

Réformes de l'administration publique en République démocratique du Congo : logiques et pratiques des acteurs contre l'Etat ?

MAKUTA MWAMBUSA Pacifique *

AMANI BYENDA Adolphe **

Résumé

Cet article analyse les réformes de l'administration publique en République démocratique du Congo à l'épreuve des logiques et pratiques néo-patrimoniales qui influencent leur conception et leur mise en œuvre. Il part de l'hypothèse que les difficultés récurrentes des réformes administratives s'expliquent, en grande partie, par la persistance du clientélisme, de la corruption, du népotisme, du trafic d'influence et de la politisation des mécanismes de recrutement. À partir de l'observation et de l'analyse documentaire, l'étude confronte les objectifs des réformes aux pratiques des acteurs afin d'en identifier les principaux facteurs de blocage. Les résultats montrent que la politisation des concours, les quotas provinciaux, les recommandations et les réseaux de patronage compromettent la méritocratie et la professionnalisation de la Fonction publique. Ces pratiques fragilisent également le rajeunissement administratif, l'action publique et la confiance des gouvernés envers l'État. L'article conclut que la réussite des réformes exige une véritable volonté politique, une dépolitisation du recrutement, le respect du mérite, ainsi qu'un renforcement de la neutralité et l'impartialité de l'Administration publique.

Mots-clés : *Réforme administrative, Administration publique, Néo-patrimonialisme, Clientélisme, corruption, Politisation du recrutement, Méritocratie, Rajeunissement de la Fonction publique et Gouvernance publique.*

Abstract

This article looks at public administration reforms in the Democratic Republic of Congo through the lens of neo-patrimonial logics and practices that influence their design and implementation. It starts from the assumption that the recurring difficulties of administrative

* Docteur en Science Politique et Doyen du Domaine des Sciences Juridiques, Politiques et Administratives à l'**Université Officielle de Bukavu** – UOB –.

** Docteur en Relations Internationales et preste comme enseignant au Département des Relations Internationales à l'**Université Officielle de Bukavu** – UOB –.

reforms are largely due to the persistence of clientelism, corruption, nepotism, influence peddling, and the politicization of recruitment mechanisms. Based on observation and document analysis, the study compares the goals of the reforms with the practices of the actors to identify the main blocking factors. The results show that the politicization of exams, provincial quotas, recommendations, and patronage networks undermine meritocracy and the professionalization of the civil service. These practices also weaken administrative renewal, public action, and the trust of citizens in the State.

The article concludes that successful reforms require a real political will, depoliticizing recruitment, respecting merit, as well as strengthening the neutrality and impartiality of the public administration.

Keywords: *Administrative reform, Public administration, Neo-patrimonialism, Clientelism, Corruption, Politicization of recruitment, Meritocracy, Renewal of the civil service, and Public governance.*

I. Introduction

La présente étude repose sur l'hypothèse selon laquelle l'échec des réformes postcoloniales du secteur public en République démocratique du Congo s'explique en grande partie par le clientélisme, la corruption, le népotisme voire le trafic d'influence. Ces réformes initiées semblent négliger l'historicité des pratiques néo-patrimoniales¹, caractéristique majeure dans laquelle l'Etat postcolonial peine à se construire. Les pratiques néo-patrimoniales érigées en modes de vie et de survie expliquent significativement les résultats médiocres des réformes du secteur public. Les termes « patrimonialisme » et « néo-patrimonialisme » renvoient au fait qu'un individu ou un groupe d'individus parviennent à occuper une fonction publique, administrative ou politique utilise leur position ou leur poste et les attributions qui en découlent, comme s'ils les avaient héritées, ou comme si c'étaient

¹ Le patrimonialisme renvoie à un mode de domination historique, analyse pour la première fois par Max Weber. Dans l'Etat néo-patrimonial, c'est la référence à la tradition qui confère une légitimité au pouvoir du chef politique et à l'appropriation privative des ressources de l'Etat qu'il fait. Le détenteur du pouvoir fait le même usage des ressources publiques et cela dans le cadre d'un Etat doté de structures légales et formelles modernes. L'administration de cet Etat fait usage du droit écrit, et se réfère à des normes de fonctionnement légales-rationnelles. Dans leurs discours, les tenants du pouvoir prétendent souscrire aux idéaux de la construction étatique et nationale et tiennent un discours sur l'intérêt général.

des biens propres. La grande majorité des élites au pouvoir détournent l'essentiel des richesses pour s'enrichir et offrir à leurs réseaux de clientèle des faveurs afin de les subjuguer. C'est la thèse soutenue par nombre d'africanistes sur l'Etat et le pouvoir politique sur le continent. « L'échec de la tentative de la construction de l'Etat en Afrique est une véritable tragédie, car l'Etat postcolonial qui en résulte survit au prix de l'anéantissement des potentialités des populations : capacités de survie (forces culturelles) et d'action (forces de défense). Il s'en suit l'agonie au quotidien des « communautés » et des personnes, la dislocation des chaînes de solidarité et de conscience historique, et surtout le sentiment pour la plupart des Africains de ne rien valoir, à cause du dénuement matériel et moral absolu dans lequel ils vivent »². L'Etat africain postcolonial note Achille Mbembe « produit des cadres d'action, de régimes de savoirs et de pratiques dont le but final est de faire admettre par les autres agents que le monopole de la proclamation de la vérité lui revient ».³ Et c'est là le grand problème des politiques sociales et des réformes tentées en RDC dans la mesure où les élites au pouvoir prétendent détenir le monopole de la vérité tout en exaltant le primat de l'Etat sur la société.

En novembre 2003, le gouvernement de la RDC a lancé la troisième réforme administrative d'envergure nationale après l'indépendance.⁴ Cette réforme, renchérit l'auteur, a démarré au sein des administrations centrales, était prévue pour se poursuivre dans les mois et les années à venir auprès des services décentralisés ou déconcentrées en provinces. La réforme en cours formulait l'ambition de réussir là où les précédentes avaient échoué en améliorant effectivement le fonctionnement de l'appareil de l'Etat. Pour ce faire, le gouvernement comptait sur trois facteurs : l'accord unanime des acteurs internes et des partenaires extérieurs sur la nécessité de réformes structurelles, l'appui de la communauté internationale et l'implication des fonctionnaires et agents de l'Etat.⁵ Dès lors, l'ambition de réussir là où l'on a toujours échoué était proclamée sans s'interroger sur les véritables causes

² Roger Mawuto Afan, *Les masques du pouvoir politique en Afrique*, Paris, l'Harmattan, 2010, p.77.

³ A. Mbembe, *Afriques indociles. Christianisme, pouvoir et Etat en société postcoloniale*, Paris, Karthala, 1988, p.127.

⁴ Raphaël Diumasumbu, « Réforme de la République démocratique du Congo : leçons et travers du passé », in *Afrique contemporaine*, 2008/3, (n° 227), pp. 95-106. DOI 10.3917/afco.227.0095.

⁵ B. Mukulungu, *Vision du Ministère de la Fonction publique sur la réforme de l'administration congolaise*, Kinshasa, 2002.

