

1

La Fonction publique congolaise (Zaïre) face aux défis de son renouvellement

Théophile Yuma Kalulu

Introduction

Au sens classique, l'Etat providence pourvoit à ses sujets des biens et services pour améliorer leur confort matériel et moral. Cette nouvelle mission met l'Administration publique au centre du jeu. A travers l'un de ses bras importants – la Fonction publique – l'Etat devient le premier employeur de son espace politique.

La RDC n'a pas dérogé à ce principe : comme tout pays colonisé, l'Administration publique coloniale a été l'unique grand machin qui a quadrillé tout l'espace congolais. On assujettit les chefs traditionnels en leur donnant le statut de « fonctionnaires » de l'Etat. Les collaborateurs indigènes qu'elle voulait trouver parmi les chefs traditionnels devaient être des personnes acquises à sa cause de façon à tenir la population en laisse pour lui faire exécuter avec empressement les ordres de la hiérarchie (Isango 1992:151).

Il se construit une Fonction publique simple, hiérarchisée, contrôlée et bien maîtrisée avec pour seule mission d'asseoir la domination coloniale. Le Congo-Belge sera qualifiée de « modèle » des colonies. Le départ massif des Blancs en 1960 va provoquer un flux massif des citoyens vers la Fonction publique. Tout congolais de l'époque veut faire le « Mundele-Ndombe » (Bureaucrate). En dix-huit mois, le Congo

accéda à l'indépendance en un mouvement que ne purent réellement contrôler ni le colonisateur ni les colonisés. On se mit à improviser toute une série des mesures qui, élaborées à partir des crises et des perspectives passées, étaient, au moment de leur application, déjà dépassées. Ainsi, en 1962, toute activité des partis en dehors des assemblées avait cessé. Les anciens cadres du parti étaient maintenant les représentants de l'Etat et se souciaient bien plus de voir rentrer le produit des impôts que les cotisations (Crawford 1965).

Malgré la grave crise que connut le Zaïre, le régime Mobutu va verser un lot important du personnel de son Parti-Etat – le MPR – dans la fonction publique.

De tout ce qui précède, il y a lieu de nous interroger sur la perception des Congolais (zaïrois) sur la Fonction publique (l'Administration publique en général). Quelle est la nature de cette Administration, quels peuvent être les stratégies ou mécanismes du désengorgement de cette institution ? Jacques Chevalier précise à ce propos que dans les pays en développement aussi, on a assisté au cours des années 1980 à la remise en cause de l'hégémonie exercée par l'Administration sur l'économie et la société. Les difficultés économiques nées de l'effondrement des cours des matières premières et du fardeau écrasant de la dette vont conduire ces pays, dans le cadre de « plans d'ajustements structurels » imposés par les institutions financières internationales, à adapter des mesures drastiques de rigueur, passant par l'allègement des dépenses publiques à la réduction du nombre des fonctionnaires en passant par la privatisation des entreprises publiques (Chevalier 2002:240).

Nous pensons que la notion d'Administration et de fonction publique était perçue autrement par les Congolais. Le fait que tous les postes de commande revenaient aux colons, la vue de leur train de vie par rapport au petit exécutant nègre congolais ont eu une influence négative sur ce dernier. L'Administration publique représentait une oasis d'aisance matérielle, un havre de confort. Cette logique met le travail en dernier lieu ou l'exclut carrément de cette sphère. Cette perception persiste jusqu'à ce jour, les congolais de tous bords (commerçants, étudiants, cadres d'entreprises privées, ...) préfèrent hypothéquer leurs noms à la fonction publique (matricule) en attente des « jours meilleurs » (Maindo 2004).

Cette vision de chose ne permet plus de considérer l'Administration (Fonction publique) comme un instrument au service du développement mais elle devient une charge qui empêche la réalisation du bien-être général. Pour désengorger cette fonction publique hypertrophiée, nous

préconisons avant tout l'enclenchement du processus de son retrait. Au modèle actuel des FARDC (Armée) que l'on arrête avec tout recrutement au profit d'une démobilisation générale des vieux, invalides, les fictifs sans oublier tous ceux qui font le cumul.

