

EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIERE DE DESSERTE EN EAU POTABLE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.

Regard sur le projet d'alimentation en eau potable en milieu urbain (PEMU)

Par

ISIABO TANDA

*Chef de Travaux à la Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques de
l'Université de Kinshasa*

et

KAKALA KOMBOZI

Assistant à la Faculté des Sciences, Administratives et Politiques de l'Université de Kinshasa

RESUME

Le secteur de l'énergie et particulièrement celui de l'eau potable constitue un domaine stratégique du gouvernement où ce dernier devra focaliser ses efforts pour sa participation en tant qu'acteur actif et principal du développement de ce secteur. Malheureusement, la REGIDESO, service public ayant en charge la production et la distribution d'eau potable en République Démocratique du Congo, se voit dans l'impossibilité de desservir toute la population.

Et, malgré les différentes interventions à travers le projet d'alimentation en eau potable en milieu urbain (PEMU), la situation de la desserte d'eau potable dans la ville de Kinshasa reste précaire ; sur les 1.000.000 m³ d'eau comme besoins journaliers d'eau potable de la population de la ville, la REGIDESO n'en produit que 550.000m³/jr soit un déficit de 45%. Cette situation interpelle au point haut point le pouvoir publics dont le rôle est entre autres d'assurer la distribution d'eau pour toutes les couches sociales du pays.

Mots-clés : *Problème public, identification du problème, politiques publiques, desserte en eau potable, action publique, Etat, gouvernement, terminaison du programme, indicateurs de politiques publiques, évaluation.*

ABSTRACT

The energy sector, and drinking water in particular, is a strategic area in which the government must focus its efforts if it is to play an active role in the sector's development. Unfortunately, REGIDESO, the public utility in charge of producing and distributing drinking water in the Democratic Republic of Congo, is unable to serve the entire population.

And, despite various interventions through the Urban Drinking Water Supply Project (PEMU), the drinking water supply situation in the city of Kinshasa remains precarious; of the 1,000,000 m³ of water required daily by the city's population, REGIDESO produces only 550,000m³/dr, i.e. a shortfall of 45%. This situation is of the utmost concern to the public authorities, whose role it is, among other things, to ensure the distribution of water to all social classes in the country.

Keywords: *Public problem, problem identification, public policy, drinking water supply, public action, State, government, program completion, public policy indicators, evaluation.*

INTRODUCTION

La République Démocratique du Congo regorge des richesses hydrographiques considérables, mais bon nombre de sa population n'a pas accès à l'eau potable. Pour rappel, en 2000, la desserte en eau potable avoisinait 40% pour une population abonnée, évaluée à 428.320, en 2010, le taux est passé à 38% selon la REGIDESO, à 27% selon le Ministère du Plan et à 25% selon la Banque Mondiale.

Bien d'efforts ont été fournis par le gouvernement et la REGIDESO pour redresser ce secteur par l'élaboration et la mise en œuvre de diverses politiques publiques, mais fort malheureusement, le taux en eau potable de la desserte demeure sensiblement en baisse ; les conditions de production, de distribution de l'eau potable sont loin de satisfaire les attentes des populations.

Il y a lieu de relever que la richesse hydrographique de la République Démocratique du Congo et le faible accès d'une frange importante de la population à l'eau potable constitue un paradoxe, alors que l'Etat a l'obligation d'assurer le bien-être individuel et collectif de la population.

Ce tableau sombre de la desserte en eau potable nous pousse à nous interroger s'il existe réellement une ou des politiques publiques efficaces capables de juguler la crise dans ce secteur? En fait, plus de trois décennies, plusieurs stratégies ont été liées par la REGIDESO et adoptées par le gouvernement dans le secteur alimentation en eau potable.

A ces jours, ce secteur demeure toujours paralysé, 26% seulement des congolais sont desservis en eau potable contrairement aux objectifs du millénaire qui veulent que l'horizon 2019, la desserte en eau potable couvre 50 à 60%. La situation reste critique au regard des besoins croissants de la population en desserte en eau potable. La mauvaise gestion de ce secteur, la destruction des infrastructures de base, la vétusté des ouvrages et des équipements, la faible mobilisation interne des ressources sont autant de maux qui expliquent la persistance de la crise dans ce secteur.

Hormis cette introduction ainsi que la conclusion, cette réflexion se subdivise en trois points dont le premier est axé sur le cadre théorique des politiques publiques, le deuxième concerne la mise en œuvre des politiques publiques dans le secteur de l'alimentation en eau potable et enfin, le troisième porte sur les intervenants dans la mise en œuvre des politiques du gouvernement en matière de la desserte en eau potable à travers le Projet d'alimentation en Eau potable en Milieu Urbain « PEMU », du point de vue de sa structure, de ses objectifs et de son financement et son impact sur le terrain.

I. POLITIQUES PUBLIQUES

1.1 Notions essentielles

Le terme générique désignant les interventions des autorités investies de puissance gouvernementale, qu'il s'agisse des collectivités locales, des Etats ou des organisations supranationales¹. Il désigne également les actes et non-actes d'une autorité investie de légitimité publique et intervenant dans un domaine spécifique².