à la base de l'échec des réformes précédentes, afin de pouvoir s'en départir. Dans cette étude, il s'agira de décrire, grâce à l'observation et à l'analyse documentaire, les différentes réformes et les confronter aux logiques et pratiques des acteurs afin d'en cerner les tars et donner plus de chances de réussite aux tentatives de réformes ultérieures.

II. De l'indépendance à nos jours : entre logiques et pratiques dévoyées des réformes administratives

Lors de l'accession du pays à la souveraineté internationale, le 30 juin 1960, les fonctionnaires jouissaient d'une bonne réputation et l'administration publique arrivait à remplir une efficacité certaine les missions de service public.⁶ Puis, la qualité des prestations se détériorera progressivement suite à la multiplication de guerres civiles et des conflits au sein des institutions politiques nationales entre 1960 et 1965.

La deuxième République, qui a démarré en 1965, proclama la suprématie du militantisme sur la maîtrise des activités administratives de l'Etat.⁷ Ce principe va durablement institutionnaliser la patrimonialisation de l'administration publique et du coup servir de « tapis » ou de « rouleau compresseur » aux maux qui rongent l'administration publique dont le clientélisme, la corruption, le trafic d'influence, le népotisme, pour ne citer que ceux-là.

En 1972, le gouvernement avait lancé une première réforme générale de l'appareil de l'Etat dont les grandes orientations ont été la décentralisation de la gestion des ressources humaines, mais aussi la suppression de la dualité entre le parti unique « Mouvement Populaire de la Révolution » (MPR) et l'administration publique.⁸ Constatant l'échec de la réforme de 1972, le gouvernement adopta en 1981 une deuxième réforme qui revenait sur la décentralisation de la gestion des ressources humaines considérée comme l'une des principales causes des dysfonctionnements de l'administration publique. Un nouveau statut des fonctionnaires est adopté à travers la Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des

⁶ Ministère de la Fonction publique, *Administration publique et développement (Thème de la 50^{ème} session des Nations Unies prévue en 1996)*, Kinshasa, 1995.

⁷ M. Kasenda et D.-J. Gould, *Les réformes administratives au Zaïre (1972-1973)*, Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre, 1975.

⁸ Idem.

agents de carrière des services publics de l'Etat. Tout en réaffirmant les principes essentiels contenus dans la loi du 17 juillet 1981, parmi les principales innovations envisagées, ladite loi reprend dans son exposé des motifs l'« affirmation des principes d'apolitisme, de neutralité et d'impartialité de l'agent » ; d'une part et, l'« organisation du principe de l'autonomie administrative des Chambres du Parlement consacrée par l'article 100 alinéa 3 de la Constitution », d'autre part. Cependant aucun dispositif d'appui au démarrage de la réforme n'était mis en place. Aucune action prévue dans le plan d'action de la première phase de la réforme de 2003 n'a pu être complètement achevée.⁹

Si de 2003 à 2016, le cadre juridique faisait défaut à la réforme supposée en cours d'exécution, le ministre de l'époque, ayant la « Fonction Publique dans ses attributions Pascal Isumbisho reconnaissait implicitement en ces termes les défis à la réforme en question : « Je considère que la phase de conception est bien terminée, le décor est bien planté et que nous avons amorcé la phase d'exécution qui doit se poursuivre pour ce mois décembre. Et qu'à partir de l'année prochaine, les résultats concrets pourront commencer à être visibles, ... ». ¹⁰ Au regard de ce qui précède, il devient paradoxal de prétendre atteindre des résultats concrets escomptés en matière de réformes sans définir au préalable des indicateurs objectivement vérifiables et des indicateurs de changement de comportement ; surtout lorsque l'on connaît les contraintes d'ordres technique et structurel : la maîtrise des données de base, dont les statistiques, les variables démographiques fiables ; d'un côté et, le changement des mentalités, de l'autre qui s'étend certes dans la durée.

III. Des réformes du secteur public à l'épreuve des pratiques clientélistes

Toute réforme administrative réfère généralement à la modernité et le plus souvent à l'idéal démocratique. Il ne s'agit pas bien sûr de sous-estimer ou réfuter la nature contradictoire et conflictuelle du rapport entre clientélisme et modernité.¹¹ L'idée principale

⁹ Cf. Raphaël Diamasumbu Mukanga, *Op. cit.*, p.103.

¹⁰ Rédaction Matininfos.net 5 décembre 2016. A La Une, *Réforme de l'administration publique : Pascal Isumbisho à l'heure du bilan*, Kinshasa, 5 décembre 2016.

¹¹ J.-L. Briquet, « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques », in J.-L. Briquet et F. Sawicki (dir), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines. Politique d'aujourd'hui*, Paris, P.U.F, 1998, p.7.

n'est pas que toute réforme est impossible dans une société où s'observe le clientélisme mais plutôt toute réforme « initiée » par des élites aux costumes « clientélistes » s'expose plus à l'échec qu'à la réussite. La notion de clientélisme sert à désigner les liens personnalisés, entre des individus appartenant à des groupes sociaux disposant de ressources matérielles et symboliques de valeur très inégale, reposant sur des échanges durables de biens et de services, généralement conçus comme des obligations morales naissant entre un « patron » et les « clients » qui en dépendent.¹² Le caractère patrimonial et le clientélisme qui caractérisent les rapports d'autorité sont pour beaucoup dans la corruption et particulièrement, les malversations financières qui s'observent dans l'administration publique. L'enjeu majeur devient celui de détourner et de disposer le plus de ressources (destinées originellement à la réforme) en vue d'entretenir sa clientèle, se nourrir, nourrir les « siens », accumuler et surtout paraître : gage de toute « réussite sociale » en Afrique et frein à l'émergence de la culture institutionnelle. Dès lors cette organisation politique est contraire au développement économique et cela pour trois raisons au moins.¹³ D'abord parce que l'élite politique néo-patrimoniale n'est pas concernée par le développement, mais par l'accumulation de ressources économiques et politiques pour ses membres. Ensuite, parce qu'en faisant dépendre les décisions publiques des intérêts et du bon vouloir des leaders patrimoniaux, elle est source d'arbitraire, et induit une incertitude chez les investisseurs privés vis-à-vis du pouvoir politique. Enfin, parce qu'elle soustrait des ressources économiques destinées au développement pour que les leaders patrimoniaux puissent en faire usage, ou les investir politiquement voire « socialement ». Elle va pour toutes ces raisons à l'encontre de la logique de développement économique, cause des conflits politiques et fait échec à toute tentative de réforme du secteur public. Dans cette perspective, nous considérons que le gouvernement néo-patrimonial est uniquement préoccupé par la maximisation de sa propre utilité, c'est-à-dire de s'enrichir et offrir aux réseaux de clientèle des faveurs.

¹² Alfio Mastropaolo, « Particularisme, « clientélisme et localisme en Italie » », in J.-L. Briquet et F. Sawicki (dir.), *Op.cit.*, p.187.