L'objectif principal que nous aurons à poursuivre dans pareille réflexion est de démontrer ou d'appuyer la thèse selon laquelle une administration mal tenue est le facteur principal du sous-développement ; ensuite nous allons tenter de démontrer comment le désengagement de la fonction publique peut constituer le facteur déclencheur de toute réforme qu'on envisagerait pour revitaliser le secteur public en RDC, en particulier.

Pour atteindre cet objectif, nous allons user de la méthode dite structuro-fonctionnaliste. Les instruments de récolte d'information sont l'observation documentaire. Nous allons centrer notre analyse dans la ville de Kisangani : nous enquêterons tour à tour sur toutes les divisions provinciales existant dans la ville en commençant par la division de la fonction publique. Les résultats obtenus après traitement, nous permettrons de faire une extrapolation sur l'ensemble de la RDC ; car avons-nous déjà observé que les réalités dans ce domaine sont similaires sur l'ensemble du pays.

Pour bien exploiter cette réflexion, nous avons jugé bon de la décliner, outre l'introduction et la conclusion, en trois points ci-dessous :

1. Le contexte de création de la Fonction publique
2. La Fonction publique sous la 2^e République
3. Les stratégies du désengagement.

Le contexte de création de la fonction publique sous l'EIC

L'an 1885 consacre la création de l'Etat indépendant du Congo, une vaste propriété au cœur de l'Afrique, appartenant au roi belge Léopold II. Une vaste étendue dominée par la forêt vierge et un grand bassin hydraulique.

Malgré les hésitations de son royaume – la Belgique – le roi Léopold II fonce seul dans son aventure. Il va chercher le soutien du monde privé pour mettre en valeur sa propriété. Ce soutien sera composé de grandes compagnies de l'époque et des Eglises traditionnelles (mais surtout de l'Eglise catholique). Pour réussir son aventure, le monarque belge va monter des stratégies parmi lesquelles, on peut noter : la dette et l'attribution de la puissance publique aux privés. Pour cette réflexion, nous allons exploiter plus le deuxième aspect.

S'appuyant sur les arabisés, les agents de l'Association internationale du Congo (AIC) construisent l'Etat indépendant du Congo (EIC). On

assiste dans un premier temps à une exploitation sauvage des hommes et des ressources par une économie de prédation sans précédent. L'ivoire et le caoutchouc de la région de l'Equateur sont exploités plutôt sauvagement par deux compagnies concessionnaires, l'Anglo-Belgian Ruber (ABIR) et la compagnie Anversoise du commerce au Congo (Maindo 2004).

Conscient de la dépense engagée dans cette entreprise, Léopold II cherchera à tout prix à la rentabiliser. Ces compagnies disposent de certains attributs de puissance publique : elles prélèvent l'impôt. Leurs services de coercition jetteront les premières bases de la force publique qui sera créée en 1885.

De la combinaison « Arabisés (chasseurs d'esclaves) – compagnies d'exploitation – découlera un ordre odieux d'exploitation qui débouchera sur des crimes graves allant des prises d'otage jusqu'aux exécutions. Sans oublier la pratique des mains coupées.

Les missionnaires catholiques, de leur côté, pratiquèrent la politique de « main de fer dans un gant de velours ». Au nom de l'« humanisation », les missionnaires soumettent leurs catéchumènes et leurs élèves au dur labeur. Ce sont ces noirs qui construisent les missions, ils cultivent les champs des prêtres (prise en charge locale). Ils construisent également des routes...en bref, ils sont utilisés comme des bêtes de somme.

La brutalité, la violence et la coercition qui ont caractérisé cette méthode de gestion de l'Etat indépendant du Congo – EIC – seront dénoncées par les missionnaires protestants. Ces événements vont irriter la conscience collective internationale.

