

PALLIER LES LIMITES DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE EN RDC PAR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES¹

■ **Paulin PUNGA KUMAKINGA**

*Assistant à la Faculté de Droit/Université de Kinshasa
Chercheur au CREEDA et Membre du CODESRIA*

INTRODUCTION

Les Etats modernes sont soumis à des référentiels plus rigoureux en matière de leur gestion qu'aucun laxisme n'est toléré, sans qu'il n'engage une procédure de responsabilité qui peut s'avérer fatale pour les décideurs politiques. Depuis quelques années, la République Démocratique du Congo (RDC) s'est engagée dans la dynamique de la modernité en initiant des réformes courageuses² dans les principaux secteurs de la gouvernance, en ce compris le secteur de la gouvernance des finances publiques. En effet, ce secteur passe pour la cheville ouvrière dans l'appréciation du processus de développement d'un Etat. Car, si la gestion des finances publiques est peu orthodoxe dans un Etat, il sera illusoire que cet Etat prétende impulser le développement intégral dont sa population a besoin.

L'orthodoxie dans la gestion financière n'advient que si les mécanismes de contrôle prévus dans sa législation sont utilement et rigoureusement déclenchés par les institutions et les services qui en ont reçu mission. Dans une démocratie, la première institution de contrôle au niveau politique est le parlement qui est, de ce point de vue, considéré à juste titre comme le creuset de la démocratie. Le contrôle qu'il assure est voulu et souhaité par le peuple à travers l'action de ses représentants. C'est un contrôle démocratique du souverain qui veut que ses ressources soient gérées sagement, de manière orthodoxe pour assurer son bien-être. Il serait donc un non-sens que les mandataires du peuple puissent s'ériger en obstacles à la promotion du contrôle parlementaire³. En effet, le contrôle parlementaire, notamment le contrôle parlementaire des finances publiques, « représente un volet important de la gestion moderne de tout Etat, en ce qu'il constitue l'un des dispositifs

¹ Cet article est une version retravaillée et enrichie de la contribution de l'auteur dans *Le Guide du contrôle parlementaire en RDC* publié sous l'égide de l'IDGPA en 2013.

² Pour se faire une idée de ces nombreuses réformes, lire utilement République Démocratique du Congo (Ministère des Médias, chargé des Relations avec le Parlement et de l'Initiation à la Nouvelle citoyenneté), *Gouvernement Matata 1 : la RDC à bras le corps*, Kinshasa, s.éd., 2013, pp.7-40.

³ Il a été malheureusement démontré dans plusieurs études que les gouvernants congolais n'ont jamais accepté de se soumettre au contrôle parlementaire. Lire dans ce sens Imbambo-La-Nganya, *Le Contrôle parlementaire sur l'activité gouvernementale en République Démocratique du Congo depuis le 30 juin 1960 jusqu'à nos jours*, Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Kinshasa, 2005, p. 402.

institutionnels permettant de garantir la gouvernance et la mise en œuvre de la redevabilité »⁴.

Le contrôle parlementaire en RDC a malheureusement révélé ses limites, dans la mesure où il peine à atteindre ses objectifs tels qu'épinglés par Ibrahima Niane⁵, à savoir le respect de l'Etat de droit, l'instauration et le respect des règles d'une saine gestion des ressources publiques (utilisation des deniers publics, efficacité des politiques et programmes, etc.), la reddition des comptes et la redevabilité de ceux qui exercent le pouvoir, vis-à-vis des élus et des populations.

Non seulement l'exercice du contrôle parlementaire est devenu routinier et folklorique, sans conséquence en termes de sanction à l'encontre des gestionnaires indéclicats, ceux-ci s'évertuent même à l'obstruer par la pratique de la corruption qui neutralise les contrôleurs. Ainsi, on assiste impuissant à une gestion chaotique, caractérisée par des malversations financières, les détournements des deniers publics (coulage des recettes publiques) et à l'institution de la corruption comme mode de gestion. Or, la corruption substitue les intérêts privés à l'intérêt public, sape les fondements de l'Etat de droit, nie les principes d'égalité et de transparence en favorisant l'accès privilégié et secret de certains acteurs aux ressources publiques⁶. En outre, le contrôle parlementaire est devenu comme une arme de vengeance au bénéfice de ceux qui en ont le pouvoir, et il est perçu, par ailleurs, comme une menace par ceux qui en subissent les effets, c'est-à-dire les contrôlés.

C'est pourquoi, cette étude suggère qu'au lieu de s'atteler au contrôle parlementaire, en usant de ses mécanismes et méthodes devenus inefficaces ou inopérants, la pratique d'évaluation des politiques publiques soit privilégiée et préférée. Car, elle n'a pas pour vocation de faire des constats susceptibles d'entraîner des sanctions comme c'est le cas pour le contrôle, mais son objectif est essentiellement celui d'améliorer l'action publique, en cherchant à trouver la conformité de l'action par rapport aux objectifs préalablement fixés.

Pour y arriver, nous nous proposons de montrer tour à tour la pertinence et les limites de la pratique du contrôle parlementaire (I), avant d'épiloguer sur l'évaluation des politiques publiques en tant qu'elle nous paraît comme un palliatif aux limites du contrôle parlementaire proprement dit (II).

⁴ Kumasamba Olom, J.B., *Pratique du contrôle parlementaire des finances publiques à l'Assemblée nationale de la RDC 1960-2016. Regard d'un praticien*, Kinshasa, Médiaspaul, 2017, p.14.

⁵ NIANE, I., " Le Contrôle parlementaire ", in Niane, I., Mazyambo, A., Kumbu-ki-Ngimbi, J.M. et alii, *La consolidation du cadre démocratique en République Démocratique du Congo. Modules de renforcement des capacités à l'intention des institutions parlementaires*, Kinshasa, PNUD, 2012, p.189-190.

⁶ Della Porta, D. et Meny, Y.(dir.), *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1995, p.13.

I. CONTROLE PARLEMENTAIRE : PERTINENCE ET LIMITES DANS LE CONTEXTE DE LA RDC

Le contrôle parlementaire en démocratie est considéré comme un moyen de pression dont use le pouvoir législatif pour surveiller l'action du pouvoir exécutif. Il s'agit, en régime parlementaire, d'une prérogative reconnue au parlement, dans le cadre de la séparation des pouvoirs, pour tempérer les pouvoirs généralement exorbitants dont est doté le gouvernement, en contrôlant ses actes de gestion, mais aussi en le critiquant, voire en provoquant sa chute pour sanctionner ses éventuelles dérives.

La pratique du contrôle parlementaire a émergé avec l'apparition des parlements au 18^{ème} siècle. En effet, écrit André Hauriou, à partir de la fin du XVII^{ème} siècle, le Parlement triomphe en Angleterre. Il va intervenir de façon quotidienne dans la marche du pays par le vote des lois et par le contrôle exercé sur les ministres⁷. Avec le temps, le contrôle parlementaire est devenu une technique de promotion démocratique, en ce sens il est employé pour favoriser l'instauration de la gouvernance démocratique dans l'Etat, pour obliger les gouvernants à rendre de leur gestion (obligation de redevabilité) et pour favoriser le développement ou le bien-être socio-économique des populations.

I.1. Pertinence du contrôle parlementaire en démocratie

Quoiqu'il montre ses limites en RDC, le contrôle parlementaire conserve sa pertinence dans un régime démocratique. En effet, lorsqu'il est bien employé, le contrôle parlementaire contribue à instaurer la gouvernance démocratique des institutions et services publics de l'Etat ; il oblige les gouvernants ou les gestionnaires quotidiens de ces institutions et services à se soumettre à l'obligation de redevabilité (Accountability), mais surtout il contribue à la croissance économique du fait d'une gestion saine et orthodoxe des ressources financières de l'Etat.

I.1.1. Le contrôle parlementaire impulse une gouvernance démocratique

Le parlement a pour vocation de promouvoir la démocratie ou la gouvernance démocratique. A travers le contrôle qu'il exerce sur le gouvernement et sur l'ensemble de l'administration, il contribue à la gestion saine, transparente et orthodoxe des affaires de l'Etat. En d'autres termes, l'objectif du contrôle parlementaire est de veiller à la bonne gestion des affaires de l'Etat. Un contrôle parlementaire efficient favorise en effet la bonne gouvernance et contribue à la consolidation de l'Etat de droit⁸.

⁷ Hauriou, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1968, p.203.

⁸ Cf. *Guide du contrôle parlementaire en RDC*, Kinshasa, IDGPA, 2013, p.68.

