en effet les droits des consommateurs d'électricité. Ce procès occupe désormais une place très particulière dans l'histoire congolaise de fourniture des biens publics. Un autre fait majeur est la préoccupation de surveiller le réseau. Celle-ci se concrétise dans deux procédures: le raccordement par la SNEL de nouveaux clients sur des transformateurs et le transfert de tout matériel acquis sur base de l'initiative de préfinancement privé. Il s'agit au fond d'un mode d'endettement public qui se distancie de l'endettement public par bons du trésor ou de l'initiative de

financement privé⁴⁶⁰. Cette procédure prévoit qu'il y ait accord préalable de deux parties, la SNEL et les usagers représentés par le staff du comité d'électrification. Un dernier fait majeur est l'élan vers l'investissement avec des apports complémentaires. Il se cristallise aussi dans des pratiques durables. Les transformateurs, câbles de transport BT (basse tension) et autres équipement qui sont acquis ainsi passent certes dans le patrimoine de la SNEL, mais restent aussi sous contrôle des comités d'électrification. En fait, ce contrôle tend à réduire la marge de manœuvre discrétionnaire de la SNEL et à conférer un pouvoir aux usagers qui s'organisent.

Critère 2. Impact positif sur l'efficacité, l'équité et la durabilité

Les investissements complémentaires qui viennent d'être évoqués contribuent à la performance de la SNEL tant du point de vue de l'efficacité que de celui de l'équité. On peut considérer certes que ce point de vue est exagéré, au vu des revers que nous avons soulignés concernant les carences de la production. Mais il s'appuie sur le constat que beaucoup de quartiers seraient/sont privés d'électricité sans ces investissements ou sans consentir à les renouveler grâce aux initiatives de préfinancement privé. Au-delà de l'efficacité, ces investissements rendent l'accès au réseau possible à une certaine portion de ceux qui en étaient exclus sans eux. La SNEL ne serait pas à l'œuvre ou aurait déjà suspendu son intervention dans un certain nombre de quartiers sans les efforts d'acquisition des transformateurs et des câbles de transport BT consentis par les populations organisées en comités d'électrification. On peut même aller plus loin que l'efficacité et l'équité et souligner aussi la contribution de ces investissements complémentaires à l'équilibre environnemental. Dans une ville comme Bukavu, où la consommation de l'énergie solaire et de l'énergie éolienne reste l'exception, ceux qui n'accèdent pas à l'électricité se tournent carrément vers l'énergie-bois et/ou le pétrole. Or, l'équilibre environnemental commande de réduire la consommation du pétrole et ses dérivés, ainsi que de cesser de recourir massivement au bois.

Critère 3. Apprentissage par la pratique

Des faits très significatifs ont été constatés et interprétés. Ainsi, en s'intéressant à l'action d'un comité d'électrification mis en place dans un quartier, qui a réussi à sortir ce dernier de l'obscurité, des habitants des quartiers riverains rééditent l'exploit chez eux. Il en va de même de la pérennité d'un comité

⁴⁶⁰ Rappelons ici que l'initiative de financement privé est partie intégrante des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé, à côté de l'impartition, l'affermage et la concession.

d'électrification: ceux qui ne sont pas impliqués en première ligne se préparent à diriger à leur tour en étant témoins directs de la pratique des autres.

Ces éléments de vérification par rapport à Bukavu sont non seulement corroborés mais même enrichis par la comparaison axée sur l'expérience de Butembo. De toute évidence, l'apport de celle-ci aux politiques publiques va encore plus loin. En effet, pour assurer le service public d'électricité, on ne doit pas seulement compter sur la mobilisation de l'épargne des ménages mise en évidence par l'expérience de Bukavu dans le cadre des initiatives de préfinancement privé. On doit pouvoir compter davantage sur l'épargne des entreprises. Ici, l'expérience de Butembo est très intéressante: au-delà de l'épargne des ménages, elle met également en jeu celle des entreprises. Il en va de même des traits culturels: alors que le *dahoulage* est paradigmatique des traits culturels globalement défavorables au développement, l'*omukumbira* est paradigmatique des traits culturels nettement favorables.

Les considérations qui précèdent vérifient largement l'hypothèse centrale, sans pour autant présupposer que les initiatives de préfinancement privé confineront l'Etat dans le rôle d'allocateur des ressources au détriment de son rôle de mobilisation. Cependant, il convient de prendre acte des limites de ce qui est ainsi vérifié. Une première limite est l'insuffisance des fonds mobilisés, a fortiori des fonds orientés vers l'investissement. De ce point de vue, le cas de Butembo est intéressant du fait que, au-delà de l'épargne réduite des ménages, le recours à l'épargne des entreprises y est évident. Une deuxième limite se rapporte à la présence des traits culturels qui, d'un point de vue cartésien, sont susceptibles de faire obstacle à la large diffusion des pratiques de gestion additive. Mais là aussi, le cas de Butembo est plus intéressant que celui de Bukavu: l'*omukumbira* est nettement plus favorable au développement que le *dahoulage*. Tout le problème est de savoir si ce trait culturel peut se diffuser aisément. Une troisième limite est que les conditions ne sont pas réunies du côté de l'Etat pour une mobilisation des acteurs publics. Certes on a vu une implication de ceux-ci; mais la large diffusion et la durabilité des pratiques nécessitent des décisions stabilisantes. On rencontre ici un enjeu majeur de cette recherche.

2. Les enjeux de la recherche

Deux idées clefs relèvent des enjeux majeurs de cette recherche. L'une, plus théorique (analytique), est centrée sur le concept de gestion additive. L'autre, plus pratique (normative), est centrée sur les politiques publiques.

2.1. Le concept de gestion additive

Du constat...

Le concept de «gestion additive» n'a pas été créé ex nihilo. Nous l'avons forgé pour rendre compte de pratiques de gestion qui ne sont intelligibles que comme associées d'emblée aux interactions entre acteurs. Il trouve à s'appliquer dans des faits déjà évoqués ci-avant. Ainsi, la préoccupation de contrôler le réseau a donné lieu à une procédure d'accord des parties (SNEL et comités d'électrification) aussi bien quant aux raccords de nouveaux clients par la SNEL sur des transformateurs que quant au transfert du matériel acquis sur base de l'initiative de préfinancement privé. Un autre fait majeur à souligner est cet élan vers l'investissement dans la complémentarité (transformateurs, câbles de transport BT): les comités d'électrification y procèdent en étant assurés qu'il s'agit d'initiatives de préfinancement privés.

...à (de) l'analyse...

