

## ENJEUX DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DANS LA PROVINCE DE L'ITURI EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Par

**Christian MBODJIMA MBARAZA**

*Assistant à l'Université de Bunia  
Avocat au Barreau de la Tshopo*

*Chercheur indépendant au Laboratoire Interdisciplinaire de Droit et Développement Durable  
de la Faculté de Droit de l'Université de Kisangani*

**Lolo BITUM LOPA**

*Chef de Travaux à la Faculté de Droit de l'Université de Bunia  
Avocat au Barreau de la Tshopo*

*Chercheur indépendant au Laboratoire Interdisciplinaire de Droit et Développement Durable  
de la Faculté de Droit de l'Université de Kisangani*

**Ursil LELO DI MAKUNGU**

*Docteur en Droit Public de la Faculté de Droit de KU Leuven en Belgique  
Docteur en Droit Economique et Social de la Faculté de Droit de l'Université de Kisangani  
Avocat au Barreau de la Tshopo*

*Directeur de Centre de Recherche Interdisciplinaire de Droit, Gouvernance Territoriale et  
Développement Durable et Laboratoire Interdisciplinaire de Droit et Développement Durable  
(LIDDD)*

**Blaise Valentin IYAMBA**

*Diplômé d'Etudes Supérieures en Droit Economique et Social de la Faculté de Droit de  
l'Université de Kisangani*

*Master en droits de l'homme de l'UC Louvain-Saint Louis-Bruxelles  
Avocat au Barreau de la Tshopo en RDC*

*Chercheur associé au Centre de Recherche Interdisciplinaire de Droit, Gouvernance  
Territoriale et Développement Durable et Laboratoire Interdisciplinaire de Droit et  
Développement Durable (LIDDD)*

### RÉSUMÉ

*La loi relative au partenariat public-privé a institué deux types de contrat : le contrat de délégation de service public et contrat de partenariat portant sur les infrastructures du domaine public comme celles du domaine privé de l'Etat. Les deux notions présentent de grandes similitudes entre elles, mais diffèrent sur de nombreux points de vue, notamment quant à leur objet, aux parties au contrat, au mode de leur financement, à la rémunération du partenaire privé, au partage du risque. En fait, tous les deux appartiennent dans la catégorie des contrats administratifs et constituent chacun, un moyen par lequel l'autorité publique confie, dans une large acception, la gestion de service public sous sa responsabilité à un partenaire privé pour faire face aux contraintes budgétaires et bénéficier des compétences plus innovantes du secteur privé susceptibles d'améliorer la prestation de service aux citoyens. Toutefois, l'efficacité de*

*ces accords tient avant tout d'un cadre juridique et institutionnel cohérent permettant de saisir le sens distinctif de l'un et l'autre pour déterminer la procédure applicable à chaque phase de conclusion du contrat ainsi que l'autorité compétente habilitée à intervenir à chaque étape de la procédure, et ce, pour chaque type de contrat. Cette étude entend donc clarifier les deux notions en ressortissant leur différence substantielle que le législateur n'a pas fixé pour apprécier objectivement la régularité de la procédure utilisée dans la conclusion des contrats de partenariats public-privé et éventuellement, la compétence et la responsabilité de leurs signataires en République Démocratique du Congo (RDC) en général et la Province de l'Ituri en particulier.*

**Mots-clés :** *Enjeux, cadre juridique et institutionnel, partenariats public et privé, Ituri*

## SUMMARY

*The law on public-private partnerships introduced two types of contract: the public service delegation contract and the partnership contract, covering infrastructure in both the public and private domains of the State. The two concepts are very similar, but differ in a number of respects, notably in terms of their purpose, the parties to the contract, the way they are financed, the remuneration of the private partner and the sharing of risk. In fact, both belong to the category of administrative contracts, and each constitute a means by which the public authority entrusts, in a broad sense, the management of public services under its responsibility to a private partner, in order to cope with budgetary constraints and benefit from the more innovative skills of the private sector, likely to improve the delivery of services to citizens. However, the effectiveness of such agreements depends first and foremost on a coherent legal and institutional framework that makes it possible to grasp the distinctive meaning of both in order to determine the procedure applicable to each phase of contract conclusion, as well as the competent authority empowered to intervene at each stage of the procedure, for each type of contract. The purpose of this study is to clarify the two concepts by highlighting the substantial differences between them, which the legislator has not established, in order to objectively assess the regularity of the procedure used to conclude public-private partnership contracts, and possibly the competence and responsibility of their signatories in the Democratic Republic of Congo (DRC) in general, and the Province of Ituri in particular.*

**Keywords:** *Issues, legal and institutional framework, public-private partnerships, Ituri*

## INTRODUCTION

La République Démocratique du Congo (RDC) a promulgué la loi N°18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé qui s'applique à l'ensemble de contrats répondant à la définition du partenariat public-privé : contrats de délégation de service public ou contrat de partenariat. Le partenariat public-privé implique dans tous les cas que : les pouvoirs publics recourent au secteur privé pour faire face à des besoins d'investissement

croissants et des budgets d'investissement de plus en plus contraints, il consiste au financement privé d'ouvrages ou de services par la personne privée.<sup>1</sup> En droit congolais, leur attribution procède obligatoirement d'une étape de pré-qualification.

En effet, l'Etat a de plus en plus des dépenses. Celles-ci augmentent plus vite que les recettes. L'Etat est donc tenté de céder à la facilité : emprunter. Le problème, c'est que les prêteurs sont de plus en plus exigeants. Les remboursements ne sont pas réguliers et rien n'indique que les politiques suivies par les gouvernements successifs seront productifs. Alors ces prêteurs sont tentés et n'hésitent plus, par exemple, pour consentir d'autres prêts, à imposer des conditions, dont la légitimité peut être discutée, aux dirigeants congolais<sup>2</sup>. Ainsi, les pays en développement font face à de nombreux problèmes fiscaux d'une part, des administrations fiscales faibles, des contribuables démoralisés et une gouvernance médiocre, c'est-à-dire autant de facteurs étroitement liés, qui ne sont pas propres aux pays en développement, mais qui sont particulièrement structurels dans ces pays. D'autre part, il y a une forte dépendance à l'égard des recettes des entreprises multinationales, dont la dextérité en matière de planification fiscale pose de plus en plus de problèmes et, souvent, des difficultés dans les relations avec les entreprises publiques qui ont la réputation d'abuser du système fiscal ou de l'ignorer purement et simplement.<sup>3</sup>

En RDC où la gestion des finances publiques reste marquée par les grands fléaux de la fin du 20<sup>e</sup> siècle : la corruption, la concussion et le détournement des deniers publics, fléaux favorisés par la culture de l'impunité érigée en système<sup>4</sup>, il existe une relation étroite entre le bas niveau des recettes et les indicateurs de gouvernance (faiblesse de l'Etat de droit, instabilité politique, corruption...)<sup>5</sup>. C'est pourquoi, le budget de l'Etat devient incapable de réguler la vie sociale et économique du pays et, par ricochet, des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Au niveau des provinces, la retenue à la source des recettes à caractère national instituée par la Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que

---

<sup>1</sup> FARDE G. et Saussier S., « La diversité des partenariats public-privé », in Stéphane SAUSSIER, *Economie des partenariats public-privé. Développements théoriques et empiriques*, Méthodes et Recherche en Management, De Boeck, Bruxelles, 2015, pp. 30-34.