Dans un environnement où le contrôle parlementaire est exercé efficacement et consciencieusement, le gestionnaire se verra obligé d'améliorer sa gestion, en respectant les règles ou les référentiels y afférents. Cette observance des règles et principes de gestion saine, transparente et orthodoxe dictée par la crainte de subir une sanction, impulse nécessairement la gouvernance démocratique.

Le contrôle parlementaire emploie plusieurs moyens pour atteindre son objectif d'impulser la gouvernance démocratique. En effet, aux termes de la Constitution de la RDC, les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur le gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics sont : la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivie de vote ; la question d'actualité ; l'interpellation ; la commission d'enquête ; l'audition par les commissions.⁹

En usant de tous ces moyens, le parlement parvient à obtenir du gestionnaire contrôlé toutes les informations sur sa gestion à telle enseigne que plus rien, en principe, ne reste caché. Non seulement les renseignements fournis au contrôleur contribuent à la transparence, mais aussi ils encouragent le gestionnaire à se comporter désormais dans la transparence, dans le respect des règles établies en matière de gestion.

Si le contrôle parlementaire ne contribue pas à l'instauration de la bonne gouvernance, il est exercé dans un environnement soit autoritaire soit corrompu, c'est-à-dire un environnement où l'opacité, le détournement des deniers publics est érigé en système de gouvernance. Ainsi, il ne serait pas exagéré d'affirmer que la RDC fonctionne dans un environnement similaire depuis son accession à l'indépendance, raison pour laquelle le contrôle parlementaire a du mal à atteindre cet objectif d'instaurer la gouvernance démocratique. Les exemples pratiques pour étayer cette affirmation seront avancés ou donnés dans le point relatif aux limites du contrôle parlementaire en RDC.

1.1.2. Le contrôle parlementaire oblige le gestionnaire de se soumettre à la redevabilité

Lorsque le gestionnaire accepte l'exercice du contrôle parlementaire, il est de ce fait disposé au devoir de rendre compte de sa gestion. On dit alors qu'il se soumet à la redevabilité vis-à-vis du souverain, le détenteur originaire du pouvoir dont il n'est qu'un délégué ou un mandataire. Les gouvernants ou les membres de l'exécutif, les cadres et agents de l'Administration publique et ceux des entreprises et services publics de l'Etat ne gèrent pour eux-mêmes,

⁹ Article 138 de la Constitution de la RDC telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution du 18 février 2006, *Journal officiel de la RDC*, 52^{ème} année, numéro spécial, 5 février 2011.

mais ils le font en lieu et place du peuple qui est le propriétaire attribué de toutes les ressources et structures publiques. Ils doivent donc régulièrement rendre compte de leur gestion auprès de celui qui les a placés à ces postes de gestion. Mais comme le peuple a déjà organisé sa représentation, celle-ci s'attèle à cet exercice de contrôle de ses mandataires en son lieu et place. En retour, les mandataires se soumettent à ce contrôle organisé en fait par le peuple au travers de ses représentants. Ils répondent dès lors à une obligation de rendre compte de leur gestion.

Le devoir de redevabilité participe de la gestion moderne, efficace et orthodoxe des affaires de l'Etat. C'est une exigence fondamentale qui régit actuellement le management public ou privé des organisations. Lorsqu'une structure est dirigée efficacement, c'est-à-dire dans le but d'atteindre les résultats qu'elle s'est assignée, le personnel qui y travaille doit intégrer dans sa gestion cette obligation de redevabilité, parce qu'elle assure la transparence, l'orthodoxie, bref la croissance ou le progrès. Puisque toute gestion vise l'excellence, la croissance ou le progrès, elle ne peut donc s'opposer ou entraver cette exigence de redevabilité.

L'Etat également a depuis intégré ces principes de gestion démocratique des structures et organisations qu'est le devoir de redevabilité. Aujourd'hui d'ailleurs, on parle de la gestion axée sur les résultats dans la sphère publique. Le contrôle politique, administratif ou juridictionnel des ressources et comptes de l'Etat relève, de ce point de vue, de cette politique axée sur l'atteinte des résultats assignés préalablement. Le contrôle parlementaire étant un contrôle politique, il ne peut avoir autre vocation que celle d'atteindre les résultats que l'institution parlementaire s'est fixés.

Lors que le Parlement vote la loi des finances, appelée aussi loi budgétaire ou simplement budget de l'Etat, il en contrôle l'exécution par le Gouvernement à la fin de l'exercice. Ce contrôle est souvent assuré par la Commission économique-financière de la chambre qui vérifie si les résultats fixés en termes recettes et dépenses ont été atteints. Les membres de cette Commission vérifient la conformité des actes de l'exécutif avec les lignes budgétaires.

Lorsqu'ils entament ce contrôle auprès du gouvernement, « tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis et ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit »¹⁰. A l'issue de leur contrôle, ils peuvent être en mesure de dire si oui ou non les résultats fixés ont été atteints par les gestionnaires contrôlés.

¹⁰ Laporte, J. et Tulard, M.J., *Le droit parlementaire*, Paris, PUF, 1986, p.112.

D'après Jean-Baptiste Kumasamba¹¹, le devoir de redevabilité publique revêt deux aspects, savoir :

- 1° l'obligation de rendre compte dans le chef de tout agent public, laquelle obligation devant se traduire, non seulement par une volonté politique affichée des pouvoirs, mais aussi par la crédibilité des instruments de sa mise en application. (...).
- 2° le droit de la population de demander des comptes, par lui-même ou à travers ses représentants.

Le contrôle parlementaire implique, par sa nature et son exercice, la responsabilisation des gestionnaires gouvernementaux. Ceci insinue qu'« en clair, dans les sociétés modernes, les gouvernements doivent être responsables de l'utilisation qu'ils font des deniers publics ou autrement dit, ils doivent rendre compte »¹². La vérification de la conformité de la gestion aux autorisations budgétaires se fait au moyen de la loi de reddition des comptes, considérée comme « un acte de constatation, d'ajustement des résultats d'un exercice budgétaire et de responsabilité ».¹³

1.1.3. Le contrôle parlementaire implique la croissance économique et le bien-être social

Le bien-fondé du contrôle parlementaire des finances publiques, en particulier, permet d'éviter ou alors de réduire la dilapidation des ressources de l'Etat par les gestionnaires. En effet, un gestionnaire qui sait qu'il sera régulièrement contrôlé ne peut pas s'hasarder de commettre des fautes lourdes de gestion, au risque d'encourir des sanctions. Ainsi, sachant que l'épée de Damoclès est suspendue sur lui, il s'évertuera de gérer de manière circonspecte pour mériter une sanction positive de gestion.

De ce fait, le contrôle parlementaire peut contribuer à l'accumulation des moyens financiers susceptibles d'entraîner la croissance économique grâce à l'investissement dans le secteur productif. Autrement dit, les réserves financières favorisées par un contrôle parlementaire judicieux et efficace entraînent la croissance économique dont la répercussion immédiate sera la réduction de la pauvreté, mieux le progrès social. D'ailleurs, l'un des principes de gestion moderne des finances publiques est *la gestion des finances publiques au service de la réduction de la pauvreté*, qui implique que le citoyen et l'acteur de la vie économique attendent de la gestion des finances publiques la facilitation d'une croissance forte orientée vers la lutte contre la pauvreté, la réduction des inégalités, l'accès élargi aux services de base, l'exploitation optimale et durable

¹¹ Kumasamba Olom, J.B., *op.cit.*, p.51.

¹² Idem.

¹³ Idem, p.52.

des potentialités économiques et le développement équilibré et harmonieux du territoire¹⁴.

Comme on le voit, le contrôle parlementaire, par le fait qu'il promeut la gouvernance démocratique, conserve sa pertinence même si en RDC il est fragilisé par des pratiques peu orthodoxes qui dictent son insertion pour ne pas dire son dépassement à travers la pratique évaluative des politiques publiques.

I.2. Limites du contrôle parlementaire en RDC

Quoique conservant son importance en tant que technique de limitation et d'équilibre des pouvoirs en régime parlementaire, le contrôle parlementaire en RDC est devenue formaliste, parce qu'il satisfait le besoin de la forme au détriment de sa substance qui est l'objectif de limiter les excès dans la gestion des affaires publiques par l'exécutif. Il est prévu dans tous les textes constitutionnels ayant régi la RDC et pratiqué depuis le 30 juin 1960 jusqu'à nos jours¹⁵, sous l'empire de la Constitution du 18 février 2006. Son action est entravée par le fait majoritaire, par la force de l'argent et son usage abusif pour régler des comptes aux adversaires politiques. Telles sont les pratiques qui affaiblissent l'action du contrôle parlementaire.