Ce concept «gestion additive» permet de pallier les carences théoriques du concept «gestion participative», tout comme de celui de «coproduction» appelé pourtant pour répondre à ces difficultés. La «participation» peut se limiter à un simple rôle d'observateur, d'invité, ou au contraire impliquer un rôle plus actif. C'est dans cette ambivalence que réside son impuissance théorique. Quant à la coproduction, elle remplace une impuissance, signalée pour la gestion participative, par une autre, à savoir sa *sectorialité* par rapport à l'ensemble de la gestion. En revanche, l'«addition», et partant la gestion additive, postulent d'emblée un rôle actif

... à l'élargissement

La documentation fournie par l'élargissement à l'expérience de Butembo est une contribution qui permet d'asseoir empiriquement le concept «gestion additive» et de lui donner véritablement forme. Dans ce cas, la documentation va même plus loin que corroborer l'expérience de l'électricité, comme en témoignent les initiatives de construction des marchés publics, écoles, hôpitaux et autres infrastructures d'intérêt général: bâtiments administratifs tels la mairie de Butembo, routes...

2.2. Les politiques publiques

Des politiques publiques de caractère national...

Quels sont les acquis de cette recherche à ce sujet? Les expériences que nous avons examinées nous ont montré tout d'abord que les politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif

peuvent constituer un élément de réponse aux défis majeurs de la reconstruction du Congo, à savoir le contrôle de l'action publique et la mobilisation des ressources. Ces politiques prescrivent pour ce faire un remède: donner le pouvoir aux citoyens pour qu'ils apprennent à prendre leur destin en mains. Par opposition aussi bien à la gestion directe de l'Etat, qui a conduit à la faillite du développement, qu'à la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste (voire à la privatisation), leur référence est l'intervention de l'acteur «en bas». Celui-ci prend l'initiative des actions, contribue à leur financement et se mobilise pour contrôler la gestion de ce qui est réalisé.

De plus, les politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif se présentent aussi comme un outil pour l'équité. Dans le contexte congolais, on ne peut attendre des progrès à ce sujet ni de la privatisation ni même de la gestion additive dans le partenariat public-privé capitaliste. La collusion prévisible de l'Etat et du pouvoir mondialisant va conduire à une double tutelle, celles des multinationales publiques (institutions multilatérales) et des multinationales privées. Le coût social de la tutelle des multinationales privées sera très important parce que lié à des prix élevés mais surtout exclusifs au détriment du service public.

Jean-Marc Ela, qui croit en l'enjeu des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif, souligne:

«Ainsi, nous sommes confrontés à la nécessité de repenser le développement à partir d'un nouveau contrat à établir entre l'économie, l'Etat et la société compte tenu des impasses actuelles des Programmes d'ajustement structurel. Dans cette perspective, peut-être faudra-t-il faire retour sur l'acteur en assumant les apports d'une sociologie de l'innovation qui s'élabore à partir des stratégies de résistance et de lutte contre l'exclusion là où les recettes libérales s'avèrent incapables de réduire la pauvreté au sein des déséquilibres actuels de la société. La recherche des alternatives de développement conduit à prendre appui sur les formes de revanche de l'homme africain qui se déploient à travers les créativité populaires dont témoignent les organisations paysannes et les groupes de base qui prennent «l'autre sentier» dans les systèmes où les tracasseries administratives obligent les nouveaux entrepreneurs des quartiers urbains à se retirer dans la clandestinité»⁴⁶¹.

⁴⁶¹ Jean-Marc Ela, *Innovations sociales et renaissance de l'Afrique noire. Les défis du monde d'en-bas*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 142

...aux politiques publiques de caractère international

Dans le cadre de cette étude dont le terrain est une région transfrontalière (région de Bukavu), la réflexion en matière des politiques publiques de caractère international qui élargirait la perspective de la thèse au-delà d'une stricte vision nationale, est restée assez marginale. Elle a quand même permis de consacrer le vocabulaire «politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-public». A ce point de vue, la politique d'intégration régionale/sous-régionale sert de référence. A bien la considérer, ce qu'on peut constater ici, confirme les enseignements de l'étude à propos de la faiblesse de l'Etat. En matière de politique d'intégration, «l'intérêt bien compris» donc la justice économique procède d'une intention noble et généreuse qui est restée ici un mirage pour les Congolais en raison de la faiblesse de l'Etat. Les exemples en la matière pourraient être multipliés. En tête de ceux-ci, le marché des arriérés de la Société nationale d'électricité du Congo-Brazzaville (SNE) et les «fonds vautours» en relation avec la dette de la SNEL.

La réalité illustrée par ces deux exemples, qui concernent les ressources d'exportation de la production d'Inga vers Brazzaville (le marché des arriérés de la SNE) et vers la République Sud-Africaine (fonds vautours), est aussi présente dans le cas du réseau interconnecté de la région des Grands Lacs (R.I.R.G.L.) au sein de la CEPGL. Deux autres exemples, relatif à ce contexte particulier, l'illustrent avec force. Le premier, c'est la tarification des exportations congolaises d'électricité (à partir de la centrale Ruzizi I), qui a toujours été inférieure à la tarification des exportations communautaires (Ruzizi II/SINELAC) vers les pays membres de la CEPGL, y compris vers la RD Congo. Un autre exemple est la prestation notoirement mauvaise de la RD Congo dans la mise en place des nouvelles institutions de la CEPGL découlant de la réunion d'avril 2008 des ministres ayant la coopération dans leurs attributions.

Décidément, on revient toujours sur cette équation – soluble – de la reconstruction de l'Etat qui est au cœur de la reconstruction congolaise. Deux évidences s'imposent. La première, c'est que la faiblesse de l'Etat au niveau international est la reproduction de sa faiblesse au niveau interne. Deuxième évidence, cette reconstruction, condition des dividendes sociaux et économiques de l'action publique, doit commencer au plan interne et de l'intérieur, bref au plan des institutions. Comme l'écrit Reyntjens, en effet: «quelles que soient les embûches, la reconstruction d'institutions qui assument les fonctions étatiques essentielles au Congo est la condition sine qua non du développement national et

de la stabilité régionale (entendue ici la région des Grands Lacs)»⁴⁶².

3. Perspectives de recherche

Certes nous avons posé les Congolais en victimes des politiques publiques extérieures menées par les grandes puissances au travers des multinationales tant publiques que privées, et avons dès lors examiné l'espace occupé par des initiatives citoyennes via ce que nous avons cherché à concevoir sous le concept de politiques publiques polarisées sur la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif. Mais, cette action de l'intérieur est apparue comme essentielle. Voici, pour finir, trois perspectives en vue des conditions de mise en œuvre des politiques qui ont fait l'objet de la présente thèse.