¹³ Cf. A. Tcheta-Bampa, *Le comportement de l'Etat néo-patrimonial comme facteur des guerres civiles*, Paris, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I, sd.

En effet, le service public congolais reste marqué par « la culture du don » et le culte de personnalités qui, tous deux se sont rapidement et progressivement métamorphosés en corruption sous diverses formes. D'autres redistributions comme la nomination, l'achat de postes, la formation et/ou la promotion sont attendus chez les clients. La politisation des emplois publics y compris les rares tests d'entrée à la Fonction publique contribue à la privatisation de l'administration publique en faisant de celle-ci un objet de marchandage officieux. Depuis les nominations et les affectations jusqu'à la délivrance des services aux usagers des services publics en passant par le « piston », la « recommandation », le « *favoritisme* » (système d'octroi des faveurs indues), la sexualisation des postes ou des rapports politiques et administratifs, ... se trouvent au cœur des pratiques clientélistes. « Donner du boulot ou du travail à quelqu'un » est plus utilisé que « mériter, gagner un poste de travail sur compétition ouverte et concurrentielle ». Ces pratiques apparaissent aux yeux des acteurs comme dotées de légitimité sociale et refuser de « rendre service » à quelqu'un qui entretient des affinités proches ou lointaines avec vous ou qui vous est recommandé par la hiérarchie ou un « parent », expose à une forte réprobation sociale de l'entourage. Inversement, le « vouloir paraître » à tout prix ou le conformisme est un signe de « réussite sociale » en Afrique, en général, et en RDC, en particulier. Le besoin du « paraître » prime sur celui de l'« être » et la « forme l'emporte sur le fond » dans la plupart des cas des rassemblements, des célébrations ou des commémorations. La domination par l'avoir ou le capital matériel, surtout lors des cérémonies somptueuses détermine, de façon significative la notoriété et le prestige socialement construits à l'égard des élites et légitimées par leurs munificences. Le système « VIP » (*Very Important Person*) pour signifier des « *Très Importantes Personnes* » - ou en dérision « *Vie Interdite aux Pauvres* » -, des « places réservées », des « palaces d'honneur », des cadeaux dits « *spéciaux* » amènent les acteurs sociaux à la domination, à la tricherie, au clientélisme, à la corruption.¹⁴ Cette verticalité des

¹⁴ Lors des cérémonies somptueuses dont le mariage, nombreux sont les acteurs qui donnent des fausses impressions à l'auditoire ou au public en offrant au nouveau couple à l'honneur des « faux cadeaux spéciaux », une « bonne manière » de se faire valoir aux yeux du public et de se rapprocher physiquement de mariés à l'honneur. Ils se font annoncer au préalable auprès de l'animateur du jour. Ainsi, offrent-ils la corde pour symboliser la vache ou la chèvre, « la clé de contact » pour signifier le véhicule, le chèque sans provision, des enveloppes pour dire une somme importante d'argent correspondant ou non à la réalité, ... Seuls ceux qui offrent les cadeaux dits « spéciaux » font des accolades aux mariés l'honneur et méritent une « photo de famille »

rapports sociaux conduit inéluctablement à la légitimation des rapports « patrons » - « clients ». Ce comportement rejoint celui décrit par *Transparency International* concernant la corruption en Afrique francophone : « Vouloir paraître » pour être craint, pour dominer, obtenir des avantages indus (avantages de toute sorte) et non servir sacrifie la notion de service public.¹⁵ « Vouloir paraître » pour plus d'honneurs et révérences méritées ou non conduit inéluctablement au clientélisme, à la corruption et à la gabegie financière. Trouver à tout prix « de quoi offrir » ou un « cadeau » à chaque événement assigné par un « faire-part » ou une invitation contraint la majorité d'acteurs sociaux à vouloir se donner « davantage » au-delà de leur traitement ou rémunération (de ce qu'ils reçoivent ou non de manière méritée ou imméritée de la part de l'État voire des employeurs privés) dans le souci d'« exister » dans la hiérarchie sociale. Cette manière illégale de « donner » ce que l'Etat n'a pas pu donner aux fins de « donner » ou offrir et « exister » socialement explique en partie la corruption dans le secteur public voire dans le secteur privé. Réussir une réforme suppose au préalable repenser le système éducatif duquel elle se nourrit.

IV. La corruption comme déni des réformes du secteur public en RDC

A un premier niveau d'analyse, l'émergence d'une corruption à la fois systématique et généralisée peut être liée à la nature patrimoniale des Etats africains.¹⁶ Une littérature abondante existe sur la corruption. Il n'est pas possible d'en donner les détails dans cette réflexion. Il n'est pas question de décrire les différents types de corruption qui s'observent dans le contexte sous étude. Le moins que l'on puisse dire est que la corruption est un obstacle aux réformes du secteur public dans un Etat néopatrimonial. Giorgio Blundo et Jean-François Médard défendent indirectement cette thèse en décrivant savamment l'Etat africain postcolonial en ces termes : « *L'Etat est, en quelque sorte, privatisé à leur profit, par ceux-*

avec ces derniers. Pratiquement, cette mise en scène semble relever de la naïveté car, par cette manière de faire, les offrants se trouvent du coup affranchis de toute possibilité de nuisance réelle ou imaginaire de nature mystique ou physique à l'égard des mariés d'honneur. Les cadeaux dits ordinaires eux, sont souvent suspectés de sorciers ou de forces maléfiques à l'égard du couple (taxés de mystiques), ne sont pas accompagnés de protocole spécial sont déposés dans les mains des acolytes et/ou du couple parrain, tandis que ceux spéciaux, sont reçus par les mariés sans intermédiaires et sanctionnés par une photo « de famille ». Le lien matrimonial est devenu pour une certaine opinion de Bukavu un lien capitaliste marchand.

¹⁵ Cf. Transparency International, *Combattre la corruption. Enjeux et perspectives*, Paris, Karthala, 2002.

¹⁶ Cf. J.-F Médard, « L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire », in J.-F Médard (dir.), *Etats d'Afrique noire*, Paris, Karthala, 1991.

*là mêmes qui détiennent, une position d'autorité, d'abord au sommet de l'Etat, mais aussi à tous les niveaux de la pyramide étatique, et surtout aux acteurs ou aux leaders ayant décrété les réformes. L'Etat néopatrimonial est une sorte d'Etat avorté et la corruption lui est consubstantielle. La corruption en Afrique ne correspond pas à des finalités uniquement économiques d'enrichissement individuel, mais qu'elle a aussi des fonctions politiques et économiques que l'on ne peut ignorer. Elle se greffe sur le sous-développement, tout en vidant de leur contenu les politiques dites de développement et/ou des réformes sous-jacentes ».*¹⁷ On ne voit pas comment, insistent Giorgio Blundo et Jean-François Médard,¹⁸ un quelconque développement peut voir le jour dans de telles conditions, non pas que le développement suppose nécessairement la disparition de la corruption – les expériences asiatiques et occidentales montrent le contraire – mais que ce type particulier de corruption à la fois systémique et patrimonial ne peut qu'étouffer le développement. On pourrait considérer que l'on est en présence de ce que Marx appelait un processus d'accumulation primitive, mais, même si l'accumulation capitaliste en occident a été précédée par l'accumulation primitive, rien ne nous dit qu'en RDC, l'accumulation primitive cédera la place à l'accumulation capitaliste. Nombreux sont les acteurs politiques congolais qui ne font que thésauriser le gros de leurs avoirs au pays ou à l'étranger et qui meurent sans avoir converti leur accumulation primitive en accumulation capitaliste.