<sup>2</sup> <https://www.droitcongolais.info>, consulté le 31 mars 2022 en 11h10.

<sup>3</sup> Fonds Monétaire International, « Mobilisation des recettes dans les pays en développement », Département des finances publiques, 8 mars 2011. Disponible sur « <https://www.imf.org> », consulté le 12 avril 2022 à 10h33'

<sup>4</sup> BAKANDEJA WA MPUNGU G., *Les finances publiques en République Démocratique du Congo. La longue croisade pour une gouvernance financière débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics*, Bruylant, Kinshasa, 2020, p.7

<sup>5</sup> Fonds Monétaire International, *op. cit.*

modifiée en 2011 au bénéfice de la province et des entités territoriales décentralisées, laquelle représente la plus grande proportion de l'architecture du budget des provinces ne s'applique pas comme prévu, mais l'Etat rétrocède plutôt aux provinces les recettes mobilisées par les régies financières du pouvoir central. D'autre part, la rétrocession a été réduite aux seules dépenses de rémunération et de fonctionnement pendant que le pouvoir central gère lui-même les investissements alloués aux provinces dans la Loi des Finances en ce compris la modicité de l'enveloppe et l'irrégularité qui caractérisent cette rétrocession. Il faut ajouter à ce tableau sombre les difficultés dans la mise en œuvre et l'opérationnalisation de la Caisse Nationale de Péréquation ainsi que la mauvaise gouvernance des gestionnaires des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées dans la mobilisation, la canalisation et l'affectation des ressources propres desdites entités.

A l'origine, la décentralisation a été conçue comme un facteur pouvant permettre d'accroître l'efficacité de l'intervention des pouvoirs publics, très faible actuellement, en faveur du développement dans l'espace francophone de l'Afrique. Mais, il faut que des entités locales bénéficient des moyens suffisants pour améliorer la fourniture des services publics aux citoyens. Malheureusement, les contraintes budgétaires impactent négativement les transferts qui devaient s'opérer entre l'état central et les collectivités locales, ces transferts étant devenus faibles et irréguliers. Cet état de choses plonge les collectivités locales dans une impasse de planification de leurs politiques de développement. Car l'Etat central garde l'essentiel des ressources mobilisées au détriment des entités locales, placées sous son contrôle strict, qui décide également à son niveau de l'affectation des ressources destinées aux collectivités locales. En fait, les transferts des pouvoirs centraux aux entités locales n'obéissent pas aux règles convenues entre les deux niveaux de pouvoir.<sup>6</sup>

Pour toutes ces raisons, les gestionnaires confient l'aménagement et l'exploitation de certains ouvrages publics à des particuliers capables de financer leur exécution et leur gestion par des contrats de partenariat public-privé (PPP). Le recours au PPP est justifié par les besoins des provinces et des entités territoriales décentralisées en infrastructures du fait de la croissance démographique (1), le manque de ressources financières pour les financer (2), la faible qualité des services publics existants (3), la nécessité de mieux combiner les avantages du secteur privé (accès au marché financier, innovation, efficacité managériale, etc.) et ceux du service public (responsabilité sociale, conscience de l'environnement) et la politique de

---

<sup>6</sup> VERGNE C., « Décentralisation Fiscale en Afrique Francophone : Note sur les Transferts Intergouvernementaux », AFIPR, septembre 2009, 30p, disponible sur <https://knowledge.uclga.org>, consulté le 31 mars 2022 à 11 h 31.

décentralisation<sup>7</sup>. A ce propos, MATALA et ali. affirment que « *le partenariat public-privé reste un des outils dont les décideurs et les autorités publiques disposent pour encourager l'accroissement des investissements en infrastructures tout en faisant face aux contraintes budgétaires* ». Et de poursuivre, les intérêts de ce mode de partenariat résident dans le financement hors budget pour le partenaire public, le taux de rentabilité élevé pour le partenaire privé, les délais de réalisation réduits des projets inscrits dans le cadre de ce mode de collaboration et dans la disponibilité et la qualité du service public fourni. Le partenariat public-privé présente un choix favorable pour chaque partie prenante engagé dans le projet : un optimum socioéconomique pour le partenaire public, une rentabilité financière pour le partenaire privé et une redevance acceptable pour le consommateur du service fourni<sup>8</sup>.

Les administrations publiques pourraient améliorer la qualité de la prestation de services aux citoyens étant donné que la structuration d'un partenariat public-privé permet de bénéficier de méthodes de travail, de technologies innovantes et des modes d'exploitation associés à l'expertise du secteur privé. Le recours au partenariat public-privé permet outre d'accélérer la réalisation des projets en réduisant leurs coûts totaux sur l'ensemble de leur cycle de vie.<sup>9</sup>

A ce niveau, Pascal MUKONDE MUSULAY fait remarquer que les contrats de partenariat public-privé ne peuvent être conclus que pour la réalisation des projets pour lesquels une évaluation à laquelle une personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation, montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier et juridique du projet. Après la phase de l'étude préalable, poursuit-il, la personne publique doit faire en sorte que les principes de la liberté d'accès et d'égalité de traitement des candidats soient effectivement respectés et que la procédure soit aussi conduite avec objectivité.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> République Démocratique du Congo, La Décentralisation en Bref, CTAD, Mai 2013, 139 p.

<sup>8</sup> MATAALA et al., « Les Partenariats Public-Privé : Fondement théorique et analyse économique ». Disponible sur « <http://orbi.uliege.be> », consulté le 11 avril 2022 à 8h55'.

<sup>9</sup> BRAUN DESHAIES C., Les avantages et les enjeux du mode partenariat public-privé concernant l'intégration des stratégies et des incitatifs reliés au cycle de vie des immeubles : Analyse de la littérature et étude du cas de la maison symphonique de Montréal, Mémoire de Maitrise, Université de Québec, Montréal, octobre 2012, 276p. Disponible sur « <http://archipel.uqam.ca> », consulté le 30 mars 2022 à 09h05'.

<sup>10</sup> MUKONDE MUSULAY P., « Contrats de partenariat public-privé. Options innovantes de financement des infrastructures publiques en Afrique subsaharienne », Globethics. Net African Law, N°5, 2018, 164p. Disponible sur « <http://repository.globethics.net> », consulté le 11 avril 2022 à 09h56'.