Une première piste de recherche pourrait aborder la création du lien entre l'Etat et ses citoyens, pour mettre fin à la criminalisation et à la privatisation de l'Etat et de l'économie, et espérer ainsi disposer d'un Etat reconstruit qui puisse assurer le service public. Ici, l'enjeu de l'étude est la capacité de la société à mettre en place des mécanismes de représentation qui lui permettent d'être présente dans l'action publique en faisant valoir la justice sociale. C'est toute la problématique de l'ingénierie contractuelle qui est posée ici.

Parallèlement, une deuxième recherche se proposerait d'examiner la capacité de la société civile à s'organiser au service de la défense d'intérêts polarisés par le bien commun en mettant au point des procédures qui immunisent ses animateurs contre la récupération par la société politique. On le sait, lorsqu'on a commencé à confier des secteurs de la gestion publique à des membres de la société civile, un défi devint très vite évident: prévenir une contagion de la course aux avantages individuels qui risque de faire en sorte que les «nettoyeurs» de l'Etat se transforment à leur tour en prédateurs des biens publics.

Enfin, une troisième recherche pourrait se consacrer à l'exploration des possibilités de mobilisation solidaire de l'épargne privée.

Ainsi, la présente étude a dégagé un terrain prometteur, mais sur lequel émergent de nouvelles questions. Celles-ci sont incontournables. Sans un cadrage réfléchi et organisé dans la perspective du bien commun, l'institutionnalisation des politiques publiques polarisées autour de la gestion additive dans le partenariat public-privé associatif, que nous appelons ici de tous

⁴⁶² Filip Reyntjens, *De grote afrikaanse oorlog. Congo in de regionale geopolitik 1996-2006*, Anvers-Amsterdam, Meulenhoff Manteau, p. 255, 258-259

nos vœux ici, pourrait s'avérer un malade contaminé par le mal qu'elle veut combattre.

Bibliographie

- ADDA, Jacques, *La mondialisation de l'économie. Genèse et problèmes*, Paris, La Découverte, 2006.
- ADDA, Jacques, *La mondialisation de l'économie. 2. Problèmes*, Paris, La Découverte, 2004.
- AMBASSADE DE FRANCE AU KENYA-MISSION ECONOMIQUE, MINEFI-DGPTE, Fiche synthétique, l'énergie et l'eau au Burundi, 8 mars 2005.
- ANDRIAMANINDRISOA, Emmanuelle, *Economie populaire, territoires et développement à Madagascar. Dimensions historiques, économiques et socioculturelles. Etude de cas: la commune rurale de Masindray et la commune urbaine d'Anosibe*, Thèse de doctorat en sciences sociales (option développement, population, environnement), Université catholique de Louvain, juin 2004
- ARTUS, Patrick, «Le financement des services publics en Europe: banques publiques ou partenariat public-privé», in Jean-Philippe Touffut, dir., *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Editions Albin Michel, 2006, p. 129-142.
- AUSSILLOUX, Vincent, Sylvie HEL-THELIER et Emmanuel MARTINEZ, Une hiérarchisation des biens collectifs globaux fondée sur le concept de développement durable», in *Revue française d'économie*, vol. 17, n° 3, 2003, p. 129-170.
- BAHIZIRE MWEZE, «Présentation de l'expérience de l'ingénieur Bahizire Mweze sur l'évaluation énergétique des cours d'eau dans la province du Sud-Kivu», in Guichet d'Economie Locale, *La problématique d'électrification en milieu rural à partir d'une microcentrale hydroélectrique, Atelier de réflexion tenu à Bukavu le 14 mars 2009* (inédit).
- BAKENGELA SHAMBA, Patrick, *Politiques et pratiques de Gestion des Ressources Humaines dans les entreprises publiques en Afrique subsaharienne. Vers quel modèle d'analyse? Etude de deux cas en République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques, sociales et politiques, Université catholique de Louvain, septembre 2007.
- BALAAMO MOKELWA, Jean-Pacifique, *Eglises et Etat en République Démocratique du Congo. Histoire du droit congolais des religions (1885-2003)*, Paris, L'Harmattan, 2008
- BALME, Richard, et Sylvain BROUARD, «Les conséquences des choix politiques: choix rationnel et action publique», in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 33- 50.
- Banque du Zaïre (aujourd'hui Banque centrale du Congo), *Rapport annuel 1991*, Kinshasa, 1991.
- BARON, Catherine, «Société civile et nouvelles formes de partenariat pour l'accès à l'eau», in *Revue internationale et stratégie*, vol. 2, n° 66, 2007, p. 79-92.
- BARTOLI, Annie, *Management dans les organisations publiques*, 3e éd., Paris, Dunod, 2009
- BAZENGUISA, Rémy, et Patrice YENGO, «La popularisation de la violence au

- Congo», in *Politique africaine*, n° 73, mars 1999, p. 186-192.
- BENASSY-QUERE, Agnès, Benoît COEURE, Pierre JACQUET et Jean PISANI-FERRY, *Politique économique*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2005, p. 2-14.
- BEN-NER, Avner, «Comment répartir la production des biens», in Jean-Philippe Touffut, dir., *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Editions Albin Michel, 2006, p. 55-86.
- BERGHEZAN, Georges, dir., *Trafics d'armes. Enquête de terrain au Kivu (RDC)*, Bruxelles, GRIP, n° 4, 2006.
- BERTIEAUX, Raymond, *Aspects de l'industrialisation en Afrique centrale*, Institut des Relations Internationales (IRI), Bruxelles, 1953.
- BEURET, Jean-Eudes, Noémie DUFOURMANTELLE et Valérie BELTRANDO, *L'évaluation des processus de concertation: RELIEF, une démarche, des outils*, La Documentation française, Paris, 2006.
- BEZANÇON, Xavier, François CARON, Hervé DUMEZ, Alain JEUNEMAÎTRE, Claude MARTINAND, Max ROCHE, Henri STOUFF, Dominique BARJOT et Alexandre GIANDOU, « Bilan et perspectives de la concession dans les pays industrialisés », in *Entreprises et histoire*, n° 38, 2005/1, p. 120-132.
- BEZY, Fernand, Jean-Philippe PEEMANS et Jean-Marie WAUTELET, *Accumulation et sous-développement au Zaïre 1960-1980*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain (UCL), 1981.
- BLUNDO, Giorgio, et Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest. Approche socio-anthropologique comparative*, Working Papers, n° 17, Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutengerg-Universität, Germany, 2003.
- Bongoy Mpekesa, *Investissements mixtes au Zaïre*, Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre, 1974.
- BONGRAND, Philippe, et Pascale LABORIER, «L'entretien dans l'analyse des politiques publiques: un impensé méthodologique?», in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 73-111.
- BONTEMS, Philippe, et Gilles ROTILLON, *L'économie de l'environnement*, Paris, La Découverte, 2007.
- BOYER, Robert, *Théorie de la régulation. 1. Les fondamentaux*, Paris, La Découverte, 2004.
- BOYER, Robert, «Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel», in *L'Année de la régulation, Economie, Institutions, Pouvoirs*, n° 7, 2003, p. 17167-17203.
- BRASSEUL, Jacques, *Introduction à l'économie du développement*, 3e éd., Paris, Armand Colin, 2008.
- BREMOND, Céline Clélia, *Le service universel dans le devenir des industries de réseau: télécommunications, électricité, services postaux*, Thèse de doctorat ès Sciences Economiques, Faculté des sciences économiques, Université Montpellier I, 18 juin 2003.
- BREUIL, Lise, *Renouveler le partenariat public-privé pour les services de l'eau dans les pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance?* Thèse de doctorat en gestion –Sciences de l'eau, Ecole Nationale du Génie Rural, des