I.2.1. Le contrôle parlementaire est dévoyé par le phénomène majoritaire

Dans les régimes parlementaires, un gouvernement est l'émanation de la majorité à la chambre des députés élus directement par le peuple. Ainsi, il est normal qu'un tel gouvernement soit soutenu par cette majorité parce que la politique qu'elle met en œuvre est la politique du parti ou de la coalition majoritaire. Même si le gouvernement est soutenu par la majorité parlementaire, il arrive qu'un membre du gouvernement ou l'ensemble du gouvernement n'exécute pas correctement la politique définie par cette majorité. Un tel désaccord entre la majorité et son gouvernement peut conduire à la chute de celui-ci à la suite d'une motion de censure, un moyen de contrôle parlementaire.

Dans l'histoire des régimes parlementaires, les gouvernements étaient souvent renversés par leurs majorités, créant ainsi une instabilité politique chronique, au point que des techniques de rationalisation du régime parlementaire étaient conçues pour les protéger des menaces incessantes du parlement. L'une de ces techniques est ce qu'on a appelé le *fait majoritaire*. En effet, le fait majoritaire désigne la présence, dans une assemblée parlementaire, d'une majorité d'élus appartenant au même parti ou à une coalition de partis,

¹⁴ République Démocratique du Congo (Ministère des finances), *Plan stratégique de réforme des finances publiques*, Kinshasa, (s.éd.), 2010, p.21.

¹⁵ Imbambo-La-Nganya, *Le Contrôle parlementaire sur l'activité gouvernementale en République Démocratique du Congo depuis le 30 juin 1960 jusqu'à nos jours*, Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Kinshasa, 2005, pp.1- 432.

et se comportant (au premier chef à travers leurs votes) de manière disciplinée¹⁶.

Cependant, la discipline parlementaire qui caractérise le fait majoritaire a souvent été abusée par un usage quasi aveugle, dans le but de protéger à tout prix même les gouvernants indéclicats, qui se seraient compromis dans leur gestion. C'est ce qui se passe dans les nombreux régimes politiques africains où l'influence du présidentielisme a davantage enraciné le fait majoritaire dans les assemblées parlementaires. La prépondérance présidentielle a donc rendu cette discipline parlementaire beaucoup plus mécanique qu'elle a affaibli la fonction de contrôle qui était une arme pour le parlement, dans ses rapports avec le gouvernement.

D'après Kossi Somali, "si les responsables politiques africains, notamment les ministres ont du mal à assumer les conséquences dommageables de leurs décisions ou de leur inertie, c'est surtout à cause d'une lecture perverse de la notion de l'irresponsabilité politique du Président de la République. Comme celui-ci est irresponsable et qu'il ne doit rendre compte à personne, ni au parlement, ni aux juges, ni au peuple, on considère que tout ce qui émane de lui participe de cette même logique d'irresponsabilité"¹⁷.

En RDC, l'abus du fait majoritaire a dévoyé le contrôle parlementaire, au point que le parlement est devenu aux yeux du Gouvernement un véritable " tigre en papier"¹⁸ dont les griffes ne font plus peur aux gestionnaires malveillants. Sachant que la majorité volera à leur rescousse en cas de motion de défiance, les ministres de différents gouvernements, depuis 2007, se sont parfois compromis dans l'exercice de leurs fonctions. On se rappellera la motion qui avait visé en 2007 le ministre près le Président de la République Norbert Nkulu qui avait permis par simple lettre, le vol d'un Antonov qui était frappé d'interdiction de voler par l'Aviation civile. Alors que tous les députés qui avaient défilé à la tribune de l'Assemblée nationale étaient unanimes que le ministre avait commis une faute grave, le vote de la motion avait démontré l'influence du fait majoritaire. Le ministre près le Président s'en était tiré à l'issue du vote. Il en avait de même pour plusieurs ministres, ce qui avait fini par agacer un député de la Majorité Présidentielle qui dénonça cette complicité en ces termes :

¹⁶ De Villiers, M. et Le Divillec, A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 9^{ème} éd., Paris, Sirey, 2013, p.163.

¹⁷ Kossi Somali, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, thèse de doctorat en droit, Université de Lille 2, 2008, p.367.

¹⁸ Ngoma Binda, P., Otemikongo Mandefu Yahisule, J. et Moswa Mombo, L.(dir.), *République Démocratique du Congo. Démocratie et participation politique. Une évaluation des premiers pas dans la troisième République*, Johannesburg, Open Society Foundations, 2010, p.12.

Qui aurait imaginé que la première chambre des représentants élus au suffrage universel direct, danserait comme une troupe des scouts au premier son de tam-tam joué régulièrement par une équipe gouvernementale installée par elle ? (...) Mais je pense, à mon avis, que ce ne sont pas des spasmes que le peuple a besoin dès lors qu'on sait que les menaces proférées par nos discours des rentrées parlementaires et par les interpellations sans arrêt à l'Assemblée nationale et au Sénat ont fait entrer notre Parlement dans un univers culturel et politique proche du folklore¹⁹.

Ce laxisme affiché par les parlementaires vis-à-vis des indélicatesses des membres du Gouvernement et des services publics de l'Etat est parfois justifié par la force de l'argent qui neutralise également la fonction de contrôle reconnu au Parlement.

1.2.2. Le contrôle parlementaire est neutralisé par la force de l'argent

Le contrôle parlementaire en RDC a perdu de son sens et de son efficacité parce qu'il est entravé par l'argent que le contrôlé emploie souvent pour se protéger et s'assurer une impunité. On s'est plusieurs fois posé la question de savoir pourquoi aucun membre du Gouvernement ou aucun dirigeant d'une entreprise publique n'a été destitué de ses fonctions à la suite d'une motion qui le visait. Les motions se multipliaient à l'Assemblée nationale et les responsables visés s'en tiraient toujours bien, par un vote négatif massif.

C'est finalement en janvier 2009 que les masques étaient tombés, suite à l'affaire de douze députés nationaux qui étaient accusés d'avoir touché des pots-de-vin auprès de l'ADG de la Direction Générale des Impôts (DGI) dans le but de minorer les recettes additionnelles de cette Régie pour l'exercice budgétaire 2009²⁰. C'est alors que les congolais se rendirent compte que la corruption, dans leur pays, avait atteint des proportions insupportables même dans les milieux insoupçonnables²¹.

Le phénomène de retrait des signatures par les députés motionnaires, se rétractant après avoir accepté de poursuivre tel ou tel responsable de l'exécutif qui se serait compromis dans sa gestion, relève de la corruption politique²², dont la pire conséquence est la perte de confiance vis-à-vis de l'institution parlementaire, ainsi que le déficit de prestige qui entoure la fonction du parlementaire en tant que représentant du peuple et promoteur des valeurs démocratiques²³. Même certains députés initiateurs de motions étaient

¹⁹ Mukena, A., *J'accuse ! Motion incidentielle adressée à l'Assemblée plénière contre les cancers politiques qui gangrènent la RDC*, Louvain-la-Neuve, Editions Lajino, 2010, p.23.

²⁰ Obotela Rashidi, N., " Afrique-Actualités ", *Congo-Afrique*, n°432, février 2009, p.154.

²¹ Evêques de la RDC(CENCO), " Soyez vigilants (cfr. 1P5, 8). La paix dans la justice et la vérité", *Congo-Afrique*, n°434, Avril 2009, p.248.

²² Punga Kumakinga, P., " RD Congo entre démocratie et corruption politique. Sortir de l'ornière pour une gouvernance démocratique", communication prononcée lors de la 13^{ème} Assemblée générale du CODESRIA, Rabat, 5-9 décembre 2011, disponible sur <http://www.codesria.org>, consulté le 19 novembre 2018.

²³ Idem.

soupçonnés d'avoir instrumentalisé leur initiative dans le seul but de soutirer de l'argent à un membre du Gouvernement dont ils recherchaient à tout prix la tête²⁴. Ce genre de motions de défiance ne sont pas loin d'être vues comme un acharnement ou un règlement des comptes.

1.2.3. Le contrôle parlementaire est perçu comme un règlement des comptes

Le contrôle parlementaire n'est pas toujours bien accueilli par certains responsables politiques, membres de l'exécutif. En effet, certaines autorités gouvernementales visées par une motion de défiance considèrent qu'elles sont menacées par leurs adversaires politiques ; elles pensent qu'elles subissent un acharnement pour les postes juteux qu'elles occupent. C'est pourquoi, dans les coulisses, elles jurent de venger contre le motionnaire, une fois que l'occasion se présentera.