Il définit aussi une sous-discipline qui étudie le travail gouvernemental en tant qu'il produit des effets ou des impacts au sein du tissu social économique et physique, et en tant qu'il contribue à structurer l'arène politique, c'est-à-dire les enjeux et les dynamiques des luttes pour le pouvoir au sein d'un espace institutionnalisé.

En effet, il existe une multitude de définitions possibles des politiques publiques. L'une des plus simples consiste à considérer que les politiques publiques sont ce qu'un gouvernement choisit de faire ou de ne pas faire. De nombreux auteurs ont tenté de proposer des définitions plus précises, sans qu'aucune ne soit réellement satisfaisante. En effet, l'une des difficultés tient à l'impossibilité d'identifier un contenu commun à l'ensemble des politiques publiques. Ce contenu varie en effet avec le temps (exemple : apparition récente des politiques en matière de Bioéthique) et dans l'espace (exemple : chaque pays a une conception particulière du périmètre d'intervention de l'Etat).

D'où l'idée de contourner la difficulté en identifiant certaines caractéristiques récurrentes des politiques publiques. En suivant le politiste P. Graziano, on peut tenter de montrer que toute politique publique repose sur quatre éléments principaux : des principes générant des conceptions particulières des problèmes à traiter et de l'Etat ; des objectifs, qui sont une

¹ HASSENTEUFEL, P. et SMITH, A., « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue française de science politique*, 52, février 2002, pp. 53-54.

² BOUDON, R., et alii, *Dictionnaire de sociologie*, Bethsabée Blumel, Larousse, Montréal, 1999, p. 178.

déclinaison pratique des principes énoncés ; des procédures par lesquelles sont élaborées et mises en œuvre des décisions ; enfin, des instruments, qui sont les outils d'action destinés à produire les effets concrets cohérents avec les principes et les objectifs énoncés³.

Une pandémie, telle que la covid19 en République Démocratique du Congo, permet de montrer comment s'organisent ces différents éléments : la faillite de l'Etat pour répondre aux risques sanitaires associés à la covid19 met en jeu le principe de précaution ; l'objectif qui s'impose alors sur l'agenda public est la nécessité de renforcer la coordination des services de l'Etat et de mettre en place un système efficace d'anticipation des risques ; de procédures passent par des consultations avec les acteurs concernés (exemple : services de l'Etat, professionnels de santé, etc.), mais également par l'adoption de textes réglementaires ; les instruments reposent notamment sur la mise en place d'un nouveau dispositif de veille dans le cadre de plans précaution et gestion de la covid19.

Notons que la fin des années 1960 connaît une relance vigoureuse de la question des politiques publiques. Une raison est empirique, communément caractérisée sous le vocable « crise de l'Etat providence ». C'est ainsi que les objectifs affichés par un programme public se traduisent en réalité sur le terrain par des résultats décevants ou par des effets pervers. Une autre raison est plus théorique. La Science politique s'est enfermée dans une vue trop restrictive des phénomènes de pouvoir-élections, groupes de pression, institutions officielles, etc. quant aux sociologues, ils ont été prisonniers d'une théorie de l'Etat fonctionnaliste ou déterministe, notamment dans sa version marxisante. Or, la scène politique est modelée par le contenu des interventions d'apparence technique ou administrative des autorités publiques⁴.

En effet, l'étude des politiques publiques décompose et classifie les formes et les facettes de l'action gouvernementale. D'une part, des outils d'intervention variés sont disponibles, de la taxation à la communication, de la réglementation à la création d'institutions. Leur choix n'est pas neutre car chaque type repose sur un mode particulier d'assujettissement des groupes cibles ou ressortissants visés. D'autre part, une politique publique peut se déployer sur un nombre relativement large d'activités et de scènes – la prise de décision, la mise en œuvre, la sélection des problèmes à traiter l'évaluation des interventions – qui sont plus ou moins spécifiques et cloisonnées entre elles. Enfin, une politique publique voit des entrepreneurs s'activer : technocratie, isolats néo-corporatistes.

³ CAILLOSSE, J., *L'Analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, PUF, Paris, 2000, p. 24.

⁴ BOUDON, R., et alii, *Op.cit.*, p. 179.

Une première forme d'investissement peut être appelée une stratégie latérale. Ici, l'intérêt pour l'étude vient en complément ou en soutien d'une problématique dont le centre de gravité n'est pas le travail gouvernemental proprement dit. Le sociologue du droit tente de mieux comprendre comment une société traite et oriente les phénomènes dits de régulation normative. Le sociologue des organisations étudie la théorie de la bureaucratie, son contenu et sa variabilité, en s'appuyant sur la façon dont des agences publiques produisent et allouent des biens et des services. Une deuxième forme d'investissement consiste pour les sciences sociales à traiter du politique et du public comme autant de problèmes spécifiques, à en examiner les propriétés, les évolutions et les variations. Par exemple, et sur une base comparative, il examine la configuration de l'Etat providence telle qu'elle se décline dans divers pays. Ou bien il examine la manière dont les Etats européens recomposent leur insertion territoriale face à l'émergence de problème à orientation plus horizontale et de propriétaires d'enjeux plus diffus dans un contexte où se multiplient les autorités légitimes. L'identification de formes de gouvernance partagée, à partir de l'action de réseaux ou communautés inter-organisationnels, marque une rupture avec une représentation étroite car étatocentrique des questions politiques.