- Eaux et Forêts, Paris, 2004.
- CAHUC, Pierre, *La nouvelle microéconomie*, Paris, La Découverte, 1998.
- CANTELLI, Fabrizio, Steve JACOB, Jean-Louis GENARD et Christian DE VISSCHER, « Introduction. Repenser l'action publique », in Fabrizio Cantelli, Steve Jacob, Jean-Louis Genard et Christian De Visscher, dir., *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 9-35.
- CHARLIER, Sophie, *L'économie solidaire au féminin: quel apport spécifique pour l'empowerment des femmes? Une étude de cas dans les Andes boliviennes*, Thèse de doctorat en sciences sociales (développement-population-développement), Université catholique de Louvain, 2006.
- CHAVANCE, Bernard, *L'économie institutionnelle*, Paris, La Découverte, 2007.
- CHERU, Fantu, « Mondialisation et urbanisation inégale en Afrique », in *Alternatives Sud*, vol. 14, n° 2, 2007, p. 33-52.
- CHIASSON, Guy, et Alexandre LABELLE, « Décentralisation et consultation dans le régime forestier au Québec: une analyse du discours des acteurs municipaux », in *Economie et Solidarités*, vol. 38, n° 2, 2007, p. 43-58.
- CHIZUNGU, Liévin, « Présentation de l'expérience de la SNEL (Société nationale d'électricité) sur l'électrification de la RDC en général et du Sud-Kivu en particulier », in Guichet d'Economie Locale au Sud-Kivu ASBL, *La problématique d'électrification en milieu rural à partir d'une microcentrale hydro-électrique, Atelier de réflexion tenue le 14 mars 2000 à Bukavu* (inédit).
- CLERFAYT, Albert, *Le développement énergétique du Congo belge et du Ruanda-Urundi*, Gembloux, Ducolot, 1960.
- CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE, *Infrastructures de transport, mobilité et croissance*, Paris, La documentation française, 2007.
- COQUERY-VIDROVITCH, Catherine, « Trente années perdues ou étape d'une évolution », in *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 4e trimestre 1992, p. 5-17.
- COTE, Louis, "Editorial", in *Télescope*, vol. 11, n°1, février 2005, p. I-V.
- CURIEN, Nicolas, *Economie des réseaux*, Paris, La Découverte, 2000.
- DEFOURNY, Jacques, Patrick Develtere et Bénédicte Fonteneau, eds, *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles, De Boeck, 1999.
- DEFOURNY, Pierre, « Espace et temporalité pour une analyse multidisciplinaire des jeux d'acteurs », in Frédéric Debuyst, Pierre Defourny et Hubert Gérard, eds, *Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables, Population et développement*, n° 9, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2001, p. 149-182.
- DELCOURT, Laurent, « Editorial. Retour de l'Etat, pour quelles politiques sociales? », in *Alternatives Sud*, vol. 16, n° 2, 2009, p. 7-36.
- DELCOURT, Laurent, « Explosion urbaine et mondialisation », in *Alternatives Sud*, vol. 14, n° 2, 2007, p. 7-30.
- DE TERSSAC, Gilbert, « Travail d'organisation et travail de régulation », in Gilbert de Terssac, dir., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*, Paris, La Découverte, 2003, p. 121- 134.
- DE VILLERS, Gauthier, *République Démocratique du Congo. De la guerre aux élections. L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième*

- République (janvier 2001-août 2009)*, *Cahiers Africains*, n° 75, Paris, L'Harmattan, 2009.
- DE WILDE D'ESTMAEL, Tanguy, *Commentaire sur la publication en trois tomes d'Henri Mova Sakanyi, Comprendre la fin de la guerre froide et la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, 2009 (Grand-Place, Hôtel de la ville de Bruxelles, Salle Gothique, 21 août 2009).
- DIVAY, Gérard, «La coproduction des biens collectifs locaux et ses implications institutionnelles: critique de certaines thèses de l'école du public choice», in *Revue canadienne de science politique*, vol. 13, n° 1, mars 1990, p. 33-53.
- DUMEZ, Hervé, et Alain JEUNEMAITRE, «Combinaison harmonieuse des vertus du public et du privé, ou mélanges des genres? Les partenariats public/privé nouveaux venus du management public», in *Politiques et management public*, vol. 21, n°4, décembre 2003, p. 1-14.
- DUPUY, Claire, et Charlotte HALPERN, «Les politiques publiques face à leurs contestataires», in *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 4, août 2009, p. 701-722.
- DURAN, Patrice, et Jean-Claude THOENING, «L'Etat et la gestion publique territoriale», in *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 199, p. 580-623.
- DURVIAUX, Ann Lawrence, *Logique de marché et marché public en droit communautaire. Analyse critique d'un système*, Bruxelles, De Boeck, 2006.
- EFINDA, Emilie, *Grands Lacs: sur les routes malgré nous!* Paris, L'Harmattan, 2009
- E.G.L., *Note sur la situation du secteur de l'énergie électrique dans la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL)*, Bujumbura, mai 2005 (document de travail).
- EGL, *La situation du secteur électrique à l'Est de la République Démocratique du Congo (RDC)*, Bujumbura, mars 2004 (document de travail).
- ELA, Jean-Marc, *Innovations sociales et renaissance de l'Afrique noire. Les défis du «monde d'en-bas»*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- FAVREAU, Louis, «Economie sociale et mondialisation: perspective globale », in Jacques Defourny, Patrick Develtere et Bénédicte Fonteneau, eds, *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 241-263.
- FERRARY, Machel, «Confiance et accumulation de capital social dans la régulation des activités de crédit», in *Revue Française de Sociologie*, vol. 40, n° 3, juillet-septembre 1999, p. 559-58
- FOUANANOU, Mathurin, «Asymétrie d'information, Litiges et Bien-être social dans le cadre d'un contrat de Partenariat Public/Privé: le cas de la construction d'infrastructures d'intérêt public en Afrique», *African Development Bank*, vol. 20, n°2, septembre 2008, p. 222-24.
- GABAS, Jean-Jacques, «Acteurs et politiques publiques», in *Mondes en développement*, vol. 31, n°124, 2003/4, p. 33-47.
- GABAS, Jean-Jacques, et Philippe HUGON, «Les biens publics mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale», in *Synthèses*, Paris, Haut Conseil de la Coopération internationale, 2000.
- GAZIER, Bernard, et Jean-Philippe TOUFFUT, «Introduction: bien public, bien