De ce qui précède, cette étude cherche à examiner de manière spécifique les contraintes et opportunités de la cohérence du cadre juridique et institutionnel mis en place en Province de l'Ituri pour la gestion, la passation et le contrôle des contrats des partenariats public-privé et de l'exécution des projets qui s'y rapportent afin de vérifier la thèse d'Yves BOUDOT, qui soutient que les partenariats public-privé nécessitent un cadre juridique solide et une bonne gouvernance des organismes publics dans une perspective de la méthode empirique.<sup>11</sup> Par ailleurs, des institutions fragiles nuisent à la crédibilité des pouvoirs publics et peuvent ainsi encourager des négociations opportunistes conduisant à un détournement des ressources ou à une diminution de la qualité du bien ou service fourni par la partie privée. Un mauvais cadre institutionnel renforce également les risques de comportements opportunistes de la partie publique.<sup>12</sup>

## I. CADRE THÉORIQUE DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

A l'instar de la Maison du Développement Local, ce concept de « Partenariat Public-Privé (PPP) revêt plusieurs acceptions. Aucune définition ne fait unanimité, car le concept PPP s'entend soit comme un modèle de politique de développement, soit un modèle de coopération internationale, ou encore une forme d'interactions entre acteurs publics et privés.<sup>13</sup> Le législateur congolais aussi n'a pas défini clairement le partenariat public-privé, plutôt le partenaire privé qu'il considère comme étant tout opérateur économique avec lequel un contrat de partenariat public-privé a été conclu. A la lumière de cette définition, nous pouvons dire que le partenariat public-privé est un contrat entre deux personnes, l'une publique (personne morale de droit public) et l'autre privée (personne physique ou morale).

Cependant, tous les contrats entre une personne publique et une personne privée ne sauraient être réduits au partenariat public-privé. Le marché public également fait intervenir de plus en plus deux parties au contrat : une personne morale de droit public et une personne morale ou physique de droit privé, mais aussi deux collectivités publiques entre elles. L'élément de distinction pour le partenariat public-privé repose sur *l'objet du contrat qui porte exclusivement sur*

---

<sup>11</sup> BOUDOT Y., Enjeux et défis du financement des infrastructures-*Etudes de cas sur les partenariats public-privé (PPP)*, conférence régionale du Fond Monétaire International, Yaoundé, Cameroun, 13 mars 2014. Disponible sur « <https://www.pdfprof.com> », consulté le 11 avril 2022 à 10h45'

<sup>12</sup> Beuve J., Le Lannier A., Le Squeren Z., « Renégociation des contrats de PPP : risques et opportunités » in Stéphane SAUSSIÉ, *Economie des partenariats public-privé. Développements théoriques et empiriques*, Méthodes et Recherches en Management, De Boeck, 2015, pp.165-190

<sup>13</sup> Maison du développement local, Guide de bonnes pratiques en matière de délégation de services publics locaux, Cas des infrastructures marchandes. Disponible sur « <https://www.local2030.org> », consulté le 11 avril 2022 à 11h42'.

*les infrastructures du domaine public comme du domaine privé de l'Etat.*<sup>14</sup> La littérature scientifique abondante en matière des partenariats public-privé est aussi divisée sur la définition de ce concept.

En effet, le terme de partenariats public-privé prête souvent à une grande confusion dans les échanges internationaux, car il fait l'objet de définitions très hétérogènes et recouvre des réalités fort différentes, non seulement d'un pays à l'autre, d'un secteur à l'autre, etc. Selon que les activités confiées au secteur privé s'appliquent à la gestion immobilière des grands équipements publics ou à la gestion des infrastructures, les partenariats public-privé ne répondent ni aux mêmes montages contractuels ni aux mêmes business modèles.<sup>15</sup> C'est ce que pense Elisabeth CAMPAGNAC, ce terme n'est pas défini au niveau communautaire européen mais « se réfère en général à des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service ».<sup>16</sup>

Abordant la question, COLOMBE BRAUN DESHAIES définit les partenariats public-privé comme étant des accords/contrats de longue durée entre une entité publique et une entité privée qui établit un partage des risques, des responsabilités et des bénéfices entre des partenaires qui auront la tâche de fournir un actif ayant comme vocation de délivrer un service public sur le long terme.<sup>17</sup> Ce point de vue est partagé par Ghislain NZINZI qui trouve dans le partenariat public-privé un contrat de longue durée, exclusivement négocié entre le secteur public et le secteur privé dans le cadre d'un projet unique portant sur la conception, la construction, l'exploitation et financement d'un ouvrage public.<sup>18</sup>

Pour David HALL, « *le partenariat public-privé (PPP) est un contrat conclu entre le gouvernement et une société privée, en vertu duquel : La société privée finance, construit et exploite certains éléments d'un service public ; et la société privée est rémunérée sur plusieurs années, soit au travers des redevances versées par les usagers*

---

<sup>14</sup> Lire la loi n° 18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro Spécial du 23 juillet 2018

<sup>15</sup> Alfen H-W., « Les PPP : de quoi parle-t-on ? Essai de définition et de cadrage des PPP comme mode alternatif de fourniture de biens et de services publics », in E. CAMPAGNAC, *Evaluer les partenariats public-privé en Europe*, Presses Ponts et Chaussées, RAMAU, Paris, 2009, p.49

<sup>16</sup> CAMPAGNAC E., *op. cit.*, p.17

<sup>17</sup> BRAUN DESHAIES C., *op. cit.*, p.74.

<sup>18</sup> NZINZI G., *Le partenariat public-privé au Congo : A quel prix ?*, Note d'analyse politique, Institut de Recherche et d'Enseignement sur la Paix, NAP N° 16, janvier 2014. Disponible sur « <https://www.thinkingafrica.org> », consulté le 14 avril 2022 en 08h13'

(on parle souvent de concession), soit par l'intermédiaire des versements acquittés par l'autorité publique, ou encore une combinaison des deux ». <sup>19</sup>

Dans ce contexte, Frédéric MARTY présente « les partenariats public-privé (PPP) comme étant des contrats par lesquels un opérateur privé prend à sa charge le financement d'une infrastructure et se rémunère dans le cadre d'un droit d'exploitation exclusif »<sup>20</sup>.

Pour tout dire, le concept partenariat public-privé recouvre les contrats administratifs par l'intermédiaire desquels, une entité publique confie à un partenaire privé tout ou partie de la conception, de la construction, du financement, de l'exploitation et de la maintenance d'infrastructures publiques et/ou services associés.

## II. PORTÉE JURIDIQUE DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Suivant l'article 3, alinéa 1<sup>e</sup> de la loi relative au partenariat public-privé, le contrat de partenariat public-privé comprend deux variantes : le contrat de délégation de service public et le contrat de partenariat.

S'agissant de la *délégation de service public*, une autorité publique compétente confie à une personne morale de droit privé, appelée délégataire, la gestion d'un service public relevant de sa compétence dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service<sup>21</sup>.