En privilégiant une vision de l'Etat au concret, l'étude des politiques publiques a enrichi la connaissance de l'ordre et du pouvoir. Les autorités publiques ne possèdent pas le monopole de la contribution au traitement de problèmes identifiés comme publics. Le marché et l'action collective, dont les idéologies soulignent l'antagonisme, apparaissent à l'épreuve des faits comme des instruments plus complémentaires qu'incompatibles. L'action publique renvoie aux questions fondamentales de la sociologie générale, sur la mise en compatibilité d'enjeux et de logiques d'action hétérogènes, sur la spécialisation et l'institutionnalisation de la sphère gouvernementale. L'étude des politiques, notamment par le biais de leur évaluation, renouvelle enfin le débat sur la connaissance comme savoir pratique⁵.

En effet, parler de la politique publique suppose donc de décomposer l'action en éléments, qui finissent par déterminer une certaine cohérence d'ensemble⁶. C'est dans ce sens que la science administrative tend à analyser et à évaluer une politique publique en fonction de ses capacités à attendre les objectifs qui lui ont été assignés, ainsi qu'en fonction de l'efficacité des moyens déployés. Dans ce cadre, les politiques publiques peuvent également être décrites comme un ensemble d'actions coordonnées par une puissance publique, dans l'optique d'obtenir une modification ou une évolution d'une situation donnée. Les sociologues, par contre, utilisent ce concept afin

⁵ BOUDON, R., et alii, *Op.cit.*, p. 180.

⁶ CAILLOSE, J., *Op. cit.*, pp. 24-28.

d'analyser l'ensemble des interventions de l'Etat dans les différentes étapes de leurs mises en œuvre aussi bien que dans leurs genèses ou au travers de leurs conséquences, il est alors question de sociologie de l'action publique⁷.

Bruno Joubert et Pierre Muller⁸ va dans le même sens en soutenant que la politique publique est perçue comme une science de l'Etat en action. Présentée comme une action du gouvernement, les politiques publiques⁹ est ce que le gouvernement dit ou ne fait pas, elles regroupent des objectifs visés par des programmes nationaux et peuvent être énoncées par les textes des lois ou dans les discours des principaux responsables ou apparaissent implicitement dans les groupements ou les mesures appropriées.

Pour sa part, Mukoka N'senda¹⁰ estime que les politiques publiques ou des actions politico-administratives menées par l'Etat ou les pouvoirs publics, ont pour objet de définir des choix collectifs, des décisions, des plans, des programmes, des projets ou des stratégies, d'ambitions, des demandes et des attentes, de fixer les priorités, les orientations, de réaliser des objectifs, bref de réguler la société dans un souci évident de cohérence, de rationalité et d'intérêt de tous.

Muller souligne qu'il y a politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale tente au moyen d'un programme d'action coordonnée, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle. Elle se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique¹¹.

Au demeurant, la notion des politiques publiques¹² est essentiellement d'origine anglo-saxonne. C'est aux Etats-Unis qu'elles ont connu un développement foudroyant depuis les années cinquante. Les recherches en politiques publiques restent fortement marquées par la tradition anglo-saxonne, fondée sur la notion du gouvernement. Basle relève les traits suivants, reconnus généralement comme associés à la politique publique en tant que programme d'action gouvernementale¹³ :

⁷ MPWAMBA MBULI, P., *Politiques publiques en matière d'eau potable en RDC. Des mesures inadaptées aux réalités du terrain*, L'harmattan, Paris, 2008, pp. 16-34.

⁸ JOUBERT B. et MULLER, P., *l'Etat en action, politiques et corporatismes*, éd. PUF, collection recherches, Paris, 1987, p. 3.

⁹ MPWAMBA MBULI, P., *Op. cit.*, pp. 22 - 30.

¹⁰ MUKOKA N'SENDA F., « Crises des politiques publiques et de gouvernance au Congo des années 1960 », in analyse et hommage à MABIKA KALANDA, vol VIII, n°01 janvier 2002, p.5.

¹¹ MENY, Y. et THOENING, J.C., *Politiques publiques*, coll. Thémis, Paris, 1987, p.130

¹² *Idem*, p. 132.

¹³ BASLE, M., *L'évaluation française des contrats de plan Etat, région, l'évaluation de service de l'avenir*, rapport annuel, Paris, 1999, p. 95.

- un ensemble des mesures dont les éléments, constitués à un contenu tout cohérent, se définissent et se traduisent par des résultats concrets et une substance qui lui est propre ;
- des éléments de décision et d'allocations dont la nature est plus ou moins autoritaire, c'est-à-dire imposée par les acteurs gouvernementaux à leur environnement ;
- elle désigne un cadre assez général d'actions au-delà d'une simple addition d'actions ponctuelles isolément considérées ;
- elle affecte par son contenu ou par son impact un certain nombre d'individus, de groupes ou d'organisations dont l'intérêt, la situation ou le comportement vont être chargés dans un sens ou dans un autre ;
- toute politique a un public, des assujettis, des acteurs qui ressortissent d'elle ;
- les actes qui la fondent sont présumés renvoyer à des orientations explicites ou implicites, manifestes ou latentes ;
- une politique est menée en vue d'atteindre des objectifs de mettre en œuvre des valeurs, de satisfaire des intérêts.