- social”, in Jean-Philippe Touffut, dir., *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Paris, Albin Michel, 2006, p.9-22.
- GENOUD, Christophe, “Libéralisation et regulation des industries de réseau: diversité dans la convergence?», in *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, n° 2, 2004, p.187-204.
- GIAURQUE, David, Valérie BARBEY et Nathalie DUC, «Les leviers de la performance individuelle et collective dans les organisations publiques suisses: l'importance d'un pilotage participatif», in *Revue française d'administration publique*, n° 128, 2008/4, p. 785-798.
- GIDRON, Benjamin, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon, “Government and the Third Sector in Comparative Perspective”, Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon, *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States*, Jossey-Bass inc., p. 1-30
- GIBERT, Patrick, « Quelques réflexions sur les enjeux du marché public », in Bernard Pras, coord, *Management: enjeux de demain*, Paris, Librairie Vuibert, 2009, p. 241-248.
- GILLON, Luc, *Servir en actes et en vérité*, Gembloux, Duculot, 1988.
- GIOVANNONI, Marco, Theodore TREFON, Jérôme KASONGO BANGA et Charles MWEMA, « Agir à la place – et en dépit – de l'Etat: ONG et associations de la société civile », in Théodore Trefon, dir. *Ordre et désordre à Kinshasa, Cahiers Africains*, n° 61-62, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 119-134.
- GRAEFE, Peter, « Quelle décentralisation ? L'Etat fédéral canadien et les régimes provinciaux d'aide sociale » in *Economie et Solidarités*, vol. 38, n° 2, 2007, p. 28-32.
- GREFFE, Xavier, « Le nouveau design institutionnel public », in Jean-Philippe Touffut, dir, *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 143-166.
- GREFFE, Xavier, *Décentralisation*, Paris, La Découverte, 2005.
- GREFFE, Xavier, *Economie des politiques publiques*, Paris, Dalloz, 1997.
- GUICHAOUA, André, et Yves GOUSSAULT, *Sciences sociales et développement*, Paris, Armand Colin, 1993.
- GUICHET D'ECONOMIE LOCALE, Sud-Kivu, *La problématique d'électrification en milieu rural à partir d'une microcentrale hydroélectrique, Atelier organisé le 14 mars 2009 à Bukavu* (inédit).
- HERZOG, Philippe, «Les services d'intérêt général dans un espace multinational concurrentiel», in Jean-Philippe Touffut, dir., *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 87-128.
- HERZOG, Philippe, «Dans la mêlée européenne des services publics», in *L'Economie politique*, vol. 4, n° 24, 2004, p. 6-19.
- HIBOU, Béatrice, "La "décharge", nouvel interventionnisme", in Béatrice Hibou, coord, *L'Etat en voie de privatisation. Politique africaine*, n° 73, 1999, p. 6-15.
- HIBOU, Béatrice, *L'Afrique est-elle protectionniste? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Paris, Karthala, 1996.
- IGUE, John O., *Le territoire et l'Etat en Afrique. Les dimensions spatiales du développement*, Paris, Karthala, 1995.

- JOIGNANT, Alfredo, «Les pratiques sociales de civisme ordinaire au Chili, ou les logiques de la compétence de citoyen», in *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 2-3, avril-juin 2002, p. 233-249.
- KABONGO, Dieudonné, et Christine VANDEN DAELEN, «Analyse d'un méga projet non rentable et source énorme d'endettement: le barrage d'Inga», in Comité pour l'annulation de la dette du Tiers monde (CADTM), A qui profitent toutes les richesses du peuple congolais? Pour un audit de la dette congolaise, Liège, sans lieu d'édition, ISBN CADTM 2-930443-06-5, 2006.
- KAKULE KAPARAY, Christian, Finance populaire et développement durable en Afrique au Sud du Sahara. Application à la région du Nord-Est de la République Démocratique du Congo, Thèse de doctorat en sciences sociales (option développement, population, environnement), Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, juin 2006.
- KAKULE TATSOPA WA MUGHALITSA, Floribert, *Emisyo n'ehisimo omo kinande*, Goma, Edition CEREVA, 1998.
- KALALA TSHIMPAKA, Frédéric, *La restructuration de l'espace microfinancier du Kivu (Est R D Congo). Pistes d'une intermédiation efficace*, Thèse de doctorat en gestion, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, décembre 2006.
- KAMBALE MIREMBE, Omer, *Echanges transnationaux, réseaux informels et développement local. Une étude au Nord-Est de la République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat en sciences sociales, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, juin 2005.
- KAMBILA KANKWENDE, Jean-Pierre, *Les cinq chantiers et la reconstruction de la RD Congo*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- KAUFMANN, Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, Paris, Nathan, 2001.
- KAUL, Inge, «Une analyse positive des biens publics», in Jean-Philippe Touffut, dir., *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 23-54.
- KAUL, Inge, Pedro, CONCEIÇÃO, Katell LE GOULVEN et Ronald U. MENDOZA, Comment améliorer la fourniture des biens publics mondiaux, <http://www.undp.org/globalpublicgoods/globalization> (en ligne le 21 décembre 2007)
- KIKANDA ISAMUKUMBU, Jules, Michel Atchibiya Lubemba, «L'électricité dans la vie quotidienne à Bukavu: étude des causes des problèmes de sa distribution», in Institut Pédagogique de Bukavu, *Cahiers du CERUKI*, n° 36, 2008, p. 88-99.
- KIKASSA MWANALESSA, «La stabilisation des entreprises zaïrianisées et radicalisées. Des mesures du 30 novembre 1973 et du 30 décembre 1974 à celles du 30 décembre 1975», in *Zaire-Afrique*, n° 102, 1976, p. 89-98.
- KIKONGI DI MWINSA LEKULA, Fernand, *Le syndicalisme congolais pendant la colonisation (1908-1960)*, Kinshasa, Centre Protestant d'Éditions et de Diffusion, 2004.
- LAMON, Bertrand, «Les limites de la régulation informelle du secteur privé», in Marc Hufty, Alexandre Dormeier Freire, Pauline Plagnat et Vanessa Neumann, *Jeux de gouvernance, regards et réflexions sur un concept*, Paris, Karthala, 2007, p. 107-123.
- LE BOSSE, Yann, et Bernard VALERIE, «La formation à l'approche centrée sur le

- développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités (empowerment): quelques applications», in *Les politiques sociales*, n° 3 et 4, 2005, p. 10-21.
- LE BRIS, Emile, "La construction municipale en Afrique", in Emile Le Bris, coord., *Espaces publics municipaux. Politique africaine*, n° 74, 1999, p. 6-12.
- LEFEBVRE, Jacques, *Structures économiques du Congo Belge et du Ruanda-Urundi*, Bruxelles, Editions du Treurenberg, 1955.
- LELOUP, Fabienne, «Introduction», in *Mondes en développement*, vol. 36, n° 143, 2008/3, p. 7-10.
- LELOUP, Fabienne, Laurence MOYART et Bernard PECQUEUR, «Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalités (s) possible (s) ?», in *Mondes en développement*, tome 31, n° 124, 2003/4, p. 98-99.
- LEMOINE, Mathilde, Philippe MADIES et Thierry MADIES, *Les grandes questions d'économie et de finance internationales*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2007.
- LESUEUR, Jean-Yves, et Patrick PLANE, «Les services publics subsahariens: importance socioéconomique et évaluation des politiques d'assainissement», in *Revue du Tiers monde*, tome 35, n° 140, octobre-décembre 1994, p. 779-799.
- Lettre n/Réf. : PR/MIN.ET/1019NK/JP/2007 du 20 septembre 2007 du Ministre d'Etat près la Présidence de la RD Congo.
- Lettre n° ADF/CAC/547/2006 de l'Administrateur-Délégué Général de la SNEL au Ministre de l'économie de la RD Congo.
- LUKOMBE NGHENDA, *Zairianisation, radicalisation, rétrocession en République du Zaïre: considérations juridiques*, Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre, 1979
- LUNGO, Mario, «Mondialisation, grands projets et privatisation de la gestion urbaine», in *Alternatives Sud*, vol. 14, n° 2, 2007, 167-186.
- MALU, Félix, *Le système énergétique de la République Démocratique du Congo*, Office National de la Recherche et du Développement (O.N.R.D.), Kinshasa, 1970.
- MARTI, Michael, Michael ZCHMIDT et Urs SPRINGER, «Libéralisation des services publics: y a-t-il une convergence en Europe?», in *L'Economie politique*, vol. 4, n° 24, 2004, p. 75-89.
- MARTY, Frédéric, «Déséquilibres et défaillances des marchés électriques: la libéralisation est-elle coupable?», in *L'Economie Politique*, vol. 4, n° 24, 2004, p. 43-58.
- MASSIMANGO TUNA Hussein, Analyse du rapport annuel 2005 de la SNEL. Forces et faiblesses, juin 2007, document de travail.
- MELMOTH, Sébastien, « République Démocratique du Congo: décentralisation et sortie de conflit », in *Afrique contemporaine. Afrique et Développement*, n° 221, 2007-1, p. 75-85.
- MERTENS DE WILMARS, Sybille, *Vers un compte satellite des institutions sans but lucratif en Belgique*, Thèse de doctorat présentée pour l'obtention du titre de Docteur en Sciences Economiques, Faculté d'Economie, de Gestion et de Sciences sociales, Département d'Economie, Université de Liège, Décembre 2002.
- MONNIER, Lionnel, et Bernard THIRY, éd., *Mutations structurelles et intérêt*

- général. *Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative?* Bruxelles, De Boeck et Larcier s.a., Bruxelles, 1997.
- MUBAKE MUMEME, Michel, «Une crise dans une crise: les entreprises publiques en R.D.C. », in IRES, *Cahiers Economiques et Sociaux*, vol. XXVI, n° 1-3, Kinshasa, 2004, p. pp. 39-50.
- MUGANGU MATABARO, Séverin, *La gestion foncière rurale au Zaïre. Réformes juridiques et pratiques foncières locales. Cas du Bushi*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 1997.
- MUHINDUKA DI-KURUBA, Dieudonné, *Fourniture d'hydro-électricité à Bukavu et stratégies d'acteurs: analyse de la mise en œuvre du partenariat public-privé associatif, communication aux journées du développement de l'Association Tiers-Monde*, Mons/Belgique, Facultés Universitaires catholiques de Mons, 15 mai 2007.
- MUHINDUKA DI-KURUBA, Dieudonné, *Les organisations communautaires en rapport avec l'entreprise publique Société Nationale d'Electricité dans la Fourniture de l'Electricité à Bukavu / République Démocratique du Congo, de 1990 à 2004*, mémoire de DEA interuniversitaire en Développement, Environnement et Sociétés (DVL 3DA), Institut d'Etudes du Développement, Université catholique de Louvain, septembre 2004.
- MUHINDUKA DI-KURUBA, Dieudonné, *Perspective sur la Société Internationale d'Electricité des Grands Lacs (SINELAC)*, Communication aux XXe journées scientifiques de l'Association Tiers – Monde, Nancy, 25-26 mai 2004.
- MUHIDUKA DI-KURUBA, Dieudonné, «Aperçu de la politique économique zaïroise et perspective » in *Zaïre-Afrique*, n° 276, juin-juillet-août 1993, p. 333-352.
- MULLER, Pierre, Bruno PALIER et Yves SUREL, «L'analyse de l'action publique, confrontations des approches, des concepts et des méthodes», in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 5-32.
- MULLER, Pierre, «L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique», in *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, p.189-208.
- MUTAMBA LUKUSA, Gaston, *Congo/Zaïre:faillite de l'Etat déséquilibre macroéconomique et ajustements (1988-19989)*, *Cahiers Africains*, n°37-38, Paris, L'Harmattan, 1999.
- NAHAVANDI, Firouzeh, *Du développement à la globalisation. Histoire d'un stigmaté*, Bruylant, 2005.
- NAMEGABE, Paul-Robain, «Enjeux et résultats électoraux dans la ville de Bukavu », in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 221-244.
- NASHI MURHULA AMISSI, Emmanuel, «L'avenir de la RDC dans la région des Grands Lacs: paradoxes paradigmatiques autour d'une certaine communauté», in Tambwe Kitenge E. & Makosso C. dir., *RD Congo: les élections, et après? Intellectuels et politiques posent les enjeux de l'après-transition*, L'Harmattan, Paris, 2006, pp. 137-149.
- NDAYWEL E NZIEM, Isidore, *Nouvelle histoire du Congo. Des origines à la République Démocratique*, Bruxelles, Le Cri, 2008.
- NDAYWEL E NZIEM, Isidore, *Histoire générale du Congo, de l'héritage ancien à*