Comme le précise la Maison de Développement Local, la délégation de service public est « l'acte par lequel, une personne morale de droit public confie, pour une période déterminée, la gestion d'un service public, dont elle a la responsabilité, à un délégataire public ou privé. La rémunération du délégataire est fonction des résultats (revenus) de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé, soit de la seule gestion du service public, soit de la construction des ouvrages ou de l'acquisition des biens nécessaires à l'exploitation »<sup>22</sup>. La personne publique délégante transfère l'exploitation d'un service à une personne privée délégataire, qui est désormais chargée de l'exploiter pour son compte, moyennant rémunération. À en croire Stéphane SAUSSIER, « ce mode de contractualisation publique implique par ailleurs un transfert du risque

<sup>19</sup> Hall D., Partenariats public-privé (PPP) : Les raisons de leur inefficacité. *Les multiples avantages de l'alternative publique*, PSI, 2015, 54p. Disponible sur « <https://www.world.psi.org> », consulté le 30 mars 2022 en 9h30'.

<sup>20</sup> Marty F., « L'évolution des conditions de financement des contrats de PPP : toujours un modèle de financement privé ? », in Stéphane SAUSSIER, *Economie des partenariats public-privé. Développements théoriques et empiriques*, Méthodes et recherches en Management, De Boeck, 2015, p.112

<sup>21</sup> Lire l'article 92 de la loi n° 18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé, *Op.cit*

<sup>22</sup> Maison du développement local, *Op.cit.*



d'exploitation du délégant vers son délégataire, dont les implications ont été finalement analysées par la littérature économique »<sup>23</sup>.

En revanche, dans le contrat de partenariat, l'Autorité contractante confie à un tiers, partenaire privé, pour une période déterminée, une mission globale ayant pour objet le financement partiel ou total de construction ou de transformation, d'entretien, de maintenance, d'exploitation ou de gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exploitation de l'activité, à l'exception de toute participation au capital. Le partenaire privé est rémunéré par l'autorité contractante pendant toute la durée du partenariat conformément au contrat. Le contrat peut prévoir une rémunération du partenaire privé basée sur le résultat de l'exploitation de l'activité et/ou sur les recettes annexes.<sup>24</sup>

Le contrat de partenariat consiste à faire financer par un partenaire, en contrepartie du versement d'un « loyer », la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public.

Il s'agit donc d'un contrat global.<sup>25</sup> Le contrat de partenariat est un outil relativement récent d'achat de la disponibilité d'une prestation. Il constitue une forme de partenariat public-privé, entendu au sens large comme un montage juridique et financier de type institutionnel ou contractuel associant le secteur public et le secteur privé en vue de la réalisation de services ou d'infrastructures ou d'ouvrages d'utilité publique.<sup>26</sup>

Par ailleurs, le partenariat public-privé en tant que nouveau mode de gouvernance publique repose sur cette idée, réaliser un partage optimisé des risques parce que les responsabilités seront allouées à celui qui sera à même de les assumer le plus efficacement. Cette nouvelle approche de la gestion publique est née dans le contexte des difficultés budgétaires qui frappent les collectivités publiques des pays industrialisés depuis les années 1970 et de la perte progressive de la légitimité accordée aux gestionnaires publics en matière de gestion efficace des ressources.<sup>27</sup> En effet, le PPP protège le contractant public contre les dérives de coûts ou de délais dans les phases de construction et d'exploitation. Ces dérives de coûts ou de délais constituent autant de coûts cachés dans les schémas d'acquisition publique traditionnels. Dans un PPP le contractant privé prend ces risques à sa charge dans la mesure où les flux de

---

<sup>23</sup> Farde G. et Saussier S., *op. cit.*, p.24

<sup>24</sup> Lire l'article 6 de la loi n° 18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé.

<sup>25</sup> Majza B. et Camous D-A., *L'essentiel des contrats de partenariat public-privé*, Fiches de cours et exercices corrigés, Ellipses, 2013, p.8

<sup>26</sup> Farde G. et Saussier S., *op. cit.*, p.35.

<sup>27</sup> Marty F., Voisin A., Trosa S., *Les partenariats public-privé*, Editions La Découverte, Paris, 2006 p.3, disponible sur « <https://www.cairn.info> », consulté le 14/04/2022 à 11h26'.

paiements liés au contrat sont indépendants de ses coûts, mais conditionnés à la disponibilité du service et à la réalisation des objectifs de qualité et de performance assignés par le contrat.<sup>28</sup>

Inversement, Elisabeth CAMPAGNAC pense que « *les partenariats public-privé ne sont pas un simple moyen de financement destiné à remédier aux contraintes budgétaires des collectivités publiques. Certes, ils offrent, sous cet angle, des avantages spécifiques, puisqu'ils permettent à l'acteur public de dégager des moyens de financement sans avoir à les inscrire en dette au bilan. Mais ils visent aussi à promouvoir de nouvelles conditions dans le financement, la gestion et l'exploitation des équipements publics, en misant sur une implication forte des partenaires privés dans des domaines et sur des missions considérées jusqu'ici comme relevant du secteur public, sans toucher toutefois, théoriquement, au cœur du service public* »<sup>29</sup>.

De ce fait, l'accent est mis sur la réduction des activités réalisées en régie, une gestion et un contrôle centré sur les résultats et non plus sur les ressources consommées, et enfin la mise en place d'une organisation comptable fondée sur le modèle privé.

A cet effet, le partenariat public-privé bénéficie du savoir-faire et de la capacité d'innovation du secteur privé et permet d'attirer les investisseurs institutionnels et commerciaux.

### III. ELÉMENTS DE DISTINCTION DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC ET CONTRAT DE PARTENARIAT

La délégation de service public et le partenariat constituent, comme les marchés publics, les catégories de contrats administratifs.<sup>30</sup> Leur distinction repose notamment sur les éléments suivants : l'objet, la rémunération du cocontractant, le mode de financement, la gestion des risques et la qualité des cocontractants.

#### ✓ *De l'objet du contrat*

La convention de délégation de service public a pour objet de confier à un tiers (personne publique ou privée) la gestion du service public dont elle a la responsabilité<sup>31</sup>. Un contrat de partenariat porte sur un ouvrage, un équipement ou un bien immatériel. Cette infrastructure ou équipement constitue le support du service public qui sera géré directement par la personne publique ou confié à un fermier<sup>32</sup>. La délégation de service public ne comporte

<sup>28</sup> Marty F., *op. cit.*, p.110.

<sup>29</sup> Campagnac E., *op. cit.*, p.18

<sup>30</sup> Chabanol D. et al., *Le régime juridique des marchés publics. Droits et obligations des signataires des marchés de travaux*, 4<sup>e</sup> Edition Le Moniteur, Collection Analyse juridique, Paris, 2005, p.51

<sup>31</sup> Majza B. et Camous D-A., *op. cit.*, p.51

<sup>32</sup> Ibidem.

pas systématiquement le financement et la construction de l'ouvrage : le fermier et le régisseur intéressé n'assument pas la charge des travaux initiaux, sauf le concessionnaire.<sup>33</sup>

Par service public, il faut entendre, aux termes de la loi, tout organisme ou toute activité d'intérêt général relevant de l'administration publique.<sup>34</sup>

Pris dans ce contexte, l'expression « service public » a généralement deux sens :

- D'une part, il désigne une activité ou un ensemble d'activités exercées par l'Etat, une province, une ville, une commune, etc. pour répondre à un besoin d'intérêt général.
- D'autre part, le service public désigne l'organisme ou la structure, une unité administrative chargée de cette activité.