Nous conviendrons avec les auteurs présentés que les politiques publiques constituent un ensemble des mesures des programmes d'actions arrêtées par les pouvoirs publics en vue de répondre aux demandes des acteurs¹⁴. Néanmoins, tel que précisé ci-dessus, il y a lieu de relever l'absence de l'unanimité de différentes définitions du concept politique publique telles que proposées par les auteurs précités, étant donné qu'il est utilisé dans plusieurs contextes.

Pendant, tous ces auteurs relèvent l'existence d'un problème ou d'une crise dans un secteur donné et la volonté d'y remédier au moyen d'une action initiée par les décideurs politiques. D'où le recours à l'usage du concept programme, projet, stratégie, politique qui inclut des objectifs, ainsi que des allocations financiers, logistiques.

Bref, en se référant aux travaux de nombreux auteurs, une politique publique se conçoit comme un programme d'actions de gouvernement ou de toute autre autorité investie d'un pouvoir public, dans un espace géographique ou un secteur spécifique de la vie nationale ; elle revêt des règles, des normes et des objets généraux, globaux ou sectoriels, c'est le cas des politiques publique d'alimentation d'eau potable en milieu urbain.

Un élément important qu'il convient également de souligner, bien que n'étant pas relevé par certains, c'est le contexte de réalités sociales, économiques et politiques d'un environnement dont l'incidence est déterminant dans l'atteinte des objectifs assignés par une action initiée par les

¹⁴ BASLE, M., *Op. cit.*, p. 96.

pouvoirs publics dans le but de réguler un ou plusieurs secteurs de la vie nationale.

Dans le cadre de cette étude, nous estimons que traiter la problématique ayant trait au secteur d'alimentation en eau potable dans le milieu urbain, particulièrement dans la ville de Kinshasa, relève des politiques publiques dans la mesure où l'inaccessibilité d'une frange importante de la population à l'eau potable constitue un problème social majeur qui appelle une action publique. C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet d'alimentation en eau potable en milieu urbain par la REGIDESO.

Donc, pour dire mieux, la présence d'un ou des problèmes à résoudre dans le secteur d'eau potable nécessite la mise en œuvre d'une intervention publique conséquente. Notons, par ailleurs, que l'évolution des politiques publiques, présentées comme un nouvel outil d'aide à la décision publique, est apparu aux USA des années 1960 avant de se développer au Royaume Uni, dans les pays scandinaves puis dans les autres démocraties occidentales vingt ans plus tard. La commission européenne en a fait notamment une exigence réglementaire et systématique dans le cadre des financements alloués aux Etats membres à partir des années 1990¹⁵.

1.2 Indicateurs des politiques publiques

Yves Meny et J.C Thoening identifient cinq éléments qui peuvent fonder l'existence d'une politique publique¹⁶ :

- une politique publique est constituée d'un ensemble de mesures concrètes qui forment la substance d'une politique ;
- elle comprend des décisions ou des formes d'allocation des ressources dont la nature est plus ou moins autoritaire ;
- une politique publique a un public ou des publics, c'est-à-dire des individus, groupes ou organisations dont la situation est affectée par la politique publique ;
- une politique publique définit obligatoirement des buts, des objectifs à atteindre, définis en fonction des normes et des valeurs.

En analysant les indicateurs évoqués ci-haut il y a lieu de souligner que pour qu'il y ait politiques publiques, il faut nécessairement l'existence des problèmes à résoudre. Ces problèmes doivent, en outre, concerner la société plus ou moins dans sa globalité et les décisions des pouvoirs publics pour les résoudre doivent être reprises dans un programme d'action général.

¹⁵ JACOB, S., *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Etude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2005, p. 22 - 24.

¹⁶ MENY, Y., et THOENING, J.C., *Politiques publiques*, éd. PUF, Paris, Coll. Thémis, 1987, p. 130.

Comme on peut le constater, une politique publique n'existe réellement qu'à travers les acteurs concrets qui entrent en relation à l'occasion de son élaboration, de sa mise en œuvre ou de son exécution.

Les bureaucrates, les technocrates, les politiciens, les intellectuels sont donc des acteurs des politiques publiques.

1.3 Etapes du processus de l'analyse des politiques publiques

Il existe une série de modèles du processus de l'analyse des politiques publiques. Nous nous attacherons à décrire le modèle de processus de l'action publique de Charles Jones. Ce modèle comprend tes 5 étapes ci-après :

- *Identification d'un problème*

Le processus de l'analyse des politiques publiques commence par l'identification d'un problème. Cette phase est celle au cours de laquelle le problème est intégré dans un travail gouvernemental. A cette phase sont associés des processus de perception du problème, de définition, d'agrégation des différents événements, organisation des structures, de représentation des intérêts et de définition des différents événements et de définition de l'agenda.

- *Elaboration des politiques publiques*

Elle recouvre la formulation des politiques publiques et le choix de la meilleure. Elle est la phase proprement dite de traitement du problème. Elle associe le processus de formulation des méthodes et des solutions pour résoudre le problème et de légitimation (acquisition d'un comportement politique). Sur base de l'analyse des problèmes, les circonstances déterminent les options à retenir comme politique à suivre.