Le Monarque belge va initier tour à tour deux commissions d'enquête indépendantes. Celles-ci produiront des rapports très accablants sur le caoutchouc rouge (red rubber). Léopold II sera contraint d'annexer sa propriété à la Belgique.

Il importe de relever un fait significatif dans tout ce qui précède : la source ou l'inspiration du secteur public congolais. Cette inspiration est d'origine privée. Ce sont les compagnies privées (ABIR, Anversoise...) qui l'installent et lui donnent une marque grave : le lucre, avant tout. Cette marque, comme on peut le remarquer, diffère de l'esprit du service public qui vise d'abord la satisfaction de l'intérêt général. Ces deux visions s'opposent d'une certaine manière, le privé s'active plus pour l'accumulation des capitaux investis tandis que le public s'emploie à réaliser le confort matériel et moral de citoyen. Le public peut admettre la perte ou le déficit (au nom de l'intérêt général), ce qui est difficilement

admissible pour les particuliers. D'où la multiplication, à grande échelle, des abus et exactions sous l'Etat Indépendant du Congo.

Comme on peut le constater, l'embryon de ce que deviendrait l'Administration publique a été infecté dans sa gemme par les maux énoncés ci-dessus (bénéfice-violence).

La Fonction publique coloniale

Le constat que l'on peut faire à partir de la sous-section précédente est qu'il a été difficile de qualifier ces administrations (Compagnies et Eglise catholique) d'Administration publique - fonction publique - à proprement parler ; quoiqu'il y'a eu en commun le monopole de la coercition physique légitime.

Du jalon tracé par l'Etat Indépendant du Congo, la Belgique va bâtir une administration publique qui n'a pas été tellement différente des précédentes. Le pouvoir colonial belge déposséda les compagnies et missions du monopole de la coercition. L'exploitation de l'espace congolais sera officialisée. Visant l'exploitation économique, le Législateur belge voulait instaurer au Congo une organisation politique et administrative parfaite apportant des innovations inconnues dans la métropole et corrigeant tous les défauts de l'organisation métropolitaine (Mpinga Kasenda 1973:204). La colonie était un champ d'expérimentation idéal de nouvelles méthodes.

Débarassé du souci de s'accommoder de l'existence des sociétés indigènes, le pouvoir colonial belge va monter une structure toute puissante qui est l'Administration publique. Celle-ci bénéficie dans sa mission du concours très précieux de la force publique. Cette administration publique sera caractérisée par la présence importante du colonisateur jusqu'aux coins reculés de la colonie.

Au service d'une économie extravertie, cette administration eut pour premier objectif de neutraliser la force oppositionnelle des clans. Ensuite, elle s'attache au regroupement des villes et des chefferies de faibles dimensions, afin de mieux les insérer dans le circuit de l'économie de marché. Dans cette perspective, les chefs traditionnels furent transformés en simples auxiliaires de l'administration coloniale.

Avec le temps, l'espace public congolais se transforma. Il y eut création d'une grande structure politico-administrative coiffée par un Gouverneur général belge basé à Léopoldville et d'une cheville ouvrière dominée par les autochtones ; sans oublier la grande bureaucratie belge qui s'intercale entre les deux pôles. Pour casser l'hostilité de la base autochtone, le pouvoir colonial pratiqua une méthode caractérisée de « paternaliste ». Les colonisateurs imposent la violence en mode de

gestion (Maindo 2004); une violence qui n'épargne personne dans le rang des auxiliaires de l'administration, les chefs coutumiers (Capita) y compris. Avec cette logique, les charges publiques, les autochtones tout comme les biens, ... tout l'espace politique congolais faisaient partie du patrimoine du colonisateur.