Une activité constitue un service public lorsqu'elle est exercée par l'Etat ou pour le compte de l'Etat. Elle doit être destinée à satisfaire un besoin collectif, un intérêt public.<sup>35</sup>

#### ✓ *Des parties au contrat*

La délégation de service public et/ou contrat de partenariat public-privé est établi entre une personne publique et une personne privée, soit entre deux personnes publiques tandis que le contrat de partenariat n'est valable qu'entre deux personnes de natures différentes, en l'espèce, entre une personne publique et une personne privée exclusivement.

Dans ce type de contrat, les objectifs poursuivis par l'Etat consistent à améliorer la qualité et l'accessibilité des services publics, faire appel au privé pour le financement, la construction, la gestion et l'exploitation afin d'accélérer la réalisation des projets, renforcer la gestion des firmes nationales et leur compétitivité. A l'inverse, l'Etat devra rechercher, dans ses compétences, de l'équilibre entre les objectifs sociaux et économiques, définir le cadre juridique favorable à la croissance économique, l'efficacité et équité...<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Boiteau C., *op. cit.*, p.75

<sup>34</sup> Lire l'article 5, point 6 de la Loi organique N° 16-001 du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro Spécial du 1<sup>er</sup> Juin 2016.

<sup>35</sup> République Démocratique du Congo, *La Décentralisation en Bref*, *op.cit.* p.17

<sup>36</sup> Hadjar G., *Le partenariat public-privé : transfert de connaissances managériales et apprentissage. Cas d'entreprises publiques algériennes*, Thèse de doctorat, GRM EA 4711, IAE, UN-SA, HAL, 2014, 328p.

### ✓ *Du financement du contrat*

La particularité du contrat de partenariat réside dans l'obligation pour le partenaire de préfinancer la conception et/ou la réalisation de l'ouvrage. En effet, la personne publique ne versera son premier loyer qu'à partir de la réception de l'ouvrage, objet du contrat. Dans une délégation de service public, le financement est assuré intégralement ou pour partie par les redevances versées par les usagers qui utilisent le service public.<sup>37</sup>

### ✓ *De la rémunération du partenaire privé*

Claude Boiteau précise que dans le contrat de partenariat, « la rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant. De prime abord, cette rémunération directement versée par l'Administration au titulaire du contrat de partenariat distingue ce contrat de celui de délégation dans lequel le délégataire se rémunère, en principe, sur les redevances directement perçues auprès de l'usager ».<sup>38</sup>

La caractéristique du financement de la délégation de service public réside dans « la rémunération du [cocontractant] qui est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service.<sup>39</sup>

### ✓ *Le partage de risque*

Le contrat de partenariat repose sur le principe du partage du risque entre personne publique et partenaire privé. En effet, le contrat de partenariat est un contrat de longue durée, dont le mode de financement est complexe. Afin qu'il soit optimisé, chaque partie doit supporter les risques qu'il sait encadrer ou maîtriser par ses compétences, son métier, ses habitudes et ses expériences.<sup>40</sup> Mieux que la délégation de service public, le contrat de partenariat est censé assurer une répartition optimale des risques entre l'Administration et son cocontractant, chacun supportant les risques qu'il maîtrise le mieux. En revanche, la délégation de service public présenterait une allocation différente des risques, en ce sens que le transfert total des risques se fait vers le délégataire.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Majza B. et Camous D-A., *op.cit*, pp. 97 et 16

<sup>38</sup> Boiteau C., *op.cit*, pp. 76-77

<sup>39</sup> Majza B. et Camous D-A., *op.cit*, pp.16

<sup>40</sup> Ibidem

<sup>41</sup> Boiteau C., *op.cit*, pp.77-78

#### IV. FORCES ET FAIBLESSES DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LA PROVINCE DE L'ITURI

Le développement des partenariats public-privé a nécessité, dans la plupart des pays européens, la mise en place d'un nouveau dispositif juridique qui s'est traduit par l'apparition d'un nouveau type de contrat.<sup>42</sup> Dans un pays caractérisé par l'instabilité politique des gouvernants et le climat peu attractif des investissements comme la RDC, y associer les nombreux défis de gouvernance ; un cadre juridique approprié est un facteur de sécurité et de protection des investisseurs et de leurs capitaux, qu'ils soient privés ou publics, nationaux ou étrangers. Comme l'a si bien dit dans les lignes précédentes Yves Boudot, les partenariats public-privé nécessitent un cadre juridique solide et une bonne gouvernance des organismes publics.

A ce jour, le cadre juridique du partenariat public-privé est constitué principalement de la Loi n° 18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé et deux décrets du Premier Ministre : Décret n° 23/38 du 26 octobre 2023 portant modalités d'application de la loi n° 18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé et le Décret n° 21/04 du 02 octobre 2021 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé Unité de Conseil et de Coordination du partenariat public-privé, en sigle « UC-PPP ».

La régularité des contrats de partenariat public-privé est fonction de la procédure prévue en la matière et des institutions chargées de son application, déterminées à l'avance dans le cadre juridique existant. D'où, son utilité.

##### *a) Forces du cadre juridique du partenariat public-privé*

La force du cadre juridique du partenariat public-privé réside principalement dans les principes de publicité qui caractérise la passation et la contractualisation des projets de PPP.

En effet, le contrat de partenariat public-privé est soumis aux principes suivants : la concurrence dans son octroi, la transparence dans les procédures d'octroi et d'exécution d'un contrat de partenariat public-privé, l'égalité de traitement des candidats et des soumissionnaires, la légalité des prestations et l'égalité des usagers à l'accès au service public, la promotion de l'expertise nationale, la continuité et l'adaptation des services publics, la sécurisation des investissements privés, la performance et l'efficacité des prestations.<sup>43</sup>

Mais, compte tenu de sa particularité liée à la promotion du secteur privé, la loi relative au partenariat public-privé apporte plusieurs innovations

---

<sup>42</sup> Campagnac E., *op. cit.*, p.18

<sup>43</sup> Lire l'article 7 de la loi relative au partenariat public privé, *op. cit.*

garantissant ainsi les intérêts de tous les acteurs au carrefour de ce montage juridique et institutionnel : l'Etat, les usagers, les travailleurs ainsi que le partenaire privé lui-même.

Pour l'Etat, les prestations prévues dans le contrat de partenariat public-privé doivent être, des points de vue de leur nature et leur objet, conformes aux lois et règlements en vigueur en RDC. En outre, lorsque le contrat de partenariat public-privé comporte une mission de service public, le partenaire privé s'engage à poursuivre son exécution sans interruption et à l'adapter au changement du contexte, notamment technique, social, économique et environnemental<sup>44</sup>.