En même temps, en se victimisant, elles mobilisent leurs proches pour les rallier à leur cause. La scène la plus instructive susceptible d'étayer cette considération restera cette foule immense des partisans du Parti Lumumbiste Unifié (PALU), mobilisés à l'occasion où Adolphe Muzito, alors Premier ministre de la RDC, était visé par une motion de défiance à la suite des révélations qui faisaient état d'un enrichissement illicite de sa part. Les partisans du PALU scandaient dans les couloirs du Palais du peuple des chansons hostiles et à l'initiateur de la motion et au Président de l'Assemblée nationale de l'époque, pour avoir fait passer cette motion au débat en plénière. Ils avaient même détruit quelques meubles de l'hémicycle en signe de protestation contre la motion qui visait l'un des responsables de leur formation politique.

Plus récemment, une scène horrible s'est produite au Kongo-Central, à l'occasion de la rentrée parlementaire de l'Assemblée provinciale de cette province. Les députés provinciaux étaient sérieusement battus par des inconnus qui auraient été instrumentalisés par le Gouverneur qui, semble-t-il, s'opposait à l'ouverture de cette session parlementaire, parce qu'au cours de celle-ci, une motion de défiance le visant était programmé. Ces voyous reconnus comme étant des proches du Gouverneur avaient ainsi agi pour dissuader l'initiateur de la motion de défiance qui visait le chef de l'exécutif provincial.

²⁴ Dans son numéro 88 du 14 au 21 juin 2013, *Le Pari*, hebdomadaire paraissant à Kinshasa stigmatisait cette pratique de la corruption à l'Assemblée nationale, où un "un député de la honte" s'est vu promettre la somme de 100.000 dollars américains pour retirer sa motion initiée contre le ministre des mines Martin Kabwelulu. Lire "Le député de la honte démasqué", *Le Pari*, n°88, du 14 au 21 juin 2013, p.7.

On le voit, le simple exercice du contrôle parlementaire peut bien être à l'origine des ennuis pour celui qui en prend l'initiative, parce que le contrôlé a l'impression d'être menacé. Ainsi, pour cette raison et celles déjà épinglées, les lacunes révélées par le contrôle parlementaire méritent d'être comblées par le recours à l'évaluation des politiques publiques.

II. EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES COMME PALLIATIF AUX LIMITES DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

La gouvernance des Etats modernes est fondée sur l'imputabilité, c'est-à-dire la capacité pour les dirigeants de rendre compte de leurs actions au peuple souverain. Cette exigence démocratique impose une attitude de transparence dans l'art de gouverner. Et comme gouverner, c'est prévoir d'avance les actes à poser pour la satisfaction de l'intérêt général des populations, il est recommandé aux gouvernants d'arrêter clairement un ensemble d'objectifs auxquels ils affectent des moyens susceptibles d'aider à les atteindre. Une fois atteints, ces objectifs doivent avoir un impact positif sur la vie quotidienne des citoyens.

L'ensemble des stratégies que les gouvernants mettent en place pour atteindre des objectifs d'intérêt général sont connues sous le nom de « politique publique ».

II.1. Politiques publiques comme stratégie de gouvernance des Etats

II.1.1. Définition et notion des politiques publiques

Les politiques publiques (ou stratégie publique) se définissent comme un ensemble d'actions coordonnées, mises en place pour l'objectif d'obtenir une modification ou une évolution d'une situation. En d'autres termes, les politiques publiques sont un ensemble d'actions décidées et mises en œuvre par les institutions et administrations publiques, en utilisant les moyens aussi bien humains, financiers et matériels, en vue de résoudre une situation qui préoccupe la société²⁵. Il s'agit d'un ensemble des actions d'intérêt général (éducation, défense, santé, logement...), conduites par les pouvoirs publics, et notamment l'Etat, législateur et autorité budgétaire²⁶.

La situation sociale à modifier ou à changer par une politique publique peut être la construction d'une infrastructure, une épidémie à vaincre pour préserver la santé des citoyens, tout comme il peut s'agir de construire des logements pour la population ou encore créer des emplois pour les citoyens qui sont en chômage. La construction des maisons, la création des emplois, la

²⁵ Wikipaedia, " Politiques publiques ", <http://www.wikipaedia.org> , consulté le 17 novembre 2018.

²⁶ Guinchard, S. et Debard, Th.(dir.), *Lexique des termes juridiques*, 19ème éd., Paris, Dalloz, 2012, p.651.

résorption d'une épidémie sont autant d'objectifs poursuivis pour le bien-être social ou le développement.

Les politiques publiques ou les stratégies du gouvernement en vue d'atteindre le bien-être social doivent être clairement arrêtées, conduites avec cohérence et efficacité pour que les résultats soient capables de créer de l'impact, c'est-à-dire des effets palpables dans la société. C'est justement ce besoin d'efficacité et de cohérence qui exige un jugement de valeur, une évaluation pour vérifier s'il y avait au départ une adéquation entre les actions à mener et les objectifs à atteindre. En effet, les gouvernants des Etats modernes ne prennent plus des décisions puisqu'ils sont capables de les prendre, mais ils les prennent pour améliorer la vie de leurs populations. Pour cela, ils prennent toutes les précautions pour optimiser ou donner la chance de réussite à leurs actions. Les précautions à prendre ont incité les administrations publiques à instituer la pratique d'évaluation des politiques publiques. C'est cela d'ailleurs le sens de la maxime « gouverner, c'est prévoir ».

La gouvernance des administrations et institutions publiques des Etats modernes ne tolère pas l'improvisation et l'amateurisme. Elle est fondée sur l'idée de prévisibilité, de cohérence, d'efficacité et d'adéquation entre les objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ceux-là. Puisque la gouvernance des Etats modernes est démocratique, elle induit la participation du plus grand nombre dans le processus décisionnel, qui est forcément orienté vers la recherche de l'intérêt général. Mais on n'arrive pas à cet objectif sans la politique de l'évaluation des actions à mener.

Les politiques publiques, en tant qu'ensemble des stratégies de gouvernance publiques sont arrêtées par les pouvoirs publics en fonction des problèmes qui se posent dans la société. Même si tous les Etats dans leur ensemble partagent certains problèmes qui nécessitent la définition des politiques publiques, ces problèmes ne peuvent jamais être identiques. En effet, dans chaque Etat, la création des administrations ou des ministères a pour vocation de résoudre un problème précis ou de satisfaire un besoin concret de l'Etat ou de ses citoyens.

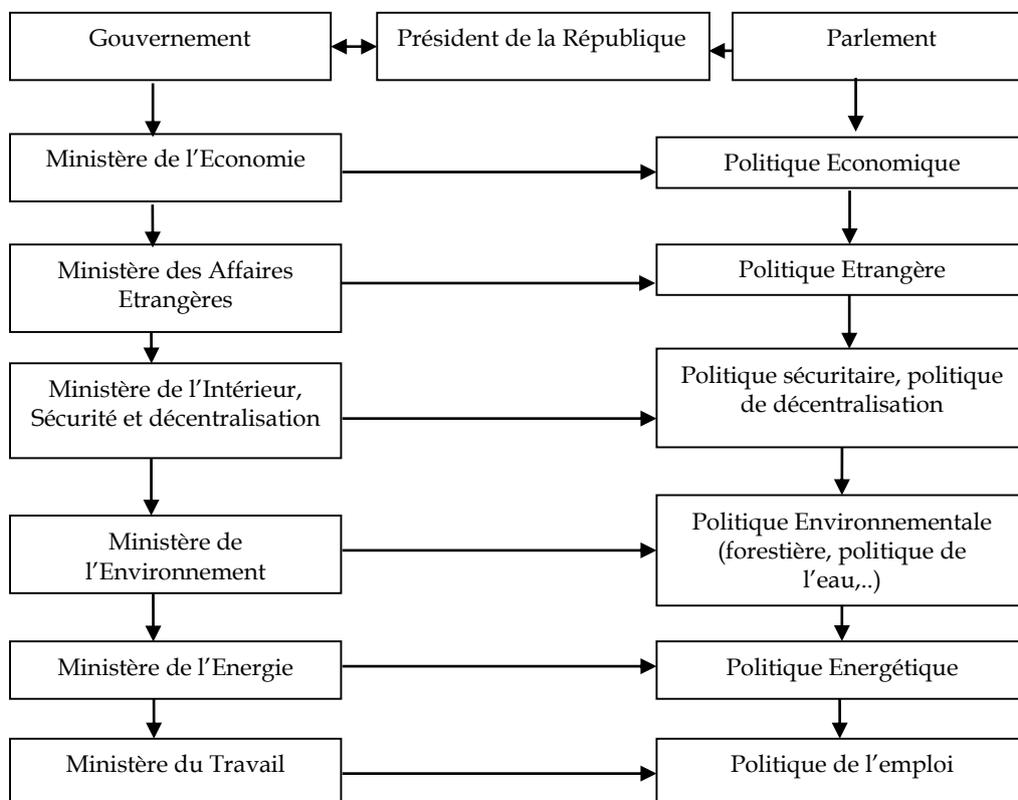
Ainsi par exemple, pour satisfaire les besoins de l'Etat en matière de défense, de sécurité, de diplomatie, de justice, etc., les gouvernants ont créé ou créent des départements correspondants à ces différents secteurs. Pour cela, ces départements sont chargés de définir la politique de l'Etat en ces différentes. Dans ce sens, l'Etat concerné aura à mettre en place une politique de défense, une politique sécuritaire, une politique étrangère et une politique judiciaire. Toutes ces politiques sont des « politiques publiques » de cet Etat.