- la République Démocratique*, Bruxelles, De Boeck-Duculot, 1998.
- NEBIE, Gustave, «Nouveaux rapports entre acteurs, nouveaux modèles de croissance. Réflexions des pistes novatrices de stratégies et politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités», in *Afrique contemporaine*, n° 209, Hiver 2003, pp. 13-29.
- NEGRIER, Emmanuel, «Introduction générale: penser la contingence territoriale», in Alain Faure et Emmanuel Négrier, dir., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation*, L'Harmattan, 2007, p. 9-15.
- NYEMBO SHABANI, L'industrie du cuivre dans le monde et le progrès économique du copperbelt africain, Bruxelles, La Renaissance du livre, 1975.
- NYSSSENS, Marthe, et Francesca PETRELLA, « Finalité sociale et partenariat public-privé dans l'offre de services quasi-collectifs locaux: une forme innovante de propriété » in *Economie et Sociétés*, série EGS, 10, (4), 2009, p. 747-774.
- OFFICE DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE (OGEDEP), *Rapport d'activités*, Kinshasa, 2e semestre 2002.
- OWOLU, Dele, «Introduction. New Public Management: An African Management Reform Paradigm?», in Owolu, Dele, éd., *New Public Management Aproches in Africa, Africa Development*, vol. XXVII, n°s 3&4, 2004, p. 1-16.
- PALIER, Bruno, et Yves SUREL, «Les «trois I» et l'analyse de l'Etat en action», in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 7-32.
- PALUKU KITAKYA, Anselme, *Interactions entre la gestion foncière et l'économie locale en région de Butembo, Nord-Kivu, République Démocratique du Congo*, Thèse en sciences sociales (orientation Développement, Population et Environnement), Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, novembre 2007.
- PALUKU SARATA, Bruno, «Le marché de l'électricité en ville de Butembo et ses environs» in Université Catholique du Graben, *Centre de Recherche Interdisciplinaire du Graben*, Parcours et initiatives, n° 5, octobre 2006, p. 195-233.
- PATSIAS, Caroline, « Civilité et comités de citoyens marseillais et québécois : des réactions à l'insécurité aux fondements des politiques publiques », in *Lien social et Politiques -RIAC*, 57, *Les compétences civiles. Entre Etat sécuritaire et Etat social*, n° 57, Printemps 2007, p. 47-61.
- PAYRE, Renaud, et Gilles POLLET, «Analyse des politiques publiques et sciences historiques: quel (s) tournant (s) socio-historique (s)?», in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 133-154.
- PEEMANS, Jean-Philippe, *Le développement des peuples face à la modernisation du monde. Les théories du développement face aux histoires du développement « réel » dans la seconde moitié du XXème siècle*, Population et Développement 10, L'Harmattan, 2002.
- PEREZ BALTONADO, Andrés, "Mondialisation, sécurité humaine et politiques sociales au Nord et au Sud", in *Alternatives Sud*, vol. 16, n° 2, 2009, p. 39-58.
- PETITEVILLE, Franck, et Andy SMITH, «Analyser les politiques publiques internationales», in *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, juin 2006, p. 357-366.
- PICOUET, Patrick, et Jean-Pierre RENARD, *Les frontières mondiales. Origines et*

- dynamiques*, Editions du Temps, Nantes, 2007.
- PIROTTE, Gautier, *La notion de société civile*, La Découverte, 2007.
- PLANE, Patrick, «La privatisation des services publics en Afrique subsaharienne: enjeux et incertitudes», in *Revue économique*, vol. 47, n°6, novembre 1996, p. 1409-1421.
- PLANE, Patrick, «De la crise à l'assainissement : le difficile cheminement des services publics africains (Cameroun, Niger et Sénégal), in *Mondes en développement*, tome 2, n° 77/78, 1992, p. 149-157
- POURTIER, Roland, *L'Afrique centrale et les régions frontalières: perspectives de reconstruction et d'intégration*, Paris, OCDE, 2003.
- QUIERS-VALETTE, Suzanne, «Apprentissage collectif et incitations: une approche par l'apprentissage gestuel», in *Revue économique*, vol. 50, n°5, septembre 1999, p. 1029-1052.
- RD Congo, *Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté*, Kinshasa, juillet 2006.
- RD Congo, Ministère des travaux publics, Bureau d'Etudes, d'Aménagement et d'Urbanisme et Office de planification et de développement du Québec, *Schéma régional d'aménagement Maniema, Nord-Kivu, Sud-Kivu. Document préliminaire*, 1992.
- République Démocratique du Congo, Cabinet du Président de la République, *Loi n° 004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux Associations Sans But Lucratif et aux Etablissements d'Utilité Publique» in Journal officiel*, numéro spécial, Kinshasa, 15 août 2001.
- République Démocratique du Congo, *Enquête nationale sur la situation des enfants et des femmes MICS2/2001. Rapport d'analyse*, Kinshasa, 2002.
- République du Rwanda, Ministère des infrastructures, *Stratégies sectorielles du Ministère des infrastructures, secteur énergie, rapport final*, mai 2004.
- REYNTJENS, Filip, *De grote afrikaanse oorlog. Congo in de regionale geopolitik 1996-2006*, Anvers-Amsterdam, Meulenhoff Manteau,.., p. 255, 258-259
- RUANE, Sally, L'initiative de financement privé et le Service national de la santé au Royaume-Uni», in *Télescope*, vol. 12, n° 1, février 2005, p. 41-52.
- ROUILLARD, Christian, et Pierre-André HUDON, « Le partenariat public-privé: un instrument d'action publique au cœur de la reconfiguration de l'Etat québécois » in *Economie et Solidarités*, vol. 38, n° 2, 2007, p. 7-26.
- SAKATA M. TAWAB, Garry, *La gouvernance en matière des ressources naturelles. De la centralisation vers un système décentralisé et participatif. Le cas des ressources forestières en République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat en droit, Université catholique de Louvain, 2009.
- SALL, Mahamadou, *Acteurs et pratiques de la production foncière et immobilière à Ourossogui (Sénégal)*, Thèse en sciences sociales (orientation Développement, Population, Environnement), Faculté des sciences économiques, sociales et politiques, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 2004.
- SAURUGGER, Sabine, *Européaniser les intérêts? Les groupes d'intérêt économique et l'élargissement de l'Union Européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- SCHEER, Herman, *L'autonomie énergétique, une nouvelle politique pour les*