Pour parfaire cette exploitation, l'Administration coloniale impose « l'esprit du service public » aux recrues autochtones. Elles sont contraintes de changer leur mode de vie, elles doivent être différentes (comme pour les Blancs) du reste de la société. On leur impose une tenue vestimentaire uniforme ; un kaki coiffé d'un casque colonial pour les chefs coutumiers, un pantalon ou une culotte avec une chemise pour les autres collaborateurs nègres. Il faut parler, manger comme son patron blanc. D'où, les expressions comme : *Mundele ndombe* (bureaucrate), *Mundele moindo* (blanc à la peau noire). En stratège fin, le colonisateur belge ajouta à la politique du bâton, celle de la carotte. Il se distingua à travers le jeu de dons et récompenses distribués aux serviteurs dociles. Quant aux résistants, ils sont pourchassés, voire exécutés.

Consciemment ou inconsciemment, le colonisateur montait sur pieds une classe (constituée des autochtones) qui ne s'identifiaient plus ni aux autochtones nègres ni aux colonisateurs, parfaitement. C'est cette classe-là qui constituera le noyau des fonctionnaires et surtout, le noyau de l'Administration publique congolaise. Des gens qui ne donnaient à l'Administration que ce qu'on leur demandait, des simples exécutants. Forts de leurs activités routières, ils étaient incapables d'initier ou de concevoir des politiques publiques : ils étaient limités, ils étaient plus motivés par la coercition que par les dons divers. Mais, à leur actif, c'est l'esprit du corps qui avait déjà été enraciné dans leur mémoire. Il y aura aussi l'esprit du travail bien fait et surtout du respect de la hiérarchie.

Cependant, par rapport à son environnement, l'Administration publique était considérée comme un corps étranger. Instruments de la conquête coloniale, les membres de l'Administration sont soit considérés comme des conquérants, soit pris pour des traîtres ou au mieux, des collaborateurs (Mpinga Kasenda 1973). Il s'est observé une rupture nette dans les comportements des nouveaux fonctionnaires par rapport à leur ancien statut. Ils sont plus comptables devant les blancs que devant leurs frères noirs. Conscients des privilèges que le nouveau statut leur confère, les « *Mindele ndombe* » se conduisent du reste comme tels. Il se créa une distance entre ce lump en prolétariat par rapport au reste de la communauté autochtone.

De ce qui précède, il y a lieu de noter que la présence de ces chefs coutumiers dans l'Administration publique était d'une grande importance. Les belges s'en étaient servis pour exploiter et développer la colonie. En 80 ans, ce vaste bassin forestier et hydraulique a été transformé en environnement habitable et, ceci, grâce à la main-d'œuvre indigène. Donc, l'Administration publique équivalait à l'instrument de travail, de production ainsi d'accumulation. Mais les années qui vont suivre (l'après-indépendance) vont imprimer une vision tout autre de l'Administration publique (Fonction publique).

La Fonction publique sous la 2^e République

L'indépendance de la RDC (le 30 juin 1960) a causé au pays plus des problèmes qu'elle n'en a résolus. Le plan Van Bilsen « Indépendance en 30 ans » dénotait clairement l'impréparation générale dans laquelle se trouvaient le colonisateur et le colonisé. Avec la formule « pas d'élites, pas de problèmes », la colonisation belge a fourni aux congolais une formation par base. Celle-ci leur permettra d'exécuter de petits services au sein de l'administration ; à l'accession du pays à l'indépendance, on pouvait compter une vingtaine d'universitaires (Mpinga Kasenda 1973:20). A Ce problème, il faudra ajouter un élément important (qui semble ne pas attirer l'attention des chercheurs), c'est le fait de l'isolement des Congolais par rapport au reste du monde (ce n'est qu'à 1957 que Lumumba effectuera son 1^{er} voyage au Ghana).

Alors que leurs compères africains (Félix-Houphouët, Léopold Sédar Senghor, Julius Nyerere ...) étaient préparés politiquement à la gestion de leurs Etats ; au Congo, ce sont des novices (en politique et administration) qui héritèrent l'ex-colonie. A la manière de son acquisition, l'indépendance sera vite perdue ; et le Congo enclencha lui-même le processus de sa de construction.