Cependant, on trouve dans certains Etats des problèmes spécifiques à ceux-ci. Dans ce cas, de tels Etats peuvent définir des politiques publiques particulières, uniquement pour résoudre leurs problèmes, qui ne se posent pas nécessairement ailleurs. Par exemple, la République Démocratique du Congo connaît depuis deux décennies de graves problèmes de sécurité de ses frontières, des personnes et de leurs biens, notamment dans la partie orientale de son territoire.

Elle fait également face à l'exploitation illégale et au pillage de ses ressources naturelles, principalement minières, forestières et fauniques. D'où l'intérêt pour le Gouvernement congolais d'avoir une politique minière, forestière et faunique capable de la faire sortir de cette crise ou de cet état critique des choses, pour prétendre travailler au développement de ses populations.

Par contre, les Etats Européens qui longent la Méditerranée connaissent de manière spécifique des problèmes d'immigration clandestine des populations noires d'origine africaine qui sont à la recherche d'un mieux-être en Europe. La France, l'Espagne, le Portugal et l'Italie, par exemple, sont des pays les plus touchés par cette question. Par conséquent, ils mettent en place une politique d'immigration susceptible de contrôler efficacement les mouvements aux frontières aux fins de réduire cette vague d'immigration clandestine.

Pour avoir été victimes du terrorisme international avec les attaques du 11 septembre 2001, les Etats unis avaient, depuis, mis en place une stratégie (politique publique) de lutte contre le terrorisme international qui visait et vise encore principalement le démantèlement d'*Al Qaida*. Ce faisant, la mort d'Oussama Ben Laden n'a pu constituer qu'une réalisation partielle de cette politique, l'objectif global étant de neutraliser le terrorisme international.

Figure 1. Exemple des politiques publiques de la RDC

Commentaire : Le parlement donne au président de la République et au Gouvernement des moyens juridiques sur la base desquels ils définissent, par le biais des ministères, les différentes politiques publiques de la RDC. Pour qu'elles parviennent à des résultats, ces politiques publiques doivent être soumises régulièrement à l'évaluation.

II.1.2. *Emergence de la pratique évaluative des politiques publiques dans les États modernes*

La pratique de l'évaluation est née au début des années 1960 dans les pays anglo-saxons²⁷. Pourtant, l'évaluation en tant que technique qui consiste à porter un jugement de valeur sur une action individuelle, sur la conduite de son entreprise, remonte aux temps immémoriaux. Ne disait-on pas dans l'Antiquité gréco-romaine que celui qui veut aller loin, ménage sa monture ? Dans une parabole biblique, Jésus décrit l'attitude d'un chef militaire qui se

²⁷ Trosa, S., *L'évaluation des politiques publiques. Les notes de benchmarking international*, Paris, Institut de l'entreprise, 2003, p.11.

prépare à lancer des hostilités avec son adversaire. Ce chef ne se met-il pas au préalable à évaluer ses moyens ?

Comme on le voit, l'évaluation des actions individuelles ou des sociétés minimes a existé, et a toujours existé. Cependant, l'évaluation des politiques publiques remonte, d'après la littérature, aux années 1960, particulièrement dans les Etats de tradition anglo-saxonne qui se sont, bien avant les autres, accommodés aux pratiques démocratiques. En effet, la tradition anglo-saxonne est connue pour son pragmatisme des mœurs, pour la contestabilité (*contestability*) de l'action ou de la décision humaine²⁸. De ce point de vue, il n'y a pas une action ou une décision humaine qui soit absolue et irrévocable *a priori*. En ce sens, les actions de l'administration sont contestables parce qu'elles ne se justifient pas par la seule décision de l'administration, mais par les effets positifs ou négatifs qu'elles produisent sur la société, sur les citoyens ou sur l'économie du pays selon le cas. Mais que veut dire en fait « évaluer les politiques publiques » ?

A. Notions d'évaluation des politiques publiques

Le décret du 22 janvier 1990 qui introduisit en France la pratique évaluative, donne une définition qui est jusqu'ici considérée comme la définition officielle. En effet, d'après ce décret, « évaluer une politique publique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique, d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés »²⁹.

L'évaluation des politiques publiques consiste à analyser les résultats d'une action ou d'une intervention publique pour savoir si celle-ci a atteint les objectifs qui lui étaient assignés. L'évaluation met face à face les résultats (effets positifs ou négatifs) d'une politique et les moyens qui ont été affectés pour atteindre ces résultats-objectifs.

Ce qu'on attend de l'évaluation d'une politique publique, ce n'est pas seulement de constater si des objectifs ont été atteints, mais de chercher à identifier l'ensemble des effets d'une politique (qu'ils soient les effets attendus ou inattendus), expliquer et comprendre pourquoi ces résultats ont-ils été atteints, en distinguant, bien entendu, les effets propres, c'est-à-dire imputables à l'action publique et les effets survenus des facteurs extérieurs à l'action. Car, dans une action publique menée, on peut aboutir à des résultats autres que ceux qu'on a envisagés préalablement.

²⁸ Trosa, S., *op. cit.*, p.19.

²⁹ Studer, N. (dir), *Méthodes d'évaluation des politiques publiques*, Actes du séminaire organisé par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) en 2009 – 2010, p.4.

Par exemple, il y a quelques années, les pouvoirs publics ont mis en place une politique d'éclairage public pour éviter non seulement des accidents sur la voie publique, mais aussi pour sécuriser les citoyens et leurs biens. Cette action publique, loin d'atteindre son objectif initial, a entraîné un commerce des câbles électriques par des voleurs, en complicité avec certains agents de la police et même, elle a occasionné la mort de beaucoup d'inciviques court-circuités par ces câbles haute tension qu'ils tentaient de voler. Ainsi donc, en évaluant une telle politique publique d'éclairage, l'évaluateur est censé apprécier tous ses effets ou ses résultats indistinctement pour tirer une conclusion d'ensemble.

B. Types et finalités de l'évaluation

1° Les différents types d'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques peut être :

- *Récapitulative* : lorsqu'elle a pour but d'aboutir à une appréciation globale et distanciée ;
- *Formative* : lorsqu'elle vise prioritairement à éclairer les acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'une politique, sur le contexte et les conséquences de leurs pratiques. Cette évaluation formative est aussi qualifiée d'*évaluation d'apprentissage* ;
- *Managériale* : lorsqu'elle cherche à rendre plus efficiente la gestion publique. Elle est opérationnelle et fait en sorte que ses recommandations aient plus de chances d'être entendues, suivies et mises en œuvre ;
- *Démocratique* : lorsqu'elle a pour ambition d'accroître la qualité et la transparence du débat public. Elle est aussi dite "*participative*", parce qu'elle fait intervenir un grand nombre d'acteurs, aux intérêts parfois divergents et hétérogènes ;
- *Indépendante* : lorsqu'elle met en action des acteurs indépendants, généralement étrangers à l'administration. Cette évaluation correspond aussi à l'*évaluation externe* qui engage plus les scientifiques ou les acteurs de la société civile. Cette évaluation est préférée chez les anglo-saxons ;
- *Stratégique* : lorsqu'elle engage des acteurs qui intègrent dans leur mission des sensibilités de nature politique. Cette évaluation peut tenir compte du calendrier électoral et se réserve d'aborder certaines questions qui touchent et qui peuvent avoir de l'incidence sur la campagne électorale d'un leader ou d'un parti politique. Cette évaluation correspond souvent à ce qu'on qualifie d'*évaluation interne*, parce que souvent conduite par des acteurs internes à l'Administration.

2° Les finalités de l'évaluation des politiques publiques

Lorsqu'une évaluation est faite sur une politique publique quelconque, sa *ratio legis* peut être à la fois déontologique, gestionnaire, décisionnelle, mobilisatrice, etc.