Par ailleurs, le contrat de partenariat public-privé doit prévoir les objectifs de performance et d'efficacité des prestations à atteindre par le partenaire privé. La performance est appréciée notamment en fonction de la qualité des prestations des services, du prix appliqué aux usagers, de la durabilité ainsi que de l'efficacité et de l'efficacité des ouvrages, équipements et des installations.<sup>45</sup>

S'agissant des usagers, ils bénéficient d'un accès et traitement égal au service public. Le partenaire privé privilégie le recrutement des nationaux à compétence égale à celui des étrangers et le recrutement de sous-traitant se fait conformément à la Loi n°17/001 du 08 février 2017 fixant les règles relatives à la sous-traitance.<sup>46</sup>

Quant à ce qui concerne les travailleurs et les communautés locales, ces derniers ont droit de bénéficier de la part des contractants des investissements à caractère social<sup>47</sup>.

Enfin, la loi protège les investissements privés du partenaire privé. L'Etat garantit au partenaire privé l'exécution effective du contrat, conformément à sa durée et aux engagements des parties, quels que soient les changements du cadre légal et réglementaire régissant ledit contrat ou les changements intervenus dans la direction de l'Etat ou de l'Autorité contractante<sup>48</sup>. Cette disposition consacre une « clause de stabilité du régime juridique du contrat de partenariat public-privé », ce qui renforce la garantie au profit du partenaire privé qui injecte de gros moyens financiers dans ce montage juridico-financier.

---

<sup>44</sup> Lire les articles 11 alinéa 2 et article 14 de la loi relative au partenariat public-privé, *Op.cit*

<sup>45</sup> Lire l'article 16 de la loi relative au partenariat public-privé, *Op.cit*

<sup>46</sup> Lire les articles 11, alinéa 2 et article 12 de la loi relative au partenariat public-privé, *Op.cit*

<sup>47</sup> Lire l'article 13 de la loi relative au partenariat public-privé, *Op.cit*

<sup>48</sup> Lire l'article 15 de la loi relative au partenariat public-privé, *Op.cit*.

### *b) Faiblesses du cadre juridique du partenariat public-privé*

En dépit de son régime juridique incitatif, la loi relative au partenariat public-privé semble puiser sa source aujourd'hui de l'article 136, alinéa 1<sup>er</sup> du Décret n° 10/22 du 02 juin 2010 portant Manuel de Procédures de la Loi relative aux marchés publics qui stipulait que : « *Des dispositions spécifiques de la loi relative aux partenariats public-privé organisent le contenu et l'exécution des conventions de délégation de service public* ». Ce décret a été abrogé par celui n°23/12 du 03 mars 2023 portant manuel de procédures des marchés publics.

D'une part, le décret portant Manuel de Procédures de la Loi relative aux marchés publics a été remplacé par celui n° 23/12 du 03 mars 2023 portant Manuel de Procédures des marchés publics. D'autre part, il est contrasté de voir la loi fonder sa légitimité directement d'un acte réglementaire comme le décret. En conséquence, la délégation de service public paraît être régie par deux textes en même temps, la Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics dont le champ d'application s'étend également à la délégation de service public laquelle est prise en charge aujourd'hui entièrement par la Loi n°18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé. Cependant, la loi relative au partenariat public-privé n'a pas abrogé les dispositions de la loi relative aux marchés publics applicables à la délégation de service public, ce qui est une confusion susceptible d'entraîner un conflit institutionnel entre les structures de passation des marchés publics et celles intervenant dans le cadre des projets de partenariat public-privé.

### *c) Forces et faiblesses du cadre institutionnel du partenariat public-privé*

John Moore et Carine Staropoli soulignent la nécessité d'avoir un cadre institutionnel en ces termes : il faut donc avoir des institutions de qualité et être en mesure de limiter le pouvoir discrétionnaire de l'acheteur public (afin de réduire les risques évidents de corruption et de favoritisme), tout en lui laissant suffisamment de souplesse afin qu'il puisse choisir les outils et les procédures adaptés aux circonstances.<sup>49</sup>

L'étude du cadre institutionnel du partenariat public-privé a pour finalité de déterminer la compétence de chaque institution et/ou organisme public intervenant dans la procédure soit de la conception, soit du conseil, ou encore de la conclusion, d'approbation et de contrôle des projets des partenariats public-privé pour enfin apprécier la régularité des contrats qui en découlent.

En effet, le cadre institutionnel du partenariat public-privé est fixé par l'article 17 de la loi n° 18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-

---

<sup>49</sup> Moore J. et Staropoli C., « Ententes horizontales et verticales dans les PPP », in Stéphane SAUSSIÉ, *Economie des partenariats public-privé. Développements théoriques et empiriques, Méthodes et recherches en Management*, De Boeck, Bruxelles, 2015, pp. 234-269

privé comme suit : Le pouvoir central, la province et l'entité territoriale décentralisée ; l'Autorité contractante ; l'Établissement public ; l'Autorité de régulation des marchés publics et l'Autorité approbatrice.<sup>50</sup> Il ressort de cette disposition que la province est compétente pour conclure les accords des partenariats public-privé pourvu que ces accords rentrent dans les matières relevant de ses compétences constitutionnelles et légales. Dans la chaîne des procédures envisagées, la province intervient dans la conception et la mise en œuvre du plan de développement, de la politique et des stratégies dans le domaine de partenariat public-privé.

Pour le cas sous examen, la Province de l'Ituri ne dispose pas actuellement d'un plan de développement en matière de gestion des investissements. Du moins, un plan conçu spécifiquement pour la gestion des investissements du secteur de partenariat public-privé n'existe pas. Le contexte sociopolitique actuel de la Province de l'Ituri, avec une administration d'exception à cause de l'état de siège décrété sur une partie du territoire national depuis mai 2021, ne s'y prête pas aussi. Il existe plutôt un programme d'actions du gouvernement provincial qui est un cadre général et beaucoup plus politique que la gestion spécifique des investissements.

En l'absence du plan de développement, des politiques et stratégies claires en matière des investissements, nous pensons que les projets des partenariats public-privé dans la province de l'Ituri soient puisés dans le programme d'actions du Gouvernement provincial. Toutefois, avec le régime de l'état de siège en vigueur, ce programme d'action n'est presque plus d'application.

Toutefois, la force principale du cadre institutionnel du partenariat public-privé réside dans la mise en place d'un établissement public chargé spécifiquement de conseil, de la coordination des activités et de l'encadrement de la conclusion de contrat de partenariat public-privé qui vient renforcer le dispositif mis en place dans la sélection et montage des dossiers de PPP.

Par contre, le cadre institutionnel du partenariat public-privé tel que proposé par la loi du 09 juillet 2018 entretient un conflit notamment entre l'établissement public et l'Autorité contractante. D'un côté, la loi crée l'établissement en dehors de l'autorité contractante censée engager l'Etat dans les contrats de partenariat public-privé (délégation de service public ou contrat de partenariat). De l'autre côté, l'établissement ainsi créé est placé sous la tutelle d'un autre Ministre qui n'est pas celui qui peut signer le contrat.