A l'exception de la Province orientale, particulièrement la ville de Kisangani où les élites locales et les fonctionnaires avaient été massacrés par la rébellion « simba » (ils étaient soupçonnés d'être en connivence avec le pouvoir corrompu de Léopoldville entre 1961 et 1965) ; l'indépendance a provoqué un flux massif des citoyens vers l'administration publique. Les Blancs étaient partis, il fallait les remplacer. Les « simples auxiliaires » d'hier vont investir l'espace de commandement, de collaboration dans l'administration postcoloniale. Ces auxiliaires, à leur tour, seront remplacés par une autre race des novices. Il va s'opérer un véritable assaut, une sorte de la revanche de la société sur l'Etat. Les « cadets sociaux », les « petits » accédèrent à la cour des « grands » (Bayart 1992:340-341). L'Administration

publique, jadis, qui faisait l'objet d'admiration et de crainte à la fois, elle sera démystifiée. Elle subira son premier coup dur, l'effectif de son personnel augmenta considérablement. Mpinga Kasenda le dénombre à 20 512 agents sans compter ceux de Katanga, entre 1960 et 1965.

En 1967, la Constitution dite « révolutionnaire » consacra le monolithisme politique. Le Mouvement populaire de la révolution (MPR) est le parti politique unique. Il va régenter la vie dans tous les secteurs : social, administratif, économique, ... du Zaïre. L'Administration publique, un instrument au service du développement de l'environnement, va être privatisée. Elle sera au service du MPR. Les services rendus, l'avancement en grade, le recrutement ... étaient fonction du degré d'allégeance aux idéaux du parti et à la fidélité au Président-Fondateur et Chef de l'Etat. Les fonctionnaires de l'Etat cessèrent de travailler, ils vont apprendre à chanter et à danser à l'honneur et à la gloire du « Prince » de la République.

Il va se développer une sorte de « néo-patrimonialisme ». Le Zaïre va évoluer sous le régime des dons et gratifications. On va observer l'appropriation et la privatisation de l'Etat zaïrois par les élites gouvernementales ; les relations interpersonnelles l'emportent sur les institutions, la monopolisation de l'ensemble des pouvoirs par un centre politique doté de l'infrastructure et de la logistique d'un Etat moderne (Maindo 2007). Ce phénomène va atteindre son paroxysme en 1973 avec la « zaïrianisation ». L'économie du Zaïre va s'effondrer davantage.

De cette philosophie, c'est l'administration publique qui sortit très affaiblie. Elle perdit son principe cardinal de « service public » imposé par les colonisateurs. La satisfaction des besoins collectifs était devenue quasi absente des actions posées par l'Administration publique. Le pouvoir politique de la 2^e république dilapide la petite épargne (allusion faite à toutes les infrastructures en bon état, aux plantations, au matériel laissé par les colonisateurs) constituée par le pouvoir colonial. En visant l'Union Minière du Haut Katanga (actuelle Gecamines), ce pouvoir confisqua même les biens, affaires des étrangers évoluant au Zaïre. Cette situation sera aggravée avec l'effondrement des cours des matières premières.

L'administration publique perdant son principe cardinal, ne respectant plus le principe de la hiérarchie et surtout avec un personnel pléthorique ; elle était devenue la principale source de déficits. Cette administration s'était transformée en véritable machin dévorateur de tout ce qui passait par son chemin et parlant même, elle avait enclenché le processus de sa déconstruction. Tout le monde s'activa pour dépecer cet « éléphant » de la tête à la cheville ouvrière, d'où des expressions

comme : « Ezali biloko ya leta », « Ezali mosala ya leta » (Travail, emploi fourni par l'Etat. Il peut ou ne pas être bien exécuté).