V. Menaces, contraintes, trafic d'influence et népotisme dans les rapports « gouvernants-gouvernés » : facteurs de fragilités de réformes

Comment réussir une réforme du secteur public dans un contexte où la terreur, les contraintes, les rapports de force et le trafic d'influence prennent de l'ampleur en lieu et place de la persuasion ou de la culture institutionnelle censée servir de matrice à toute réforme ? Deux arguments peuvent être évoqués.

Le premier consiste à prendre, en amont, dans la présente étude le lien entre la corruption et la menace- la violence. La criminalisation du politique¹⁹ (la fusion de la

¹⁷ Giorgio Blundo et J.-F Médard, *La corruption en Afrique francophone*, in *Transparency International*, Op. cit., pp.10-13.

¹⁸ Idem.

¹⁹ J.-F Bayart, Steven Ellis et Béatrice Hibou, *La criminalisation du politique*, Bruxelles, Complexe, 1997.

violence et de la corruption). Le phénomène n'est pas nouveau en soi, mais ce qui est nouveau, c'est qu'il se développe dans un contexte à la fois régionalisé et mondialisé. Cette criminalisation du politique prend souvent la forme d'une corruption de type mafieux : dans ce cas, les dirigeants s'acoquinent avec des trafiquants internationaux liés aux divers trafics illégaux, de drogues, d'armes ou de pierres précieuses.²⁰ Les guerres que connaît la RDC les trois dernières décennies sont à la fois expansionnistes, politiques, économiques et prédatrices. Les exploitations illégales des ressources naturelles dont la militarisation des carrés miniers, les pillages et les trafics mafieux et les prébendes entretenues par certaines élites complices des impérialistes amenuisent les chances de réussite en matière de réformes.

Le deuxième argument légitimant menaces, contraintes et trafics d'influence dans l'appareil administratif s'illustre à travers les exemples ci-après :

- Certains Officiers de l'armée ou de la police s'arrogent aisément le pouvoir de libérer à tort ou à raison un véhicule détenu pour contravention ou non par les agents de police commis à la circulation routière ;
- Payer et/ou faire dédouaner illégalement un véhicule par un Officier de l'armée ou de la police, endosser le véhicule ou l'utiliser momentanément : une manière de lui trouver un « permis de circulation » en termes d'exemption illégale de taxes y afférentes (le placer à l'abri des formalités douanières et/ou fiscales) fait perdre à l'Etat d'importantes ressources ;
- Payer un Officier pour sécuriser les travaux de construction de sa maison et par conséquent se mettre à l'abri des tracasseries policières ou des services publics ;
- Faire intervenir les forces de l'ordre à titre privé ou personnel et des autorités politico-administratives dans des carrés miniers, des procès ou des questions ne relevant nullement de leurs compétences. Souvent, ce sont des menaces, des intimidations, des acharnements, des règlements de comptes tantôt par assassinat, détention illégale ou toute autre forme illégale de privation de liberté ou de dissuasion. De ces façons illustrées, les

²⁰ F. Misser et O. Vallée, *Les Gemmocraties : l'économie politique du diamant africain*, Paris, Denclée de Brouwer, 1997.

contraventions se trouvent personnalisées et nourrissent la minorité au détriment de la majorité.

Qu'il s'agisse de la corruption, du népotisme, du clientélisme, du tribalisme, de l'incompétence, du trafic d'influence voire de la violence ; bref des pratiques néo-patrimoniales, on voit mal une réforme du secteur public qui résisterait ou subsisterait à l'impunité qui résulterait fondamentalement de celles-ci. Ce phénomène d'impunité est similaire à celui décrit savamment par Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan au sujet de la corruption en Afrique de l'Ouest²¹ :

« C'est là une conséquence directe du clientélisme, qui brise toute tentative de réforme, en particulier au niveau de la lutte contre la corruption. Toute sanction pose en effet problème, parce que le sanctionné est à peu près toujours inséré dans des réseaux clientélistes qui le protègent. Celui qui veut sanctionner se voit ainsi immédiatement l'objet de multiples « interventions », voire des menaces, venant de pairs ou de personnages plus haut placés. La plupart du temps, il se voit désavoué par sa propre hiérarchie, qui ordonne la relaxe de l'auteur de l'infraction ou la suspension de la peine. C'est un facteur important de dissuasion quant à l'application normale des règlements... ».

Dans la plupart des cas, le prix à payer par les récalcitrants au « mot d'ordre » ou à la pression sociale ou celle des personnages plus haut placés est souvent désastreux : la perte des droits et avantages matériels et symboliques liés à l'emploi ou à la carrière ainsi que la mort « physique » et/ou « sociale » de la part des concernés. En cas de refus de « coopérer », les acteurs sociaux ou les mandataires publics souvent taxés de personnes aux « logiques illogiques », pour simplement dire, des acteurs sociaux aux modes de vie propres à eux, et contraires à ceux clientélistes légitimés par et pour la société (contre l'Etat). En guise d'illustrations, nombreux sont les opérateurs économiques qui se trouvent exposés au dilemme entre coopérer et refuser la collaboration avec les groupes armés dans la partie Est du pays tout en retenant que le refus expose à plus de risques dont la mort. Devant ce

²¹ G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala et APAD, 2007, p.102.

dilemme, certains choisissent l'hypothèse du « moindre mal », c'est-à-dire celle de pactiser avec le bourreau en vue de leur survie physique, économique, sociale et surtout professionnelle. C'est là l'une des stratégies qui contribuent à la pérennisation des groupes armés.

Aussi, un acteur politique présumé avoir détourné les deniers publics, et par conséquent mis en accusation par la justice, se voit souvent bénéficier d'un soutien de la part des mobilisations familiales, claniques, tribales, ethno-régionales, religieuses voire politiques réactivant les liens informels de parenté et mythe du terroir dans le but d'interférer dans les compétences relevant de la justice : une faction sociale qui se croit au-dessus de la justice s'érige en obstacle à tout éventuel processus de suivi et évaluation des politiques sociales voire des réformes de l'administration publique. Cette réprobation sociale s'explique aussi, en partie, par la présence d'un contexte à forte politisation de l'administration publique et dont les faiblesses pèsent sur toute initiative ou « volonté » de réforme. L'organisation de concours en vue du rajeunissement de la fonction publique se trouverait souvent accompagnée par la logique de quotas par province, mettant de côté l'ordre d'arrivée ou de mérite selon les résultats. C'est là que s'invite la politisation du « concours » de recrutement.