- *Mise en œuvre*

La mise en œuvre est la phase d'application des décisions. Il comprend l'organisation des moyens à mobiliser, l'interprétation des directives et leur application proprement dite. Hans et Hill¹⁷ concluent que la mise en œuvre est fondamentalement un processus caractérisé par une interaction continue avec une situation et des objectifs politiques changeants et toujours modifiables.

Pour notre part, nous partageons l'idée selon laquelle la mise en œuvre d'une politique publique est la concrétisation des mesures arrêtées par les acteurs.

L'objectif visé est la réussite des politiques arrêtées par les pouvoirs publics.

¹⁷ HANS et HILL, cité par MENY, Y., et THOENING, J.C., *Op.cit.*, pp. 35.

- **Evaluation**

Cette étape consiste à juger les avantages et les inconvénients des politiques gouvernementales. L'évaluation est une phase préterminale de mise en œuvre des résultats du programme. Elle comprend les spécifications des critères de jugement, les mesures des données, leur analyse et la formulation des recommandations.

Aujourd'hui, cette politique est devenue le passage obligé de toute réflexion sur la modernisation de l'administration et plus généralement sur les politiques publiques. Selon Jean Leca¹⁸, l'évaluation est l'activité de rassemblement d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact des mesures visant à agir sur une situation sociale ainsi que la préparation des mesures nouvelles.

L'évaluation ne porte pas seulement sur le fonctionnement interne des organisations publiques, elle cherche également à apprécier les effets et l'action publique en terme de modification de l'environnement (conduites et perceptions des acteurs).

Pour nous, l'évaluation consiste à mesurer les effets que les politiques publiques engendrent et à rechercher les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre produisant les effets qu'on attend, à savoir : l'atteinte des objectifs assignés.

- **Terminaison du programme**

Cette phase de clôture de l'action publique ou de mise en place d'une nouvelle action, suppose les résolutions du problème et la terminaison de l'action.

Dans tous les cas, tous les modèles précités, insistent sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation, même si chaque acteur utilise des terminologies qui lui sont propres.

II. POLITIQUES DU GOUVERNEMENT DANS LE SECTEUR DE L'EAU POTABLE

2.1 Politiques publiques dans le secteur de l'eau potable

En 1982, le Comité National d'Action de l'Eau et d'Assainissement (CNAEA) a réalisé une étude sectorielle permettant de sortir la République Démocratique du Congo du cercle des pays assoiffés en accroissant la desserte en eau à hauteur de 70% et 35% respectivement pour les populations en milieu urbain et en milieu rural.

¹⁸ LECA, J., cité par MENY, Y., et THOENING, J.C., *op. cit.*, pp. 35.

L'utilité de la Conférence sur l'eau tenue en Argentine a démontré que seuls 68% et 24% respectivement des populations urbaines et rurales avaient l'accès à l'eau potable.

Pour faire face à cette situation, le gouvernement congolais avait décidé de se doter d'un plan de développement bi-décennal devant permettre une préparation meilleure des programmes pour une mise en œuvre efficiente et rationnelle des Investissements.

De la période allant de la tenue de cette conférence de l'Argentine, le Gouvernement de la R.D.C a élaboré plusieurs stratégies pour relancer ce secteur. Ces différentes stratégies sont contenues dans les programmes ci-après :

- le plan directeur national (1985-2015) : ce plan vise à doter la République Démocratique du Congo d'un outil sectoriel cohérent dans un cadre institutionnel clarifié et géré des projets identifiés, pré-évalués et rigoureusement sélectionnés de manière à assurer leur programmation technique et financière ;
- le plan décennal (2001-2010) : c'est un plan d'approvisionnement en eau potable en milieu urbain avec un coût global de 636,8 millions de dollar américain, il visait la réhabilitation et le renouvellement des installations de production et de distributions existantes dans dix chefs-lieux de province et plus de 39 centres y compris l'étude d'actualisation ; les études de faisabilité et les détails pour l'élaboration du prochain plan décennal 2011-2025 ; la novation et la transformation des installations de production d'énergie thermique en énergie renouvelable ;
- le programme triennal minimum (REGIDESO) : ce programme d'action à court terme dans le secteur d'alimentation en eau potable en milieu urbain et semi -urbain élaboré par la REGIDESO et adopté par le Gouvernement, avec un coût de 57.642.000\$USD, visait la régularité et l'amélioration de la desserte ainsi que l'implantation des nouvelles unités et la création de nouveaux centres. Son coût global étant de 57.642.000\$ USD.

2.2 Intervenants dans la mise en œuvre des politiques du gouvernement de la RD. Congo en matière de l'eau

Toute politique publique exige un certain nombre d'acteurs qui entrent en jeu, soit dans sa formulation, soit dans sa mise en œuvre, soit encore dans sa phase d'évaluation. Ces acteurs sont regroupés en intervenants internes et externes :

- *Intervenants internes*

Les intervenants internes sont répartis en acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Parmi les principaux acteurs gouvernementaux, il y a lieu de citer la Régie de distributions de l'eau potable, les Ministères de l'Énergie,

du Plan, des Finances, de la Santé, des Affaires Foncières, de l'Education, de l'Urbanisme, Habitat, Travaux Publics et Aménagement du Territoire et de la Coopération Internationale, la Banque Centrale ainsi que le Comité National d'Action de l'Eau et d'Assainissement.