En clair, l'Autorité contractante est, de par le contrat de partenariat public-privé, placée elle-même sous l'emprise d'un autre ministre.

---

<sup>50</sup> Lire l'article 17 de la loi n° 18/016 du 09 juillet 2018, *Op.cit*



## V. ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LA PROVINCE DE L'ITURI

Le constat fait, la loi relative au partenariat public-privé souffre largement d'une mesure d'application adéquate, que ça soit au niveau central qu'au niveau des provinces et dans les entités territoriales décentralisées. Plusieurs textes prévus dans la loi comme mesures d'application de celle-ci ne sont pas promulgués. Il s'agit notamment du décret fixant les modalités d'octroi de la garantie de l'Etat au partenaire privé pour la sécurisation de ses investissements (article 15, alinéa 2), la conception et la mise en place des plans de développement, incluant des politiques et stratégies dans le domaine de partenariat public-privé au niveau du pouvoir central, de la province et de l'Entité Territoriale Décentralisée (article 18, alinéa 1<sup>e</sup>), la publication du décret fixant les modalités d'approbation des contrats de partenariat public-privé).

La nécessité du décret fixant les modalités d'octroi de la garantie de l'Etat au partenaire privé se fait sentir en Province de l'Ituri depuis la proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire national le 3 mai 2021. Bien avant, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) venait d'annuler par une simple lettre administrative, pour vice des procédures et son caractère illégal, l'Appel à candidatures APC n°001/JBS/P.I/CAB/PROGOU/01/2020 du 07 décembre 2020 du Gouverneur de Province. Il s'en est la déchéance du gouvernement provincial par motion de censure par la plénière de l'Assemblée provinciale du 13 avril 2021. Avec l'institution de l'état de siège, le gouvernement provincial de l'Ituri avait laissé place à l'administration militaire impliquant dans les termes de la loi relative au PPP, le changement du régime.

Aux termes de l'alinéa 3, de l'article 37 de la loi relative au PPP, l'Autorité contractante doit dresser la liste des candidats dont elle écarte la demande de pré-qualification ainsi que la liste de ceux dont elle retient la demande. L'Autorité contractante informe chaque candidat de la décision prise à son égard. Elle communique aux candidats non retenus les motifs du rejet de leurs candidatures. Le décret portant modalités d'application de la loi relative au PPP en son article 31, alinéas 1, 2 et 3 prévoit également la possibilité pour l'Autorité contractante de ne pas donner suite à une procédure de passation ou d'attribution de contrat de partenariat public-privé pour des motifs d'intérêt général. Dans ces cas, elle publie un avis d'interruption dans les mêmes formes que l'avis d'appel d'offres. Cette décision ne peut en aucun cas engager la responsabilité de l'autorité contractante.

A présent, aucune suite n'a été réservée par l'administration militaire aux différents candidats préjudiciés du fait de la suspension unilatérale de l'appel

à candidatures susmentionné par l'instauration de l'état de siège, bien que celle-ci soit extérieure à l'Autorité contractante.

Par ailleurs, le contexte socio-politique de la Province de l'Ituri caractérisé par l'insécurité d'une part, et la gestion militaire d'autre part, ne favorise pas une bonne implémentation des politiques publiques, notamment en ce qui concerne la conception et la mise en place des plans de développement, incluant des politiques et stratégies durables dans le domaine de partenariat public-public.

Sur le plan institutionnel, l'article 114 de la loi relative au partenariat public-privé est tombé en désuétude six mois après sa promulgation, car l'organe de régulation qu'il consacre n'a pas été mis en place, la même loi ayant consacré également l'ARMP comme organe de régulation des contrats de partenariats public-privé en même temps qu'elle institue aussi des organes de régulation sectorielle.

En fin, le contrôle à priori des dossiers de PPP oppose deux structures en même temps, l'Autorité de régulation des marchés publics instituée par la Loi et la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics, DGCMP qui s'est vue confier cette mission par le Décret portant modalités d'application de la loi relative aux marchés publics en violation de la loi relative au PPP, ce qui constitue un imbroglio institutionnel.

## VI. PERSPECTIVES D'AVENIR QUANT AU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LA PROVINCE DE L'ITURI

L'étude du cadre juridique et institutionnel du partenariat public-privé révèle, à l'état actuel, de nombreuses incohérences et demeure encore incomplète. Des incohérences susceptibles d'entraver la préparation des projets et la conclusion des contrats de partenariat public-privé.

Sur le plan juridique, l'Etat doit garantir l'exécution effective du contrat, conformément à sa durée et aux engagements des parties, quels que soient les changements du cadre légal et réglementaire régissant ledit contrat ou les changements intervenus dans la direction de l'État ou de l'Autorité contractante.<sup>51</sup> En effet, *dans un pays en proie à l'insécurité politique et confronté aux nombreuses crises institutionnelles, la sécurité des investissements des partenaires privés dépend largement de la publication du décret portant modalités d'octroi de cette garantie.*

Par ailleurs, le développement harmonieux d'un projet de partenariat public-privé, dans toutes ses phases, requiert la mise en place au sein de

---

<sup>51</sup> Article 15 de la loi relative au partenariat public-privé, *Op.cit*

l'Autorité contractante de la Cellule de Passation et de Gestion des Projets de Partenariat Public-Privé, mais dont les actes sont validés en revanche par l'Unité de conseil et de coordination de partenariat public-privé en ce qui concerne notamment la sélection des projets, et le cas échéant, leurs études, la passation et la contractualisation ainsi que la mise en œuvre et le suivi du contrat.

Et donc, plusieurs textes relatifs aux mesures d'application de la loi de 2018 sur le Partenariat Public-Privé ne sont pas encore élaborés, ce qui constitue un frein à l'implémentation de cet outil de la politique publique de développement en RDC en général, et en Province de l'Ituri en particulier.

Sur le plan institutionnel, seule la Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics reste opérationnelle auprès de l'Autorité contractante à ce jour. Mais aussi, il faudra corriger les contradictions de textes en matière de contrôle à priori des projets et contrats de PPP entre l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics (DGCMP), car le décret portant modalités d'application de la loi relative au partenariat public-privé vient contredire en octroyant cette compétence à la DGCMP alors que la loi d'où elle tire sa légitimité attribue cette compétence à l'ARMP, ce qui peut entraîner ainsi un dysfonctionnement institutionnel en la matière.

## CONCLUSION

La Loi n°18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé a institué un régime juridique incitatif aux apports privés et un cadre institutionnel collaboratif avec le secteur privé. Inversement, la mise en œuvre reste confrontée à plusieurs contraintes juridiques et institutionnelles.