VI. Faiblesses des réformes du secteur public en République démocratique du Congo

Les pratiques néo-patrimoniales gangrènent le secteur public en République démocratique du Congo comme dans bien d'Etats africains. L'une des faiblesses fondamentales aux différents processus des réformes tentées reste la corruption des mœurs. Dans le contexte de la crise qui touche à l'Etat, les administrations congolaises sont incapables et souvent peu désireuses d'œuvrer en faveur de la réforme. Au lieu de faciliter celle-ci, elles la sapent [...]. Les citoyens comme les partenaires internationaux entretiennent une étrange relation d'amour-haine avec l'appareil administratif de l'Etat malgré sa brutalité et ses méthodes de corruption à tous les niveaux²². La corruption est devenue comme « une récupération et un mode de survie », une « bonne manière », un « privilège », une « pression

²² Cf. T. Trefon, « Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo », in *Revue internationale des Sciences Administratives*, 2010/4 (vol. 76), pp. 12-16.

sociale », « une redistribution », « un défi », un « emprunt »²³. « La façon dont les élites politiques de l'Etat instrumentalisent l'administration contribue à l'échec de la réforme au Congo. Elles profitent des réseaux de type mafieux pour assurer leur survie politique et leur enrichissement personnel. L'instrumentalisation est un processus dynamique et constant, notamment dans les domaines stratégiques ciblés par la réforme »²⁴. L'Etat exerce aussi un contrôle considérable, aussi bien à l'interne qu'à l'externe, dans le domaine financier stratégique grâce aux services administratifs. Les hauts fonctionnaires qui gèrent les services financiers ne sont pas choisis au hasard : « leur nomination est décidée au sommet de la pyramide politique et respecte une logique paternaliste clairement définie et un modèle patron-client »²⁵. Le ministère national du plan reconnaissait et soulignait pertinemment déjà en 2014 les défis majeurs à la base des faibles résultats des réformes de l'administration publique en ces termes :

« Les précédentes réformes ont majoritairement échoué. L'Etat a tenté par le passé d'améliorer l'efficacité de l'administration publique, avec notamment cinq vagues de réforme, en 1965, 1972, 1981 et 2003. Aucune n'a été jusqu'à présent totalement couronnée de succès. Parmi les raisons expliquant cet échec, figurent notamment :

- *La non concertation et implication des fonctionnaires comme premiers bénéficiaires des retombées de la réforme ;*
- *La non implication de l'ensemble d'acteurs clés concernés y compris les syndicats et la société civile ;*
- *Le manque de consensus entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers dans l'option stratégique d'intervention pour la réforme ;*

²³ G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, *Op.cit.*, pp.21-127.

²⁴ T. Trefon, *Op. cit.*, pp13-14.

²⁵ *Idem.*

- *La substitution des unités de gestion des projets ou programmes publics à financements extérieurs aux administrations considérées comme les structures pérennes de gestion et d'implantation de la réforme ;*
- *Le manque d'un mécanisme souple et efficace de pilotage et de coordination des actions de la réforme ;*
- *La non implication de l'ensemble d'acteurs concernés par ces réformes y compris le fonctionnaire lui-même ;*
- *Le non alignement du financement des partenaires techniques et financiers aux programmes nationaux ;*
- *Le choix d'une intervention thématique, sectorielle et partielle en lieu et place d'une réponse globale et inclusive ;*
- *Le ciblage souvent au mauvais endroit et en dehors de l'administration »²⁶.*

Examiner à fond les faiblesses des réformes du secteur public et des pratiques contre l'Etat consiste aussi à questionner des programmes et des projets axés sur la réforme administrative en cours et initiés depuis 2003²⁷. Trois priorités sont systématiquement identifiées même si elles n'ont pas été appliquées avec succès comme noté ci-dessous. Les principales pierres d'achoppement concernant l'absence de volonté politique et de moyens financiers. Ses priorités sont : recruter les agents de l'Etat sur la base de leurs qualifications par opposition au recrutement fondé sur le népotisme et les relations patron-client ; leur offrir des salaires décents ; repartir de façon égale les ressources humaines, financières et matérielles entre le centre (Kinshasa) et la périphérie (les entités administratives décentralisées). L'un de ces programmes est le Secrétariat National pour le Renforcement des Capacités (SENAREC) organisé au sein du ministère du Plan et financé par le Programme des Nations Unies pour le Développement et la Banque Africaine de

²⁶ Cf. Ministère de la Fonction publique au travers ses deux documents notamment : Note de cadrage (vision, politique et stratégie de mise en œuvre de la réforme de l'administration publique), février 2014 et Cadre stratégique de la réforme et modernisation de l'administration publique, juillet 2014).

²⁷ Cf. Archives du Ministère national du Plan.

Développement. Au cours de l'année 2016, le pays a connu quelques innovations à travers la promulgation des deux lois relatives à la réforme en question. La première, c'est la loi promulguée au mois de mai 2016 et consacre, de ce fait officiellement, la décentralisation administrative. La deuxième loi est celle portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat avec plusieurs innovations. Bien que les bases juridiques soient déjà posées en 2016 et les structures y relatives installées dont l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) et les Centres d'excellence destinés à la formation permanente et continue des agents et fonctionnaires de l'Etat, les résultats restent encore médiocres. De quelles façons ?

Dans toutes les réformes initiées, l'agent ou le fonctionnaire de l'Etat n'était pas au centre des réformes comme le prétendait la législation en la matière. La plus récente des réformes prétendait comblait les lacunes de celles antérieures avec un accent particulier sur le recrutement objectif et sur concours, la formation initiale et continue des agents et fonctionnaires de l'Etat, la mise à la retraite. Si les trois premières cohortes (les premières promotions) de recrutement par l'ENA aient été plus ou moins objectives, il n'en demeure pas moins que la quatrième et la cinquième aient été plutôt calquées sur des ambitions purement politiques et subjectives. Les logiques de quotas provinciaux et de recommandations par nombre d'acteurs politiques semblent avoir présidé à l'essentiel de ce récent recrutement : une des « bonnes » manières de privatiser les fonctions de l'Etat, de récompenser les courtisans politiques, de « d'embaucher » les siens en lieu et place des méritants, de marchander et brader les postes, de faire de certains postes publics (ceux concernés par la réforme y compris) des « chasses - gardées » en vue de la sauvegarder des électors, bref la politisation voire la banalisation des procédures et des pratiques administratives. L'un des paradoxes à ce niveau consiste pour le ministère de la Fonction publique à procéder en cours de réforme à un mode de recrutement autre que celui envisagé par celle-ci. La réforme prévoit le concours comme le seul mode de recrutement autorisé. Du coup au soir de la mandature finissant, il s'observe peu avant, voire pendant la campagne électorale, une distribution des numéros matricules semblable à celle des bonbons en dehors des critères en la matière, et cela en parallèle (au prétexte de la régularisation de la situation administrative des « agents » appelés nouvelles unités) à la réforme en cours. C'est surtout à

partir de novembre 2018 que s'amplifie la campagne d'instrumentalisation des numéros matricules province par province à partir des missions de service organisées par le ministre de la Fonction publique. Certes, c'est pour des visées autres que celles légales, les fins électoralistes y compris que des numéros matricules ont été attribués la veille des élections. Ceux-ci ne sont pas différents de « chèques sans provision ». Le tableau ci-dessous illustre, de façon claire, ces logiques et pratiques contre l'Etat.