Les mandataires détournèrent des fonds d'aide, des bâtiments et des meubles publics (Voir Commission Biens mal acquis/CNS 1992) ; et récemment en 2007, la mairie de Kinshasa venait de récupérer son immeuble spolié par la famille Moleka (dont le père fut Gouverneur de Kinshasa), il y avait trente ans. A Kisangani, les résidences et la concession de l'Université de Kisangani font également objet de spoliation, ... Les agents, à leur tour, se contentent de ce qu'ils voient et palpent : les machines à écrire, les dossiers, les archives, les meubles, ... sont emportés. Il est donc évident de voir un seul document (tels l'extrait d'acte de naissance, l'acte de mariage, ...) délivré en RDC, avec de multiples présentations. Ceci s'observe également pour des actes administratifs délivrés dans une même province, une même ville, une même voire commune. Cette situation s'explique par le fait que ce sont les usagers de ces services publics qui se débrouillent eux-mêmes (saisie et impression). Cependant, ils s'acquittent de tous les frais administratifs y afférent.

Au cours de la décennie 1980-1990, les institutions de Bretton Woods (FMI et BM) vont conditionner toutes sortes d'assistance aux pays pauvres par l'application du programme d'ajustement structurel. Ce programme cible principalement cet Etat « prédateur » de l'Afrique noire, surtout. On le contraint à la discipline totale, quitte à aliéner sa souveraineté. La privatisation frappa de plein fouet tous les secteurs sans exception, même les plus vitaux tels que la sécurité, l'eau et l'électricité. Un véritable châtiment.

A ce niveau, Jean-Claude William estime que les transitions démocratiques et/ou les plans d'ajustement structurel ont mis à nu, dans un certain nombre de pays africains, l'incapacité d'Etats postcoloniaux, très faiblement enracinés dans les sociétés, à gérer les crises autrement que par une production par le haut d'un système de domination coloniale, conjugué sur le mode patrimonial et parfois prophétique, mais le plus accaparé et réaménagé par des despotismes qui n'ont aujourd'hui plus rien à redistribuer (William 1997:12).

En RDC, ce programme d'ajustement structurel va provoquer une confusion grave. En 1983, le pouvoir de Kinshasa va lancer à son tour un plan dit de « cadrage » des effectifs des fonctionnaires. Le pouvoir cherchera à assainir le secteur public et à interdire partant même tout recrutement. Au cours de cette même année et par la même occasion, une décision politique de la haute hiérarchie du MPR imposa qu'on puisse intégrer les agents de la MOPAP et de la CONDIFA (deux

branches spécialisées du parti-état le MPR : MOPAP chargé de la mobilisation et de la propagande ; CONDIFA chargé de femme et famille) dans l'administration publique. Certains Fonctionnaires de l'Etat quittèrent l'Administration publique tandis que ceux du parti - Etat feront leur entrée triomphale. Les plus gradés recevront le grade de Chef de division et les moins gradés celui de Chef de bureau.¹

Face à cette situation, l'Administration publique développera des stratégies de récupération de ses ex-agents. D'où, quelque temps après la décision d'assainissement, presque tous ces ex-agents ont réintégré la Fonction publique. Donc, le Programme d'ajustement structurel produira des effets inattendus. Le nombre du personnel gonfla et posa le problème de la maîtrise des effectifs. Or, ce problème s'était déjà posé en 1969-1970 (Mpinga Kasenda 1973) et jusqu'à ce jour, ce problème demeure entier. Le pouvoir central a toujours diligenté des commissions de contrôle pour cette fin ; elles n'ont jamais réussi à présenter le nombre total des fonctionnaires de l'Etat. Et depuis que nous avons été engagé à l'Université de Kisangani, il y a quatre ans, nous avons déjà subi deux contrôles. A chaque contrôle, on nous décerne un numéro matricule et à présent, nous en détenons deux distincts (7 909 532 E et 71 813).

A ce sujet, la Division provinciale de la Fonction publique nous a présenté un tableau synoptique représentant l'ensemble des personnels payés et non de toute la province orientale. Leur nombre s'élève à 65 584 agents dont 47 742 payés et 17 842 non payés (détails en annexe). Curieusement, la division elle-même avoue ne pas être totalement sûre de cette information. Il faut prendre une certaine distance de cette donnée.