- *La finalité est déontologique*, lorsqu'elle vise à rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et les résultats qu'elle a pu obtenir. Elle est dite "déontologique" parce qu'elle relève de la mission authentique d'une évaluation, d'autant qu'elle conduit à l'amélioration de l'imputation de l'action publique (*accountability*) ;
- *La finalité est gestionnaire*, lorsqu'elle vise à répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, pour améliorer la gestion des services chargés de mettre en œuvre les politiques concernées ;
- *La finalité est décisionnelle*, lorsqu'elle vise à préparer des décisions en rapport avec la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique publique en cours d'exécution ;
- *La finalité est d'apprentissage et de mobilisation*, lorsqu'elle vise à contribuer à la formation et à la motivation des agents publics et de leurs partenaires, en les aidant à participer et à s'approprier les objectifs³⁰.

C. Les qualités d'une politique publique soumise à l'évaluation

Une politique publique bien menée répond aux critères de cohérence, d'efficacité, d'efficience, de pertinence, d'effectivité ou d'impact. En effet, ces critères sont ceux qui déterminent tout le processus d'évaluation d'une politique.

La cohérence (dans la conception et la mise en œuvre) pose la question de savoir si les objectifs envisagés sont cohérents, c'est-à-dire si les moyens (juridiques, humains, financiers et matériels) mobilisés pour la mise en œuvre de cette politique sont ou non adaptés aux objectifs ainsi visés.

L'efficacité répond à la question de savoir dans quelle mesure les résultats obtenus (effets propres de la politique publique mise en œuvre) sont conformes aux objectifs initialement visés. Dans ce sens, une politique publique qui produit des effets ou des résultats inattendus ou imprévus n'est pas efficace ; elle est simplement inefficace.

³⁰ Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France* par Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Plancade, 30 juin 2004, p.14.

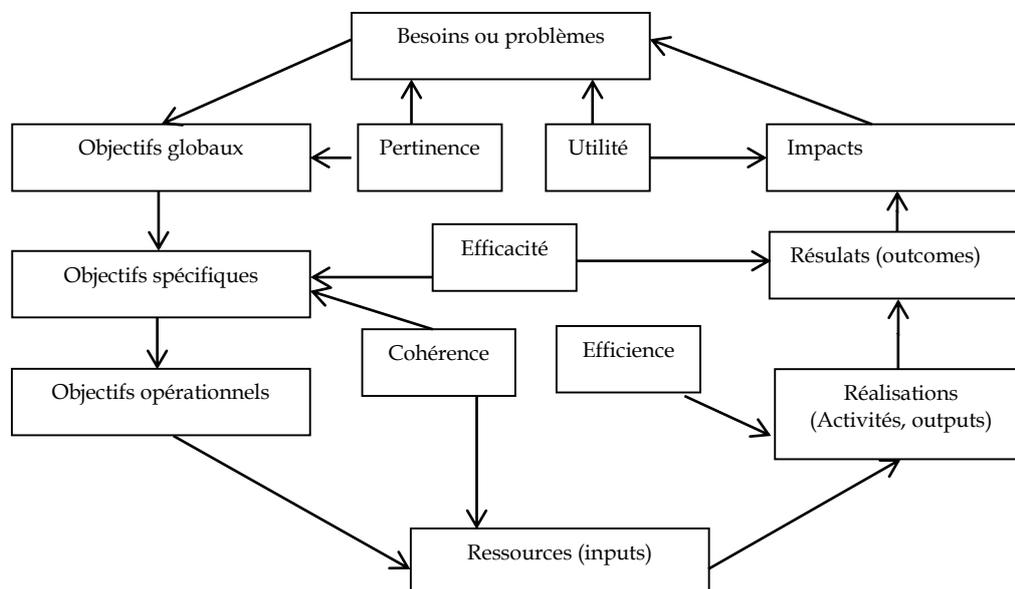
L'efficience répond à la question de savoir si les ressources financières engagées dans la mise en œuvre de la politique publique ont été bien utilisées. Il s'agit de savoir si les résultats obtenus à l'issue de la mise en œuvre de cette politique sont à la mesure des moyens financiers engagés.

La pertinence vérifie si l'action menée était en adéquation avec le problème qui se posait. La pertinence d'une politique publique répond à la question de savoir si les objectifs envisagés sont adaptés à résoudre le problème de société qui s'est posé.

L'effectivité ou l'impact social pose la question de l'utilité sociale d'une politique publique. Il s'agit de vérifier si les effets obtenus (résultats) de la mise en œuvre d'une politique publique répondent effectivement aux problèmes de cette société³¹.

On le voit, les indicateurs sur lesquels s'appuient la qualité des politiques publiques évaluées sont les moyens, les activités et les résultats à court, moyen et long terme. Ces indicateurs recouvrent les notions de ressources, réalisations et impacts. Dans un langage technique, l'on dira que les moyens ou les ressources affectées à l'action sont les "inputs" de l'activité qui produit des "outputs" (réalisations) qui, à leur tour, engendrent des "outcomes" (résultats) à court terme et des "impacts" à long terme.

³¹ Lire Studer, N., *op.cit.*, p.9.

Figure 2 : Les registres de l'évaluation

Source : Nicolas Studer (dir), *Méthodes d'évaluation des politiques publiques*, Actes du séminaire organisé par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) en 2009 - 2010, p.10.

Commentaire : Les objectifs globaux sont définis à partir de l'identification des besoins ou problèmes ; l'adéquation des objectifs globaux aux besoins ou problèmes permet de mesurer la pertinence d'une politique publique.

D. Le moment de l'évaluation des politiques publiques

La question à laquelle il faut répondre ici est de savoir à quel moment convient-il d'évaluer les politiques publiques ? L'évaluation d'une politique publique peut intervenir aussi bien avant, pendant et après sa mise en œuvre. Ainsi, on dira que l'évaluation est soit prospective, soit concomitante, soit encore rétrospective.

Elle est *prospective*, parce qu'elle se réalise *ex ante*, c'est-à-dire avant l'élaboration du programme ou la mise en œuvre de la politique. L'évaluation antérieure à la mise en œuvre du programme (politique publique) a pour but d'évaluer les *a priori* des effets ou mieux les effets anticipés de cette politique.

Elle est *concomitante*, parce qu'elle se réalise pendant que la politique publique est mise en œuvre. Elle est simultanée ou parallèle à l'action publique.

Son objectif est de réaliser un diagnostic d'étape sur les premières phases de réalisation d'un programme.

Elle est enfin *rétrospective*, parce qu'elle se réalise *ex post*, c'est-à-dire après la mise en œuvre de la politique ou du programme. Cette évaluation est dite *récapitulative ou finale*, et vise à mesurer les impacts globaux d'un programme étudié jusqu'à son achèvement³².

E. Les principes de l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques est dictée par des principes fondamentaux dont les évaluateurs doivent absolument tenir compte pour effectuer leur mission : il s'agit des principes de pluralité, de distanciation, de compétence, de respect des personnes, de responsabilité, de transparence et d'opportunité.

1° *Le principe de pluralité* est celui qui veut que l'évaluation prenne en compte de façon équilibrée les différents points de vue légitimes qui ont été exprimés sur la politique publique évaluée. Il s'agit de ne négliger aucun point de vue émis par un évaluateur.

2° *Le principe de distanciation* est celui qui postule que l'évaluation soit conduite de façon impartiale et autonome, en prenant toute la distance avec l'action à évaluer.

3° *Le principe de compétence* veut que les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel mettent en œuvre des compétences spécifiques en matière de conception et de conduite de l'évaluation, de qualité de la commande, de méthodes de collecte de données et d'interprétation des résultats. En d'autres termes, les évaluations doivent être guidées par le souci d'améliorer et de mettre à jour leurs compétences.

4° *Le principe de respect des personnes* est celui qui veut que les participants au processus d'évaluation respectent les droits, l'intégrité et la sécurité de toutes les parties concernées. Ils s'interdisent de révéler l'origine nominative des informations ou opinions recueillies, sauf accord des personnes concernées.

5° *Le principe de transparence* veut que la présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats. La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable.

³² "L'évaluation des politiques publiques", <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/evaluation-politiques-publiques/index.shtml>, consulté le 15 novembre 2018.

6° *Le principe de responsabilité* recommande que les personnes et institutions impliquées dans le processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation. Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés ci-haut et donc du succès de l'évaluation.

7° *Le principe d'opportunité* veut qu'une évaluation soit décidée lorsqu'elle est susceptible de produire des résultats à l'égard des finalités ci-après: compte rendu démocratique, efficacité de la dépense, apprentissage organisationnel, facilitation d'évaluations ultérieures³³.