Tableau1. Chronologie illustrant l'attribution des numéros matricules au second semestre 2018

n°	Variables Provinces	Date de la signature de l'arrêté	Lieu de la signature de l'arrêté	Nombre de numéros matricules octroyés	Source d'information	Observation
1.	Equateur	Le 13/9/2018	Mbandaka	Non disponible	Agence Congolaise de Presse (ACP)	-----
2.	Haut-Lomami	Le 9/11/2018	Kamina	9754	Agence Congolaise de Presse (ACP)	Arrêté portant régularisation de la situation administrative des agents de la Fonction publique
3.	Kasai	Le 14/11/2018	Gouvernorat de province à Tshikapa	20974	Medias Congo Press/Sylvain Kabongo, Dépêche.CD, Lepotentiel	-----
4.	Sankuru	Le 14/11/2018	Lodja/Stade Patrice Emery Lumumba	28000	Le Maximum Bi-hebdomadaire d'informations générales	« Cette réforme diminuera le taux de chômage au Sankuru, c'est un cadeau du Président de la république à la population » a soutenu le ministre de la Fonction Publique Michel Bongongo
5.	Kongo Central	Le 28/11/2018	Matadi	22000	La presse locale	« Ces fonctionnaires qui ont travaillé depuis plusieurs années sans une reconnaissance de l'Etat bénéficient désormais d'un numéro matricule lequel leur donne droit à un traitement dû à un agent de service et de carrière de l'Etat » cf. ministre de la Fonction Publique
6.	Maniema	Le 30/11/2018	Kindu/Salle Saint Joseph	Non disponible	Maniema7info.com/ Kuzuzadaniel2018	« C'est dans le cadre de la réforme de l'administration publique du pays, que le ministre d'Etat ayant dans ses attributions la Fonction Publique a

						signé le 30/11/2018, l'arrêté n° 245 de son ministère/2018 su 30/11/2018 »
7.	Nord-Kivu	Le 30/11/2018	Goma/Hôtel Ihusi	25000	Emergence Plus/Norbert Mwindulwa	Cet arrêté portant régularisation de la situation administrative des nouvelles unités du Président Joseph Kabila en bon père de famille » cf. ministre de la Fonction Publique.
8.	Sud-Kivu	Le 1 ^{er} /12/2018	Bukavu-Ibanda/La Botte au Cercle sportif	16690	Jambo RDC.info	Le ministre a fait savoir qu' « un contrôle des agents sera bientôt déclenché avant la mécanisation de tous ces agents nouvellement reconnus ». « Présent à la cérémonie le gouverneur du Sud-Kivu, Maître Claude Nyamugabo Bazibuhe a rendu grâce à Dieu pour avoir mis dans le cœur de son serviteur Joseph Kabila Kabange le souci de son peuple et de ses agents ».
9.	Haut-Uélé	Le 7/12/2018	Isiro/Cathédrale Sainte Thérèse de l'enfant Jésus	6955	Presse locale: Flash Info/Christian Shukuru	« Promesse faite par le candidat Emmanuel Shadari. L'arrêté va commencer à sortir ses effets en janvier 2019 » cf. le ministre de la Fonction Publique en présence du Gouverneur Lola Kisanga
10.	Ituri	Le 17/12/2018	Bunia	11198	Radio Okapi	Ces personnes ont travaillé pour l'Etat durant toutes ces années sans être salariées, a souligné le ministre. Le Président de l'intersyndical de la Fonction Publique Dieudonné Wanichan déplore que les nouvelles unités des régies financières ne figurent pas sur cet arrêté.

Source : tableau confectionné sur base des données de la presse locale et de l'observation.

La politisation du recrutement (instrument de manipulation) à travers l'octroi anarchique des numéros matricules n'est pas sans conséquences désastreuses sur la Fonction publique. Elle affecte profondément les réformes tentées au sein de l'Administration publique car c'est l'un des facteurs réduisant son efficacité. Elle introduit une contradiction entre une logique de professionnalisation fondée sur le mérite et une logique fondée sur la loyauté politique, le clientélisme, les réseaux d'influence, la corruption ; charriant inégalités et frustrations. Ces frustrations font percevoir l'État comme une propriété privée au détriment de tous, source de violences multiformes dont l'activisme des groupes armés.

Certains candidats, au nom de l'« équilibre régional » (*idéologique*) ont été recrutés au nom des quotas provinciaux en lieu et place de certains méritants non-originaux ; foulant par conséquent au pied les principes de la méritocratie. Et pourtant, selon le ministère de la Fonction publique²⁹, la nouvelle vision conçoit l'Administration publique comme un instrument à la disposition de l'État pour orienter stratégiquement les choix, les décisions et les politiques publiques et pour en faciliter non seulement la formulation, mais aussi et surtout la mise en œuvre, la gestion, le suivi-évaluation et le contrôle-qualité de l'action publique sur le plan opérationnel. Revitaliser l'Administration publique consiste en son rajeunissement après la mise à la retraite et la revue des cadres organiques de celle-ci... La problématique à ce point est que la pyramide des âges dans la Fonction publique nécessite un rajeunissement des agents à tous les niveaux et dans tous les secteurs. Les premières statistiques montrent que près de la moitié des agents de la Fonction publique sont éligibles à la retraite³⁰; laquelle est fixée par la loi à 55 ans d'âge et/ou 30 ans de service. La majorité des postes stratégiques et d'encadrement des administrations sont encore occupés par ces « futurs » retraités. Le gouvernement est donc contraint de mettre à la retraite massivement, tout en garantissant des conditions honorables aux pensionnés, et en prévoyant de remplacer les départs par du personnel « jeune universitaire » et suffisamment qualifié. Seuls certains Secrétaires généraux, Directeurs, Chefs de Division et une petite minorité d'agents ont été mis à la retraite par ordonnance présidentielle sans pension et respect des règles en la matière. A cela

²⁹ Cf. Note de cadrage de Ministère de la Fonction publique, *Vision, politique et stratégie de mise en œuvre de la réforme de l'Administration publique*, Kinshasa, février 2014.

³⁰ *Ibidem*.

s'ajoute le problème délibérément entretenu par certaines élites au pouvoir, lequel problème concerne la non-maîtrise des effectifs et agents de l'Etat malgré les multiples recensements et contrôles biométriques initiés par le gouvernement.³¹ Ces mentalités contre l'Etat sont de nature à fragiliser ou à inhiber l'appui institutionnel octroyé par les partenaires aux réformes (bailleurs de fonds) avec comme corollaire la crise de confiance de ces derniers envers les initiateurs des réformes. C'est de cette manière que les attentes des « Centres d'excellence » conçues dans l'optique des réformes et destinés à la formation permanente et continue des agents et fonctionnaires de l'Etat restent de loin en dessous de la moyenne des attentes.