La situation décrite ci-dessus a des implications directes sur le traitement des agents, notamment le salaire. Mpinga Kasenda avait bien souligné que le problème datait de 1969-1970. La crise provoquée par la zaïrianisation avait aggravé la misère des fonctionnaires. Avec le processus de démocratisation de 1990, la crise atteint son paroxysme. Le salaire insuffisant et irrégulier cédait la place à un salaire insignifiant et intermittent. A ce niveau, Nestor Angalia et Joseph Bosongo (2001:195) avaient présenté un tableau des barèmes de la fonction publique de la décennie 1990-000.

Ce qui nous a intéressé de ce tableau, c'est le changement de ces barèmes par ordre décroissant. Un chef de division touchait en 1990, l'équivalent de 17,29\$ Us par mois alors qu'en 2000, il toucha l'équivalent de 0,8\$/mois. Pour l'huissier, en 1990, il ne touchait presque rien alors qu'en 2000, il touchait l'équivalent de 0,4\$/mois.

Aujourd'hui, le salaire de base le plus élevé est de 7 430 FC pour le Secrétaire Général ($\pm 15\$Us$), le plus bas 798 FC ($\pm 1,3\Us) pour le huissier. Ce salaire de misère va susciter et encourager l'esprit de cumul au sein de l'administration publique. Camille Welepele et Damien Yuma : se sont employés à démontrer comment cette pratique avait touché toutes les couches de l'Administration (2001:216-220). Presque tous les Premiers ministres étaient Professeurs des universités, les différents gouverneurs qui se sont succédés à la tête de la province orientale, l'étaient également. Ils n'avaient jamais renoncé au statut de la fonction publique.

Cet état de chose est grave au niveau inférieur. A l'enseignement primaire et secondaire, le personnel cumule trop. Il arrive souvent qu'il soit payé deux fois par le même employeur qui est l'Etat. Dans le secteur de la santé, c'est presque le même scénario qui s'observe. Cependant, ce cumul tourne plus vers le secteur privé (clinique privée).

Les conflits armés de 1996 à 2002 ont infligé plus des peines à cette administration. Elle a subi une partition de fait et elle a connu plusieurs centres de décision : Goma pour le RCD, Gbadolite pour le MLC et Kinshasa pour le Gouvernement des Kabila. Il se créa alors d'autres nouvelles structures en son sein, avec des nouvelles unités. Et vers la fin de l'aventure, le RCD par exemple déclenche le processus de recrutement de nouvelles unités sur son espace. Les directions provinciales de l'impôt, de recettes domaniales, ... furent les cibles principales. A l'issue de dialogue politique de Pretoria (Afrique du sud), tous ceux qui n'avaient réussi à avoir un poste politique ont été versés dans l'Administration publique. Ils ont été appuyés par leurs composantes et entités respectives présentes au dialogue inter congolais.

Voilà d'une manière résumée l'autopsie de l'Administration publique congolaise. Une administration qui n'a cessé de recevoir des coups durs de son environnement social et surtout de sa classe politique depuis l'indépendance jusqu'à nos jours. Aujourd'hui, cette administration est appelée à relever les défis du développement de son environnement. Comment s'y prendre ?

Stratégies du désengorgement

Comme développées ci-dessus, les causes de la déconstruction de l'espace public congolais sont lointaines et liées les unes aux autres. Dès qu'on entame une, il y aura implication automatique des autres. Les stratégies que nous aurons à exposer dans cette réflexion convergeront plus dans le cadre du désengorgement de la machine administrative.

En parcourant l'exposé ci-dessus, il y a lieu de noter avec nous que le système administratif de la RDC est en quelque sorte encliqueté, il est hypertrophié. L'Administration publique congolaise n'a fait qu'encaisser des agents. Elle a surtout été détruite de l'intérieur. D'où, la nécessité en premier lieu de retraiter les fonctionnaires et agents de l'Etat. Cette opération pourra réussir avec les efforts conjugués du pouvoir politique congolais et de la communauté internationale.