E. Rapports entre évaluation, contrôle et audit

L'évaluation diffère-t-elle du contrôle et de l'audit ? L'évaluation est-elle un contrôle ? Il est vrai que l'évaluation, le contrôle et l'audit consistent à porter un jugement de valeur sur une action donnée. Mais les trois types de jugement n'induisent pas les conclusions identiques, ils n'ont pas les mêmes références qui fondent leur appréciation.

En effet, le contrôle consiste à vérifier la conformité d'une action, la régularité d'un comportement par rapport à une norme qui sert de référentiel. En d'autres termes, le contrôle permet de vérifier si une action ou un acte de gestion est conforme ou non aux prescrits de la loi, de telle sorte que lorsqu'un écart est constaté entre la pratique et la règle de référence, la conséquence en est une *sanction*, qui peut prendre la forme d'une amende, d'une poursuite judiciaire ou encore d'une mesure disciplinaire, voire d'une sanction de nature politique du genre la déchéance des fonctions politiques. Le contrôle aboutit nécessairement à une sanction, qu'elle soit négative ou positive.

L'audit recherche la conformité d'une action non pas par rapport aux règles juridiques (contrôle) mais par rapport aux bonnes pratiques d'une profession donnée. Le référentiel qui fonde l'audit n'est donc pas une règle de droit, mais ce sont des standards professionnels. En procédant à un audit, l'auditeur veut réduire dans le chef de la personne auditée les risques de déviation occasionnés par son action, de telle sorte que lorsque l'écart est constaté entre cette action et les bonnes pratiques professionnelles, l'auditeur émet des alertes pour rappeler à l'ordre la personne auditée ; il lui fait des recommandations en vue de la ramener sur le bon chemin.

Pour sa part, l'évaluation vise à trouver la conformité de l'action, par rapport aux objectifs préalablement fixés. Le référentiel de l'évaluation n'est autre chose que le programme fixé ou les objectifs que l'action s'est assignés. En fait, l'évaluation n'a pas pour vocation de faire des constats susceptibles

³³ Société française de l'évaluation, " Les principes de l'évaluation des politiques publiques", <http://www.sfe-asso.fr>, consulté le 16 novembre 2018.

d'entraîner des sanctions mais elle a pour objectif d'améliorer l'action publique.

Si l'objectif dans un jugement de valeur est d'imputer des responsabilités, le contrôle de gestion est de ce point de vue adéquat. Par contre, si l'objectif est d'améliorer l'action publique (politique publique), de comprendre pour quelle raison et en fonction de quels critères certaines politiques peuvent être jugées efficaces ou inefficaces, on fera forcément recours à l'évaluation. Celle-ci évite des incriminations parce qu'elle les juge contre-productives, elle préfère rechercher les causes de la réussite ou de l'échec d'une politique mise en œuvre, cela pour travailler à son amélioration afin qu'elle remporte du succès et atteigne des objectifs d'intérêt général.

L'évaluation se préoccupe à la fois de l'utilité, de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques, d'autant qu'elles visent à améliorer le sort des membres de la société.

Figure 3. Evaluation, contrôle et audit

	Contrôle	Audit	Evaluation
Objet	Vérifier la conformité à la réglementation	Réduire les risques	Optimiser les effets-besoins, expliquer les écarts entre les effets attendus et les effets atteints
Normes, référentiels	Loi, règlement (cadre comptable)	Standards professionnels	Référence à construire en fonction des objectifs
Conséquences	Sanctionner un écart : amendes, poursuites judiciaires	Alerter : recommandations, rappels à l'ordre	Aider à la décision (stratégique ou opérationnelle) selon les besoins de la société

Source : Nicolas Studer (dir), *Méthodes d'évaluation des politiques publiques, ...op.cit*, p.12.

II.1.3. Le parlement congolais en tant qu'évaluateur des politiques publiques

Le Parlement en République Démocratique du Congo remplit la double mission traditionnelle dévolue aux assemblées législatives ou délibérantes : voter les lois et contrôler le gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et services publics³⁴. Cependant, outre ces deux missions de vote des lois et de contrôle de l'action gouvernementale et des services publics, le parlement peut également évaluer les politiques publiques.

³⁴ Article 100 de la Constitution de la RDC, *op.cit*.

L'évaluation des politiques publiques relève d'une culture, la culture de la "contestabilité", où aucune mesure ne doit jamais être considérée comme acquise pour toujours et où la légitimité des politiques publiques doit se mesurer en fonction de leur seule efficacité, c'est-à-dire en fonction des résultats atteints. La culture de l'évaluation n'est pas encore ancrée dans la mentalité congolaise. Pourtant, la force de l'action se trouve dans l'évaluation. En effet, c'est en évaluant qu'on pourrait déceler les forces et les faiblesses d'une action ou d'une politique publique.

En République Démocratique du Congo, la majorité des citoyens ne connaissent pas les politiques publiques mises en œuvre par le gouvernement pour en assurer le suivi. C'est comme si les citoyens n'étaient en rien concernés par ces politiques qui restent essentiellement l'affaire des administrations et cabinets ministériels. Il n'est pas aussi très sûr que dans les administrations et cabinets politiques l'on puisse trouver un document bien élaboré et contenant l'essentiel d'une politique publique dans tel ou tel secteur. Si par heureux hasard un tel document était trouvable dans chaque ministère, il devrait être disponibilisé pour sa connaissance par le public congolais. Il relève ainsi de la transparence dans la gestion publique.

Le parlement ne peut évaluer qu'une politique bien définie et soigneusement contenue dans un document destiné au public. Si une politique reste secrète et enfouie dans les tiroirs du cabinet ministériel, celle-ci sera méconnue et du parlement et de la population qui en est pourtant le premier destinataire.

L'intérêt pour le parlement d'être doté du pouvoir d'évaluer les politiques publiques est noble, et il rentre en principe dans ses attributions statutaires tant que représentation nationale. En effet, c'est au peuple qu'il devait revenir d'évaluer une politique publique pour connaître sa finalité, mais aussi son efficacité, tout comme ses chances de réussite ou d'échec. Si le parlement peut le faire, c'est au nom du peuple qu'il représente.

L'évaluation parlementaire des politiques publiques viendrait combler les lacunes du contrôle parlementaire. En effet, comme l'objectif du parlement ne sera pas de contrôler le gouvernement ou les services publics, au point d'aboutir à la sanction correspondante, les gestionnaires pourraient être disposés à bien accueillir les évaluateurs avec qui ils devraient travailler à découvrir des faiblesses mais aussi des forces d'une politique mise en œuvre par le gouvernement. L'objectif n'étant pas d'infliger des notes au gestionnaire, et les évaluateurs du parlement et les évalués de l'administration travailleraient dans une complicité de nature à améliorer le bien-être social, grâce à la mise en œuvre des politiques bien réfléchies, cohérentes, efficacement tournées vers de meilleurs résultats pour la population.

Dans les Etats de culture démocratique avancée, notamment ceux de l'Europe occidentale et ceux de l'Amérique du nord, la pratique de l'évaluation ne relève pas de la compétence exclusive du parlement. Le parlement, la cour des comptes, l'administration elle-même (gouvernement) ainsi que la société civile pratiquent des évaluations. Cependant, les parlements jouent un rôle capital dans la pratique évaluative, parce qu'ils sont par nature une institution politique chargée de défendre les intérêts des populations. De même, comme c'est le parlement qui dote le gouvernement des moyens juridiques et financiers à base desquels celui-ci définit et met en œuvre ses politiques, il est tout à fait naturel pour lui d'assurer un suivi, non seulement pour savoir comment ces moyens ont été utilisés, mais surtout s'ils ont été affectés aux objectifs préalablement fixés.

C'est en réalité grâce à l'évaluation des politiques publiques que le parlement peut davantage devenir un meilleur partenaire du gouvernement, car de part et d'autre on recherche l'efficacité de l'action publique pour satisfaire les besoins des populations. Ici, il ne s'agit pas véritablement de la relation entre un contrôleur et un contrôlé, mais d'une relation des partenaires préoccupés par la transparence, l'efficacité et le professionnalisme dans la conduite des affaires publiques.

Par l'évaluation, le parlement tout comme le gouvernement sauront que dans la mise en œuvre de telle politique, qu'est-ce qui a marché, qu'est-ce qui n'a pas marché et pourquoi ça n'a pas marché, surtout que faire pour que ça marche efficacement ?