Pour les acteurs non gouvernementaux, il y a lieu de citer les confessions religieuses (missions catholiques et protestantes), la population (ménages et abonnés) ainsi que les organisations non gouvernementales œuvrant dans ce secteur bien que leur intervention reste non significative. Ces acteurs interviennent dans la plus part de cas dans les milieux où la REGIDESO n'a pas d'exploitation.

- ***Intervenants externes***

Par les intervenants externes, il faut entendre les bailleurs de fonds qu'on retrouve dans la plupart de cas dans les organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au secteur d'alimentation en eau potable et assainissement. Ce secteur compte une multitude de bailleurs de fonds. Ils jouent un rôle indispensable dans la mise en œuvre des politiques arrêtées par le gouvernement dans ce secteur par leur appui technique et financier.

Parmi ces acteurs, nous pouvons citer le Fonds Monétaire International, la Banque-Mondiale, l'Union Européenne, la banque Sud-Africaine du Développement, la Croix Rouge Internationale, etc.

III. PROJET D'ALIMENTATION EN EAU POTABLE EN MILIEU URBAIN « PEMU »

3.1 Présentation du projet

Le PEMU est un projet d'Alimentation en eau potable en milieu urbain pour assurer la desserte en eau potable dans les villes de Kinshasa, Lubumbashi et Matadi. Il est réparti en deux composantes :

- la première concerne l'amélioration et l'extension des services d'alimentation en eau dans les principaux centres précités ;
- la seconde apporte le soutien à la réforme du secteur, au renforcement des capacités et à l'amélioration de la gouvernance.

Cette composante comprend un contrat de service entre l'Etat et un opérateur professionnel privé avec l'objectif global poursuivi à travers le contrat de la réforme des entreprises du Portefeuille initiée par l'exécutif congolais sous la supervision du Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (COPIREP) en appui dans la gestion de production et de distribution d'eau potable.

Le PEMU a été créé au sein de la REGIDESO par l'Arrêté interministériel n°014/CAB/MIN-ENER/2007 du 27 novembre 2007 portant une cellule

d'exécution du projet d'Alimentation en eau potable et d'Assainissement en milieu semi urbain, une structure dénommée, CEP-O/REASU.

La même structure d'exécution concerne également le projet d'alimentation en eau potable en milieu urbain, PEMU en sigle.

Couvrant une période allant de l'année 2008 à 2015, ce projet de financement de la Banque Mondiale a été signé le 18 janvier 2008, mis en vigueur le 03 novembre 2009. Il poursuit ses objectifs ci-après :

- accroître de manière durable l'accès à l'eau potable dans les villes de Kinshasa, Lubumbashi et Matadi ;
- améliorer l'efficacité de la REGIDESO par une réduction des pertes, un accroissement de sa productivité et une amélioration de sa situation financière.

Le PEMU comprend deux composantes dont la première vise l'amélioration et l'extension des services d'Alimentation en eau dans les villes précitées et la seconde composante soutient la réforme du secteur et le renforcement des capacités et l'amélioration de la gouvernance :

Ce projet qui a une durée de 7 ans et est financé à 100% par un don de la Banque Mondiale à hauteur de 190.000.000 dollars US, répartis comme suit :

- la composante A : 118.730.000USD;
- la composante B : 68.540.000 USD.

Actions à réaliser par composante

Pour la composante A, à Kinshasa, ce projet prévoit les activités relatives :

- à la construction et la réparation des stations auxiliaires ;
- au renforcement de la canalisation (18,563 Km) entre l'usine de traitement de N'djili et l'Aéroport ;
- à la réhabilitation de 378 Km de réseaux de distribution secondaire et tertiaires et des branchements correspondants ;
- au remplacement et l'installation de 250.000 nouveaux compteurs ;
- à la réhabilitation de l'atelier des compteurs, la pose de 25.000 nouveaux branchements et la construction de 200 bornes fontaines.

Pour la ville de Lubumbashi, il est prévu :

- la réhabilitation et le renforcement des comptages des sources ainsi que des forages, des stations de pompage ainsi que des réservoirs ;
- la réhabilitation des réseaux de distribution (180km de canalisation);
- la réhabilitation de 10.000 raccordements domestiques, l'installation de 15.000 nouveaux compteurs et la construction de 100 bornes fontaines.

Pour la ville de Matadi, les activités prévues concernent :

- la réhabilitation des installations de production, la construction d'une nouvelle usine de traitement d'eau du fleuve et du captage d'eau brute ;
- la pose de 91 km de canalisation, la réhabilitation d'une station de pompage ;
- la réhabilitation de 5.000 raccords domestiques et l'installation de 10.000 nouveaux compteurs et la construction de 100 bornes fontaines.