Du point de vue juridique, la loi relative au partenariat public-privé semble fonder sa légitimité sur l'article 136, alinéa 1<sup>e</sup> du Décret n° 10/22 du 02 juin 2010 portant Manuel de Procédures de la Loi relative aux marchés publics, du reste abrogé, qui stipulait que : « *Des dispositions spécifiques de la loi relative aux partenariats public-privé organisent le contenu et l'exécution des conventions de délégation de service public* ». En conséquence, la délégation de service public est régie à la fois par deux textes en vigueur, la loi relative au partenariat public-privé n'ayant pas abrogé les dispositions de la Loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics dans ses dispositions applicables à la délégation de service public.

Bien plus, plusieurs textes prévus dans la loi sur le partenariat public-privé comme mesures d'application de celle-ci ne sont pas promulgués. Il s'agit notamment du décret fixant les modalités d'octroi de la garantie de l'Etat au partenaire privé pour la sécurisation de ses investissements (article 15, alinéa 2) ; pourtant, c'est un élément fondamental dont dépend largement l'engagement des partenaires privés dans le montage juridique et institutionnel des partenariats public-privé dans le contexte de la RDC, caractérisée par une faible gouvernance politique, juridique et institutionnelle du pays.

Sur le plan institutionnel, le décret n°23/38 du 26 octobre 2023 portant modalités d'application de la loi n°18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé entretient un conflit institutionnel avec la loi relative au partenariat public-privé d'où elle tire son fondement, concernant le contrôle à priori des projets de partenariat public-privé entre l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics. En ce qui concerne la régulation, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics subsiste avec l'Autorité de régulation des partenariats public-privé en même temps qu'il est créé également l'Autorité de régulation sectorielle. A cet effet, la loi relative au partenariat public-privé souffre d'une absence des mesures d'application adéquate permettant de fixer les attributions, les limites et les compétences de chaque intervenant concerné.

Le cadre juridique et institutionnel actuel, bien qu'attractif des investissements privés, consacre la violation de la procédure compte tenu du tâtonnement des acteurs dans le montage des différents dossiers de partenariat public-privé en Province de l'Ituri. Ce qui prédispose les contrats qui en découlent à la nullité au préjudice des parties.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Décret n° 10/21 du 02 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro spécial du 14 janvier 2012.
- Décret n° 21/04 du 02 octobre 2021 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé Unité de Conseil et de Coordination du partenariat public-privé, en sigle « UC-PPP ».
- Décret n° 23/38 du 26 octobre 2023 portant modalités d'application de la loi n° 18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé.
- Décret N°10/33 du 28 décembre 2010 fixant les modalités d'approbation des marchés publics et des délégations de service public, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro spécial du 14 janvier 2012.
- Loi N°18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé, Numéro Spécial du 5 juin 2021.
- Loi organique N°16-001 du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro Spécial du 1<sup>er</sup> juin 2016.
- Ordonnance N° 21/015 du 03 mai 2021 portant proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire de la République Démocratique du Congo.
  
- Alfen H-W., « Les PPP : de quoi parle-t-on ? Essai de définition et de cadrage des PPP comme mode alternatif de fourniture de biens et de services publics », in Campagnac E., *Evaluer les partenariats public-privé en Europe*, Presses Ponts et Chaussées, RAMAU, Paris, 2009.
- Bakandjeja wa Mpungu G., *Les Finances Publiques en République Démocratique du Congo. La longue croisade pour une gouvernance financière débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics*, Bruylant, Kinshasa, 2020.
- Beuve J., Le Lannier A., Le Squeren Z., « Renégociation des contrats de PPP : risques et opportunités », in Stéphane SAUSSIÉ, *Economie des partenariats public-privé. Développements théoriques et empiriques*, Méthodes et Recherches en Management, De Boeck, Bruxelles, 2015.
- Boiteau C., *Les conventions de délégation de service public. Transparence et service public local*, 2<sup>e</sup> édition revue et corrigée, Editions le Moniteur, Groupe Imprimerie Nationale, Paris, 2007.
- Boudot Y., Enjeux et défis du financement des infrastructures-*Etudes de cas sur les partenariats public-privé (PPP)*, conférence régionale du Fonds Monétaire International, Yaoundé, Cameroun, 13 mars 2014. Disponible sur « <https://www.pdfprof.com> », consulté le 11 avril 2022 en 10h45'.

- Braun Deschaies C., Les avantages et les enjeux du mode partenariat public-privé concernant l'intégration des stratégies et des incitatifs reliés au cycle de vie des immeubles : *Analyse de la littérature et étude du cas de la maison symphonique de Mont Réal*, Mémoire de Maîtrise, Université de Québec, Montréal, octobre 2012, 276p. Disponible sur « <http://archipel.uqam.ca> », consulté le 30 mars 2022 en 09h05'.
- Campagnac E., *Evaluer les partenariats public-privé en Europe*, Presses Ponts et Chaussées, RAMAU, Paris, 2009.
- Farde, G. et Saussier S., « La diversité des partenariats public-privé », in Stéphane SAUSSIER, *Economie des partenariats public-privé. Développements théoriques et empiriques*, Méthodes et Recherche en Management, De Boeck, 2015.
- Fonds Monétaire International, Mobilisation des recettes dans les pays en développement, Département des finances publiques, 8 mars 2011. Disponible sur « <https://www.imf.org> », consulté le 12 avril 2022 en 10h33'.
- Hall D., Partenariats public-privé (PPP) : Les raisons de leur inefficacité. *Les multiples avantages de l'alternative publique*, PSI, 2015, 54p. Disponible sur « <https://www.world.psi.org> », consulté le 30 mars 2022 en 9h30'.
- Marty F., Voisin A., Trosa S., *Les partenariats public-privé*, Editions La Découverte, Paris, 2006 p.3. Disponible sur « <https://www.cairn.info> », consulté le 14/04/2022 en 11h26.
- Mataala et al., Les Partenariats Public-Privé : *Fondement théorique et analyse économique*. Disponible sur « <http://orbi.uliege.be> », consulté le 11 avril 2022 en 8h55'.
- Mukonde Musulay P., Contrats de partenariat public-privé. *Options innovantes de financement des infrastructures publiques en Afrique subsaharienne*, Globethics. Net African Law, N°5, 2018, 164p. Disponible sur « <http://repository.globethics.net> », consulté le 11 avril 2022 en 09h56'.
- Nzinzi G., Le partenariat public-privé au Congo : *A quel prix ?*, Note d'analyse politique, Institut de Recherche et d'Enseignement sur la Paix, NAP N° 16, janvier 2014. Disponible sur « <https://www.thinkingafrica.org> », consulté le 14 avril 2022 en 08h13.
- République Démocratique du Congo, La Décentralisation en Bref, CTAD, Mai 2013.
- Vergne C., Décentralisation Fiscale en Afrique Francophone : *Note sur les Transferts Intergouvernementaux*, AFTPR, septembre 2009, 30p. Disponible sur « <https://knowledge.uclga.org> », consulté le 31 mars 2022 en 11h31.