Que faire pour que le parlement congolais devienne l'organe officiel d'évaluation des politiques publiques ? Le parlement deviendra l'organe d'évaluation des politiques publiques si et seulement si un tel pouvoir lui est officiellement reconnu par la constitution, mais aussi par les règlements de ses deux assemblées, dans l'hypothèse où ce pouvoir serait reconnu aux deux chambres. Concrètement, il faut procéder à la révision de la Constitution et conséquemment à l'adaptation des règlements des assemblées parlementaires à la Constitution ainsi modifiée.

A. Réviser l'article 100 de la constitution

L'article 100 de la Constitution de la RDC est libellé comme suit : « Le pouvoir législatif est exercé par un parlement composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, le parlement vote les lois. Il contrôle le gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics. Chacune des chambres jouit de l'autonomie administrative et financière et dispose d'une dotation propre ».

La révision de cet article concernerait spécialement l'alinéa 2 et il serait entièrement réécrit de la manière suivante : « Le pouvoir législatif est exercé par un parlement composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, le parlement vote les lois. Il contrôle le gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics. *Il évalue les politiques publiques mises en œuvre par le gouvernement.* Chacune des chambres jouit de l'autonomie administrative et financière et dispose d'une dotation propre ».

B. Adapter les règlements intérieurs des chambres à la Constitution

Pour être conformes à la Constitution, les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat devraient prévoir un titre consacré à l'évaluation des politiques publiques. De ce fait, chaque assemblée devrait créer en son sein un Groupe d'évaluation des politiques publiques (GEPP) dont les membres n'exerceraient plus individuellement la mission traditionnelle de contrôle du gouvernement. Le GEPP serait composé de droit par les présidents des assemblées, les présidents des groupes parlementaires, les présidents des commissions permanentes et d'un certain nombre des députés et ou des sénateurs.

La désignation des membres du GEPP devrait tenir compte de la configuration politique de la chambre parlementaire. En d'autres termes, le GEPP devrait être composé des membres de la majorité et de l'opposition parlementaires. Le GEPP serait tenu d'organiser son règlement intérieur qui déterminerait l'organisation, le fonctionnement et les modalités de conduite de l'évaluation des politiques publiques. Il faut à ce niveau noter que les rapports d'évaluation conduite par le GEPP ne devraient pas avoir pour objectif d'établir une imputabilité. Ils devraient viser à éclairer le parlement qui pourrait s'en servir pour un contrôle politique de type traditionnel, mais surtout à éclairer le gouvernement dans les décisions à prendre, lesquelles décisions seraient orientées vers la recherche de la performance de ses politiques.

CONCLUSION

Le contrôle parlementaire tel qu'il est pratiqué en RDC connaît des limites ou des lacunes qu'il importe de combler par la technique de l'évaluation des politiques publiques. Il ne s'agirait pas de le supprimer, mais de le parfaire, de le rendre efficient par les méthodes de l'évaluation des politiques publiques.

En effet, tel qu'employé, le contrôle parlementaire ne conduit en rien à l'amélioration de la gouvernance ; il ne peut impulser le développement socio-économique, parce qu'il est évité par les gestionnaires qui le considèrent comme une menace, comme un règlement des comptes des adversaires politiques. C'est pourquoi, pour s'en protéger, il est fragilisé par la corruption dont usent les gestionnaires pour neutraliser les contrôleurs. Le contrôle parlementaire est totalement dévoyé par la force de l'argent. D'où sa finalité d'instaurer la transparence dans la gestion des affaires publiques est détournée.

Puisque l'évaluation ne vise pas la sanction, elle est à même de convertir les gestionnaires congolais à accepter sa pratique, dès lors qu'ils seraient impliqués, ensemble avec les contrôleurs, dans le succès des politiques publiques mises en œuvre. Ainsi, l'évaluation des politiques publiques apparaît comme un outil essentiel de modernisation de l'action publique. En mesurant l'efficacité de l'action publique, elle donne tout son sens à la logique de résultat qui doit l'animer. En interrogeant continûment les modes d'intervention publique, elle participe à leur adaptation permanente. En permettant enfin au citoyen d'apprécier ses résultats sur des bases objectives, elle est un instrument de démocratie qui peut renouveler la confiance dans l'action des collectivités publiques³⁵.

³⁵ Cfr. Charte de l'évaluation des politiques publiques à Rennes Métropole, <http://www.ena.fr>, consulté le 15 novembre 2018.

REFERENCES

I. TEXTE OFFICIEL

1. Constitution de la RDC telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution du 18 février 2006, *Journal officiel de la RDC*, 52^{ème} année, numéro spécial, 5 février 2011.

II. OUVRAGES

1. De Villiers, M. et Le Divillec, A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 9^{ème} éd., Paris, Sirey, 2013.
2. Della Porta, D. et Meny, Y. (dir.), *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1995.
3. *Guide du contrôle parlementaire en RDC*, Kinshasa, IDGPA, 2013.
4. Guinchard, S. et Debard, Th.(dir.), *Lexique des termes juridiques*, 19^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2012.
5. Hauriou, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1968.
6. Kumasamba Olom, J.B., *Pratique du contrôle parlementaire des finances publiques à l'Assemblée nationale de la RDC 1960-2016. Regard d'un praticien*, Kinshasa, Médiaspaul, 2017.
7. Laporte, J. et Tulard, M.J., *Le droit parlementaire*, Paris, PUF, 1986.
8. Mukena, A., *J'accuse ! Motion incidentielle adressée à l'Assemblée plénière contre les cancers politiques qui gangrènent la RDC*, Louvain-la-Neuve, Editions Lajino, 2010.
9. Ngoma Binda, P., Otemikongo Mandefu Yahisule, J. et Moswa Mombo, L. (dir.), *République Démocratique du Congo. Démocratie et participation politique. Une évaluation des premiers pas dans la troisième République*, Johannesburg, Open Society Foundations, 2010.
10. Niane, I., " Le Contrôle parlementaire ", in Niane, I., Mazyambo, A., Kumbu-ki-Ngimbi, J.M. et alii, *La consolidation du cadre démocratique en République Démocratique du Congo. Modules de renforcement des capacités à l'intention des institutions parlementaires*, Kinshasa, PNUD, 2012.
11. République Démocratique du Congo (Ministère des finances), *Plan stratégique de réforme des finances publiques*, Kinshasa, s.éd., 2010.
12. République Démocratique du Congo (Ministère des Médias, chargé des Relations avec le Parlement et de l'Initiation à la Nouvelle citoyenneté), *Gouvernement Matata 1 : la RDC à bras le corps*, Kinshasa, s.éd., 2013.
13. Trosa, S., *L'évaluation des politiques publiques. Les notes de benchmarking international*, Paris, Institut de l'entreprise, 2003.

III. ARTICLES DE REVUES, DE JOURNAL ET D'INTERNET (SITES INTERNET)

1. " Le député de la honte démasqué", *Le Pari*, n°88, du 14 au 21 juin 2013.
2. "L'évaluation des politiques publiques", <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/evaluation-politiques-publiques/index.shtml> , consulté le 15 novembre 2018.
3. Charte de l'évaluation des politiques publiques à Rennes Métropole, <http://www.ena.fr> , consulté le 15 novembre 2018.
4. Evêques de la RDC(CENCO), " Soyez vigilants (cfr. 1P5, 8). La paix dans la justice et la vérité", *Congo-Afrique*, n°434, Avril 2009.
5. Obotela Rashidi, N., " Afrique-Actualités ", *Congo-Afrique*, n°432, février 2009.
6. Punga Kumakinga, P., " RD Congo entre démocratie et corruption politique. Sortir de l'ornière pour une gouvernance démocratique", communication prononcée lors de la 13^{ème} Assemblée générale du CODESRIA, Rabat, 5-9 décembre 2011, disponible sur <http://www.codesria.org> , consulté le 19 novembre 2018.
7. Société française de l'évaluation, " Les principes de l'évaluation des politiques publiques", <http://www.sfe-asso.fr> , consulté le 16 novembre 2018.
8. Wikipaedia, " Politiques publiques ", <http://www.wikipaedia.org> , consulté le 17 novembre 2018.

IV. THESES

1. Imbambo-La-Nganya, *Le Contrôle parlementaire sur l'activité gouvernementale en République Démocratique du Congo depuis le 30 juin 1960 jusqu'à nos jours*, Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Kinshasa, 2005.
2. Kossi Somali, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, thèse de doctorat en droit, Université de Lille 2, 2008.

V. ACTES DE SEMINAIRES ET RAPPORTS

1. Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France par Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Plancade*, 30 juin 2004.
2. Studer, N. (dir), *Méthodes d'évaluation des politiques publiques*, Actes du séminaire organisé par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) en 2009-2010.