Pour la composante B, avec son soutien à la réforme du secteur, au renforcement des capacités et à l'amélioration de la gouvernance, elle comprend :

- un contrat de service entre l'Etat et un opérateur professionnel privé avec l'objectif global poursuivi à travers le contrat de performance conclu par l'Etat et la REGIDESO ;
- un fonds de réparation, remplacement et réhabilitation ;
- un plan d'optimisation du personnel de la REGIDESO ;
- un plan de communication sur la réforme du secteur de l'eau et du plan de renforcement des capacités de la REGIDESO dans le domaine de communication ;
- le renforcement des capacités des Ministères des Ressources Hydrauliques et Electricité, du Portefeuille, de la REGIDESO et du COPIREP ;
- l'amélioration de la gouvernance dans le secteur de l'eau ;
- la mise en application d'un plan d'action pour réduire et contrôler la consommation d'eau des institutions publiques ;
- les stratégies et programmes d'assainissement dans deux villes bénéficiaires du projet (Lubumbashi et Matadi) ;
- le suivi, l'évaluation et la supervision des travaux et autres.

Dans le cadre de ce projet d'Alimentation en eau potable en milieu urbain (PEMU), la cellule d'exécution de ce projet a pu mener certaines actions dans les villes concernées.

Dans la ville de Kinshasa, les actions ci-après ont été menées :

- la réception globale de stations de repompage de Kintambo et Météo a eu lieu ;
- 254.744 km de conduite de réseaux secondaires et tertiaires sont fournies sur 392,8 prévus ;
- la pose de 3 km de conduites de réseaux primaires sur 18.563 prévus ;
- la réalisation de 154 branchements sociaux ;
- la construction et l'équipement de 40 bornes fontaines ;
- 17.000 personnes supplémentaires desservies en eau potable ;
- l'entreposage de 250.000 compteurs et la pose de 1500 dans les zones pilotes.

Pour la ville de Lubumbashi, il y a eu :

- la réalisation de 13 forages et deux forages réhabilités ;
- deux réservoirs (2.500 m³ et 460 m³) sont achevés ;

- la fourniture de 15.000 compteurs ;
- la pose de 6,115 Km de réseaux primaires et 14,669 de réseau tertiaire.

Pour la ville de Matadi, il y a eu les réalisations ci-après :

- la mise en œuvre de 9 groupes motopompes acquis en mesure d'urgence ;
- la réception sur site de 90% de fournitures notamment l'unité compact de traitement d'eau ;
- la pose de 2,5 Km sur 16 prévus ;
- la construction de 70 bornes fontaines et la réalisation de 25 branchements sociaux (près de 21.750 personnes supplémentaires ont accès à l'eau potable) ; la fourniture de 10.000 compteurs.

Quant à la composante B, elle a été caractérisée par les actions suivantes :

- les signatures des contrats de performance entre l'Etat et la REGIDESO pour la période de 2012 à 2015 en date du 27 février 2012, celui de services entre l'Etat et l'opérateur privé français (Groupement Fina-Gestion/SDE) pour la période de 2012 - 2015 et celui d'audit de contrat de performance et de service avec le groupement LAHMEYER international GMBTH et uni en association avec N Consulting le 02 février 2011 ;
- l'acquisition des fonds de réparation de remplacement et de réhabilitation des matériels de production ;
- la mise en œuvre d'un plan d'optimisation du personnel et de communication ;
- l'opérationnalisation et le renforcement des compétences de la cellule d'exécution de ce projet ;
- la réhabilitation des centres de formation de la REGIDESO ;
- l'amélioration de la gouvernance dans le secteur de l'eau ;
- la mise en application d'un plan d'action visant à réduire la consommation d'eau des institutions publiques ;
- la disponibilité de deux plans d'action d'assainissement des villes de Lubumbashi et Matadi ;
- la mise en œuvre des structures de supervision et de contrôle des travaux d'alimentation en eau potable dans les villes de Kinshasa, Lubumbashi et Matadi.

IV. RESULTAT

Face à une richesse hydrographique considérable que regorge la République Démocratique du Congo ainsi que la multiplicité des politiques arrêtées par le gouvernement congolais dans ce secteur, le taux de la desserte en eau est bas contrairement aux objectifs du Millénaire (OMD) qui veulent que d'ici l'Horizon 2030, la desserte en eau potable couvre au moins 50 à 60% de la population alors que la situation actuelle en République Démocratique du Congo révèle que 26% seulement des congolais sont desservis en eau potable.

Cette situation nous permet d'affirmer que les politiques publiques sont encore efficaces. Ces politiques sont conçues et élaborées mais il se pose un problème de leur mise en œuvre effective. L'interférence des politiques dans la gestion de secteur en étude, l'absence des ressources pour financer les différentes politiques, la mauvaise gestion ainsi que la quasi-dépendance aux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux sont autant de maux qui bloquent le décollage de ce secteur. Il ne suffit pas seulement de planifier, mais il faut aussi allouer des ressources nécessaires pour la mise en œuvre des politiques arrêtées.