- énergies renouvelables*, Bouches-du Rhône, ACTES SUD, 2007.
- SAUSSIER, Stéphane, et Anne YVRANDE-BILLON, *Economie des coûts de transaction*, Paris, La Découverte, 2007.
- SCHRAEDER, Peter J, *African Politics and Society. A mosaic in transformation*, Boston, Bedford/St Martin's Press, 2000.
- SINELAC, *Situation d'encaissement et de perte de change sur paiement des factures de juillet 1989 au 31 décembre 2007*, document de travail mis à notre disposition en novembre 2008.
- SINELAC, *Note à l'attention du Conseil d'administration et de l'Assemblée générale de la SINELAC. La problématique de répartition de l'énergie produite par la centrale hydro-électrique Ruzizi II et de recouvrement des créances de la SINELAC auprès des sociétés nationales d'électricité (SNE)*, novembre 2005, document de travail.
- SMITH, Lawrence D, *Réforme et décentralisation des services agricoles. Un cadre méthodologique*, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, Rome, 2004, [http://www. Fao.org/decrep/007](http://www.Fao.org/decrep/007) (en ligne le 27/12/2007).
- SNEL, *Rapport annuel 2006*, Kinshasa, juillet 2008.
- SNEL, *Table ronde nationale sur l'étude du développement hydroélectrique du site d'Inga Kinshasa 30-31 mars 2006*, Rapport final, document interne.
- SNEL, Délégation générale, *Plan de sauvetage et redressement*, Kinshasa, janvier 2005
- SNEL, *Société Nationale d'Electricité 1970-2000 30 ans après*, s.d.
- SOW, Hamel, *Le bois-énergie au sahel: environnement et développement*, Paris, ACCT, CTA, Karthala, 1990.
- STIGLITZ, Joseph E., et Andrew CHARLTON, *Pour un commerce mondial plus juste*, Paris, Fayard, 2007.
- STIGLITZ, Joseph, «L'organisation politique du monde permet-elle de servir l'intérêt général de la planète?», in Jean-Philippe Touffut, dir., *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 181-202.
- STIGLITZ, Joseph E., *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002.
- STIGLIZ, Joseph E., *Economics of public sector*, New York/London, WW. Norton & Company, 2000.
- SUNZU NTIGAMBIRIZWA, *Salvator*, «EGL, situation énergétique dans la CEPGL», in *Atelier de travail organisé par Pole Institute sur les ressources, frontières et gouvernance, Goma 16 et 17 avril 200*, document de travail.
- TCHAPGA, Flavien, *L'ouverture des réseaux électriques des pays d'Afrique subsaharienne. Choix organisationnels et contraintes institutionnelles*, Thèse de doctorat, U.F.R. de sciences économiques et de gestion, Université de Paris 13, juin 2002.
- TRAORE, Aminata, *L'Afrique humiliée*, Paris, Fayard, 2008.
- TSAI, Lily L., *Accountability without democracy. Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*, New York, Cambridge University Press, 2007.
- TSHIBANGU TSHISHIKU, *Tharcisse, L'université congolaise: étapes historiques, situation actuelle et défis relever*, Kinshasa, Editions universitaires africaines,

- 1998.
- United Nations Population Division, *World Population Prospects: The 2002 Revision, Volume II: The sex and Age Distribution of Populations*, New York, 2003.
- VAN CAMPENHOUDT, Luc, Jean-Michel Chaumont et Abraham Franssen, *La méthode d'analyse en groupe. Applications aux phénomènes sociaux*, Paris, Dunod, 2005.
- VAN EYNDE, Laurent, «Guillaume le Blanc: Vies ordinaires, vies précaires. Présentation critique par Laurent van Eynde», in *La revue nouvelle*, n° 1, janvier 2008.
- VAN ROY, Edward, « On the Theory of Corruption » in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 19, n° 1, October 1970, p. 87-110.
- VOLERY, Ingrid, «Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale», in *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 5, octobre 2008, p. 743-771.
- WAUTELET, Jean-Marie, « L'Etat entre économie populaire et reproduction inégalitaire », in *Mondes en développement*, vol. 36, n° 143, 2008/3, p. 11-26.
- WAUTELET, Jean-Marie, «Chapitre VII. Formation et construction renouvelée des savoirs», in Ibrahim Amoukou et Jean-Marie Wautelet, dir., *Croisement des savoirs villageois et universitaires. Enjeux pour le développement*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, p. 107-126.
- WEISBROD, Burton A., "Toward a Theory of Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy", in Susan Rose-Ackerman, éd., *The Economics of Nonprofit Institutions. Studies in Structure and Policy*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1986.
- WILLAME, Jean-Claude, «RDC 2006-2007: un an de violence et de présidentialisme par défaut», in *La Revue nouvelle*, n° 1, janvier 2008, p. 19-21.
- WILLAME, Jean-Claude, *Les «faiseurs de paix» au Congo. Gestion d'une crise internationale dans un Etat sous tutelle*, Editions GRP, 2007.
- WILLAME, Jean-Claude, *Zaïre: l'épopée d'Inga. Chronique d'une prédation industrielle*, L'Harmattan, juin 1986.
- WINICKI, Pierre, *Réussir une réforme publique. Surmonter ces peurs et croyances qui bloquent le changement*, Paris, Dunod, 2007
- WYVEKENS, Anne, «Espace public et civilité : réinventer un contrôle social? Perspectives pour la France», in *Lien social et Politiques -RIAC*, 57, *Les compétences civiles. Entre Etat sécuritaire et Etat social*, n° 57, Printemps 2007, p. 35-46.
- ZACHARIE, Arnauld, et Bob KABAMBA, *La reconstruction congolaise*, Bruxelles, Luc Pire, 2009.
- ZICCARDI, Alicia, «Pauvreté urbaine et politiques sociales en Amérique latine», in *Alternatives Sud*, vol.14, n° 2, 2007, p. 141-165.