Le principe de départ était que la qualité du « Fonctionnaire » de l'Etat n'était possible que grâce au concours. Toutefois, dans bien de ministères et entreprises publiques relevant du portefeuille comme l'Office congolais de contrôle, la Direction des douanes et accises, la Direction générale des impôts, la Caisse nationale de la sécurité sociale, la Société Nationale d'assurance, la Société nationale d'électricité, ... les recrutements se faisaient et se font souvent par nominations. Les recrutements anarchiques s'effectuent le plus souvent avec légèreté et impactent négativement l'administration publique. En mars 2018 en effet, il y a eu des arrêtés ministériels portant régularisation des nouvelles unités qui étaient déjà recrutées par nomination et parmi lesquelles se comptent beaucoup de cas fictifs et des recommandés. Les politiciens ont profité de l'occasion pour faire figurer, de manière égoïste, sur les listes les « leurs » ou leurs courtisans. En décembre 2018, le ministre de la fonction publique a, admis à la Fonction publique, avec des numéros matricules, plus ou moins 15000 unités par province. Il y avait déjà donc plus de 100 000 unités non prises en charge par le trésor public sur lesquelles se sont ajoutées plus de 390 000 unités si l'on multiplie 15 000 par 26 provinces. L'on comprend aisément que les initiateurs sont en même temps les ennemis des réformes en ce sens qu'ils préfèrent opérer par la logique des quotas.

³¹ Aucune réforme ne peut aboutir sans recensements sérieux et statistiques fiables. Nombreux sont les agents et fonctionnaires de l'Etat à différents niveaux qui entretiennent sciemment le flou et trompent délibérément en jouant sur la quantité et la qualité des unités sous leur responsabilité : un détournement organisé. Ils vivent et survivent de faux et usage de faux ou de l'attribution illégale des numéros matricules afin d'exiger du gouvernement le paiement des agents et/ou des grades fictifs. Pourtant à notre ère des nouvelles technologies de l'information et de la communication, il est possible et aisé de numériser et d'informatiser et si nécessaire codifier le système afin de décourager ou de réduire en dessous de la moyenne les crimes au sein des systèmes politique et administratif.

Entretiennent-ils des « protégés » au sein de l'administration publique en fonction de la géopolitique ou du degré de courtisanerie. Ces « protégés » paraissent aux yeux de leurs patrons des « irremplaçables » ou alors des « enfants de cœur » malgré leur incompétence. Des cumuls des fonctions ou des postes par ceux-ci face aux milliers de diplômés sans emplois ne font qu'accroître au détriment de l'Etat les dividendes politiques et économiques des élites au pouvoir ainsi que celles de la société civile. La plupart des patrons opèrent par transaction des postes tantôt par marchandage direct ou par prélèvement indu sur les revenus de leurs clients : une redistribution d'un pourcentage de leur revenu au seul motif de financement des partis politiques « personnalisés » ou des quotas/logiques ayant présidé à l'attribution de l'emploi. Ces prélèvements effectués au nom des identités collectives n'ont rien de collectif ni de mœurs étatiques que des mafias ou d'enrichissement personnel et illicite de la part de ces entrepreneurs politiques et économiques ou ces « *big men* » - « *big women* »³² qui ont réussi à ériger l'« Etat » en « *business* » ou en capital personnel, y compris la manipulation des effectifs au sein de l'armée et de la police.. Cette nouvelle pratique ressemble à une « réinvention » moderne ou alors une survivance du tribut connu depuis la féodalité précoloniale. Dans pareilles contextes, il devient quasiment impossible de réussir ou d'atteindre au-delà de la moyenne les objectifs fixés par des réformes qui se veulent innovantes. Celles-ci restent inconcevables au sein de ce que Bertrand Badie appelle « Etat importé »³³ qui peine à se réinventer et à s'assumer en se dotant d'une véritable identité capable de permettre d'accomplir les missions lui confiées par la Constitution. Ce qui a continué à altérer la confiance des citoyens vis-à-vis de l'Etat en termes de capacité réelle de formuler des politiques publiques idoines sous forme de réponse appropriée aux

³² Ce sont ces mêmes entrepreneurs qui détiennent le gros des pouvoirs en matière de proposition, de nomination ou de cooptation des unités chargées de gérer les réformes administratives ou les politiques sociales. Ces « savants » ignorants de l'Etat veulent une chose et son contraire à la fois ne tardent pas à reposer les chances de succès des réformes et politiques annoncées à « la volonté divine ». Ils n'hésitent pas à insérer dans leurs discours inauguraux et/ou discours-bilans supposés rationnels la célèbre formule empruntée aux croyances religieuses invoquant la « bénédiction » : « Que Dieu bénisse la République démocratique du Congo ! Je vous remercie ». Ils préfèrent se légitimer et légitimer leurs actions par les mythes et fictions en lieu et place de la praxis administrative et de toute reddition des comptes attendues de mandataires publics. Substituer l'univers politico-administratif par l'univers religieux est de nature à tromper les gouvernés et à créer des véritables inversions de légitimité.

³³ Cf. B. Badie, L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique, Paris, Collection Biblis, CNRS Editions, 2017.

préoccupations sociétales légitimes quant à la manière dont l'Etat assure ses missions³⁴ et fonctions³⁵ et à répondre au besoin des citoyens dans l'offre et la qualité des services publics. L'Etat censé servir de « matrice » à toute réforme au Congo a échoué. C'est ce que décrit savamment Bertrand Badie dans sa préface en ces termes :

*« ... Le quart de siècle qui s'est écoulé semble démontrer que l'importation fut bel et bien un écueil, que les Etats issus de la décolonisation n'ont pas échappé, pour la plupart à toutes sortes de pathologies prévisibles : effondrement, montée des autoritarismes et des patrimonialismes, mutation en sociétés guerrières, clientélismes de tout acabit. Dans tous les cas de figure, les défauts de légitimité et d'institutionnalisation semblent se combiner pour expliquer ces maux... Des véritables dynasties s'installaient au pouvoir, comme au Gabon, en Guinée équatoriale, au Togo, en République démocratique du Congo, ... ».*³⁶ Les cas de figures comme celui d'un Laurent-Désiré Kabila et de certains Officiers sacrifiés au prix de l'intégrité territoriale, de la souveraineté ainsi que de la sécurité nationales depuis les temps de guerre (1996) au Congo-Kinshasa, sont légion. L'essentiel de notre présente réflexion n'est pas celle de dédouaner ou justifier l'inaction des dirigeants congolais en matière de réforme, moins encore l'idéalisme charriant l'absence totale l'atténuation en dessous de la moyenne des pratiques contre l'Etat au sein de la société politique congolaise, mais plutôt de se départir de la naïveté consistant à attendre des résultats positifs de réformes de l'Administration publique au sein d'un Etat qui a complètement raté ses réformes. Ces

³⁴ Les missions de l'Etat se recentrent sur : (i) la quête du bien-être économique et social à apporter aux citoyens ; (ii) la réduction des inégalités inhérentes à l'économie de marché ; (iii) la mise en œuvre de politiques économiques et sociales pour se substituer aux marchés défaillants. Ce qui peut se résumer en missions de régulation, d'orientation et de redistribution.