Le gouvernement congolais de par son rôle monopolistique dans ce secteur peut envisager de prendre ces quelques mesures pour pallier aux problèmes qui gangrènent le secteur de desserte d'eau potable en République Démocratique du Congo, en général, et à Kinshasa, en particulier :

- Accélérer l'adoption et la vulgarisation du code de l'eau qui tient compte de tous les paramètres dans ce secteur ;
- Accorder de facilités administratives et fiscales dans le cadre d'importation des matériels utilisés dans le cadre de ce secteur ;
- Adopter une vision stratégique qui identifie clairement l'importance de l'eau dans la réduction de la pauvreté ;
- Aider la REGIDESO à améliorer par une réforme en profondeur – non une simple transformation en société commerciale – conduisant à une amélioration de la gouvernance intérieure et à un contrôle plus strict de performance en vue de lui permettre d'engager des revenus perdus suite à une propension croissante de revente de l'eau entre voisins aussi bien dans le milieu urbain, périurbain que rural et relever le défi de recouvrement des coûts, bien sûr, en tenant compte du faible pouvoir d'achat ;
- Améliorer les systèmes d'information sur la qualité de l'eau et la production des statistiques sans laquelle aucune planification n'est possible ;
- Appui du Gouvernement pour rétablir l'équilibre de la trésorerie de l'entreprise ;
- Apurer les emplacements des instances officielles ;
- Au gouvernement de clarifier le cadre légal des acteurs devant intervenir dans la formation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de ce secteur ;
- Augmenter le volume (et l'efficacité) des dépenses budgétaires touchant au secteur de l'eau et susceptible de permettre de financer les infrastructures hydrauliques ;
- Diminuer l'autonomie de la gestion de la REGIDESO vis-à-vis de l'Etat ;
- Faire appel au secteur privé dans le cadre d'un partenariat public-privé. Des nombreuses études ont démontré que ce genre de partenariat peut constituer un instrument puissant pour l'amélioration de l'efficacité opérationnelle de l'entreprise ;

- La mise en place des réformes institutionnelles des cadres législatifs et réglementaires pour accorder plus de place à l'initiative. En effet, elle s'est révélée à bien d'égard un instrument efficace pour l'amélioration de l'efficacité opérationnelle du secteur ;
- Mettre en place des institutions nationales pour la gestion de l'eau auxquelles il faudra donner des moyens de leur politique ;
- Mettre fin à toute interférence des politiques dans la gestion de l'entreprise gestionnaire de ce secteur.

CONCLUSION

Nous voici à la fin de notre dissertation qui a porté sur les politiques publiques en matière de desserte d'eau potable. Nous avons mené nos études dans la Ville de Kinshasa. Nous sommes partis de l'observation selon laquelle la République Démocratique du Congo regorge d'immenses potentialités en ressources hydrographiques mais une frange importante de la population n'a pas accès à l'eau potable. La ville de Kinshasa à l'instar des autres agglomérations du pays dispose d'une population d'au moins 12 millions d'habitants avec un besoin de desserte d'un million de mètre cube par jour, alors que la REGIDESO ne produit que 550.000 mètre cube d'eau par jour soit un déficit de 45%. Ce déficit s'est accru davantage et a renforcé la crise qui mine ce secteur depuis plusieurs décennies.

A ces jours, ce secteur demeure toujours paralysé, 26% seulement des congolais sont desservis en eau potable contrairement aux objectifs du millénaire qui voulaient qu'en 2019 la desserte en eau potable couvre 50 à 60%, et aujourd'hui les besoins de desserte en eau potable deviennent de plus en plus croissants.

Pour pallier à cette situation et rendre efficace l'action publique dans ce secteur en vue d'accroître le niveau de desserte et améliorer la qualité de service, le troisième point donne une série de stratégies appropriées que nous avons pris soin de détailler supra.

BIBLIOGRAPHIE

- BADIE, B. et DELOYE, Y. (sous dir.), *Les temps de l'Etat. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, Paris, 2007.
- BALME, R., CHABANET, D. et WRIGHT, V. (sous dir.), *L'action collective en Europe*, Presses de Sciences Politiques, Paris, 2002.
- BASLE, M., *L'évaluation française des contrats de plan Etat, région, l'évaluation de service de l'avenir, rapport annuel*, Paris, 1999.
- BAYART, J.F., *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- BAYART, J.F., *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Fayard, Paris, 2004.
- BEAU, M., *L'Art de la thèse*, Paris, La découverte, 1986.
- BONGELI YEIKELO ya ATO, E., KABUIKA TSHIPATA, J. et KASONGO ELONGA, J., *Sociologie Politique. Perspective africaine*, L'Harmattan-R.D.C., Kinshasa, 2020.
- BOUDON, R., et alii, *Dictionnaire de sociologie*, Bethsabée Blumel, Larousse, Montréal, 1999.
- BOUDON, R., *La place du désordre*, PUF, Paris, 1984.
- BOURDIEU, P., *La noblesse de l'Etat*, Editions de Minuit, Paris, 1989.
- BUTON, F., *L'Administration des faveurs. L'Etat, les sourds et les aveugles (1789-1885)*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2009.
- CAILLOSE, J., *L'analyse de Politiques publiques aux prises avec le droit*, PUF, Paris, 2000.
- CAILLOSSE, J., *L'Analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, PUF, Paris, 2000.
- DIALLO, S., *Le Zaïre aujourd'hui*, Ed. Jeune Afrique, Paris, 1984.
- DUBOIS, V., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, Paris, 2009.
- EDWARDS, D.C. et SHARKANSKY, I., *Les politiques publiques. Elaboration et mise en œuvre*, les Editions d'Organisation, Paris, 1981.
- HASSENTEUFEL, P. et SMITH, A., « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue française de science politique*, 52, février 2002.