³⁵ (i) La fonction d'affectation : l'Etat doit affecter de manière optimale les ressources en vue d'en tirer les meilleures parties pour le bien-être de la collectivité ; (ii) La fonction de répartition : l'Etat doit assurer une distribution équitable du bien-être. C'est-à-dire une distribution équitable du revenu et une répartition équitable de la richesse ou de la fortune entre les individus (réduire les inégalités entre les classes), les milieux (tenir compte du différentiel de potentiel ou du déséquilibre géographique entre les territoires au sein d'un Etat) et les générations (satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre ceux des générations futures). C'est pourquoi on parle aussi de la fonction redistributrice de l'Etat, qui entre dans ce qu'on appelle le transfert inter-générationnel ou mieux de l'équité intra et intergénérationnelle emprunter à la notion du développement durable et (iii) la fonction de stabilisation : l'Etat doit garantir et promouvoir les équilibres macroéconomiques fondamentaux en stabilisant les fluctuations de la croissance économique et en régulant l'activité économique.

³⁶ Idem

pratiques dévoyées expliquent, en partie, la recrudescence des cycles de violences dont les guerres à répétition.

Conclusion

Comprendre les problèmes majeurs qui gangrènent les réformes de l'Administration publique consiste à se situer à un triple point de vue correspondant aux priorités de départ assignées à celles-ci.

D'abord, le recrutement à la Fonction publique dans la plupart des cas s'opère sur base du népotisme et des relations « patron-client ». Les concours d'embauche organisés à cette fin sont souvent politisés et teintés de l'historicité des pratiques néo-patrimoniales et astreints au principe d'équilibre régional foulant au pied la méritocratie. L'équilibre régional couplé à la logique des quotas se voit érigé en un solide critère de discrimination négative qui, dans certains cas, prime sur l'ordre d'arrivée des concourants. Le recrutement se transforme souvent pour certaines élites politiques en instrument mobilisé afin d'entretenir l'électorat, récompenser les amis politiques ou servir des réseaux des clientèles familiaux, ethno-régionaux ou religieux. En d'autres termes, la corruption en matière de recrutement opère plus à l'informel en allant de la simple recommandation ou « mot d'ordre » jusqu'au monnayage ou au marchandage des postes, et cela, de divers ordres. Dans ce cas, l'organisation et la tenue des concours servent désormais, non pas à légitimer la rationalité administrative, mais à s'accommoder à la forme exigée par les partenaires internationaux dont les institutions de Bretton Woods et les organismes onusiens.

Ensuite, l'autre priorité en matière des réformes amorcées depuis 2003 comme précédemment noté était celle d'offrir des salaires décents aux recrues. Cependant, il s'observe visiblement de contraste important entre le traitement des nouvelles unités recrutées et celui des autres agents et fonctionnaires de l'Etat, y compris ceux éligibles à la retraite. Ce traitement discriminatoire ou préférentiel à l'égard des jeunes recrutés devient source des frustrations à l'égard des agents et fonctionnaires de l'Etat aux grades équivalents. Comment alors prétendre à un quelconque transfert des compétences et de culture administrative entre les anciennes unités de la Fonction publique et les nouvelles ? Celles-ci sont perçues par une

certaine opinion de celles-là comme des bourreaux dépourvus d'expérience ou alors des concurrents ou supposés des fonctionnaires parmi lesquels une catégorie attend impatiemment et de manière « honorable et méritée » la retraite. La question se pose avec délicatesse dans un contexte où le programme de mise en retraite semble avoir échoué faute de moyens.

En fin, la répartition de façon égale des ressources humaines, financières et matérielles entre le centre (Kinshasa) et la périphérie (les entités administratives décentralisées) est loin de refléter la réalité. Les barrières à cet idéal ainsi décrété sont, en effet, surtout d'ordre structurel que conjoncturel, et minent tout processus de suivi et d'évaluation indispensable à tout éventuel succès en matière de réforme. Ces barrières dont celles structurelles sont à rechercher dans les perceptions sociales des missions de l'Etat, de l'Administration publique, du service public et du travail en République démocratique du Congo à l'ère des réformes. Ce sont des questions qui, certes pendantes, méritent un approfondissement lors des études ultérieures - ne sauraient faire l'objet d'une étude comme celle-ci, mais d'un travail global de terrain et d'une analyse plus approfondie et systématique. Comme tout travail de recherche, la présente étude croit de son bénéfice de demeurer ouverte. D'où les questions sur lesquelles elle se clôt.

Références bibliographiques

Alfio Mastropaolo, « Particularisme, « clientélisme et localisme en Italie » », in J.-L. Briquet et F. Sawicki (dir.), *Op.cit.*, p.187.

Bayart J.-F, Steven Ellis et Béatrice Hibou, *La criminalisation du politique*, Bruxelles, Complexe, 1997.

Blundo G. et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala et APAD, 2007.

Briquet J.-L., « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques », in J.-L. Briquet et F. Sawicki (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines. Politique d'aujourd'hui*, Paris, P.U.F, 1998.

Giorgio Blundo et J.-F Médard, La corruption en Afrique francophone », in *Transparency International*.

Kasenda M. et Gould D.-J., *Les réformes administratives au Zaïre (1972-1973)*, Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre, 1975.

Mbembe A., *Afriques indociles. Christianisme, pouvoir et Etat en société postcoloniale*, Paris, Karthala, 1988.

Médard J.-F, « L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire », in J.-F Médard (dir.), *Etats d'Afrique noire*, Paris, Karthala, 1991.

Ministère de la Fonction publique, *Administration publique et développement (Thème de la 50^{ème} session des Nations Unies prévue en 1996)*, Kinshasa, 1995.

Misser F. et Vallée O., *Les Gemmocraties : l'économie politique du diamant africain*, Paris, Denclée de Brouwer, 1997.

Mukulungu B., *Vision du Ministère de la Fonction publique sur la réforme de l'administration congolaise*, Kinshasa, 2002.

Note de cadrage de Ministère de la Fonction publique, *Vision, politique et stratégie de mise en œuvre de la réforme de l'Administration publique*, Kinshasa, février 2014.

Raphaël Diumasumbu, « Réforme de la République démocratique du Congo : leçons et travers du passé », in *Afrique contemporaine*, 2008/3, (n° 227), pp. 95-106. DOI 10.3917/afco.227.0095.

Rédaction Matininfos.net 5 décembre 2016. A La Une, *Réforme de l'administration publique : Pascal Isumbisho à l'heure du bilan*, Kinshasa, 5 décembre 2016.

Roger Mawuto Afan, *Les masques du pouvoir politique en Afrique*, Paris, l'Harmattan, 2010.

Tcheta-Bampa A., *Le comportement de l'Etat néo-patrimonial comme facteur des guerres civiles*, Paris, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I, sd.

Trefon T., « Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo », in *Revue internationale des Sciences Administratives*, 2010/4 (vol. 76).