Au niveau du pouvoir politique congolais

Ce problème doit faire l'objet de politique publique au même titre que d'autres problèmes prioritaires (le sida, la sécurité, ...) sinon les autres projets en pâtiront. Si le Gouvernement congolais peut allouer des crédits budgétaires importants pour cette fin. Pour y parvenir, le pouvoir peut se servir de l'année 1983 comme point de repère. De cette date à maintenant (2007), un grand nombre de ces fonctionnaires, peut fêter 24 ans de service. Or, l'article 81 du statut du personnel de carrière des services de l'Etat précise que tout agent qui cesse définitivement ses services pour une cause autre que le décès, la démission d'office ou la révocation, a droit d'une part, à une pension de retraite lorsqu'il a accompli une carrière de 20 ans au moins ou lorsqu'il a été mis à la retraite pour limite d'âge avant d'avoir accompli une carrière de 20 ans, et d'autre part, à une promotion s'il a une ancienneté de trois ans au moins dans le même grade (*Journal officiel* 1991).

Comme c'est un processus très onéreux, le gouvernement pourra procéder par secteur et par étape. Et ce programme pourra s'étaler sur une durée de cinq ans. Une fois cette indispensable étape d'identification de partants finie, on pourra entamer la seconde étape.

Celle-ci consistera à moderniser l'administration publique. Doter chaque division provinciale de la Fonction publique des ordinateurs qui seront reliés (tous) par Internet à la base centrale qu'est le Ministère de la Fonction publique. Cela permettra de bien maîtriser tout flux des agents et fonctionnaires de l'Etat, uniformiser différents documents de service,...

Et pour bien soutenir le processus de démocratisation naissant, le pouvoir public doit dépolitiser l'administration publique. A ce niveau, il a tout un arsenal de textes juridiques qui consacrent ce principe. Le dernier en date, c'est la constitution de la 3^e République en son article 193. Il est dit : « L'Administration publique est apolitique, neutre et impartiale. Nul ne peut la détourner à des fins personnelles ou partisans. Elle comprend la Fonction publique ainsi que tous les

organismes et services assimilés ». D'où, il faut simplement la « bonne » volonté de la matérialisation de cet article.

Au chapitre du recrutement et du retraitement, nous préconisons ce qui suit : Dorénavant, que le recrutement se fasse à des intervalles réguliers sur toute l'étendue du territoire national. Cette situation permettra de bien chronométrer le temps passé au sein de l'Administration publique par une catégorie d'agents déterminée. Ainsi, par exemple, ceux qui sont embauchés en 2007 seront retraités tous aux environs de l'an 2027.

Au niveau des instances internationales

L'ajustement structurel imposé par les institutions financières internationales sera porteur d'effets négatifs : en Afrique, elle a entraîné l'augmentation de la pauvreté, la déstabilisation des pouvoirs en place et le délitement de l'Etat au point de contraindre la société à prendre elle-même en charge sa survie (Chevalier 2002:241).

La sentence étant très dure pour l'Etat prédateur de l'Afrique, nous estimons qu'il est temps pour la communauté internationale de collaborer avec les Etats du sud, en particulier avec la RDC, pour son édification. Nous retenons à ce sujet, le modèle appliqué aux Forces armées de la RDC. Il y a eu deux contrôles indépendants (armée et communauté internationale) pour dénombrer avec exactitude tous les éléments de cette armée ; ensuite, ce contrôle a montré deux chaînes :

- celle de commandement et administration ; elle était gérée par le pouvoir de Kinshasa ;
- la chaîne financière, aux donateurs, ou bailleurs de fonds. Pour ce faire, il est indispensable d'appuyer le Gouvernement dans le processus de retraitement des agents et fonctionnaires de l'Etat.

Enfin, si la communauté internationale pouvait appuyer les « initiatives locales de développement » présentées par l'environnement congolais au lieu d'imposer au Congo des plans préétablis au Nord. Souvent ces plans ont toujours échoué.

Conclusion

L'objectif visé dans cette réflexion était d'entreprendre une rétrospective critique (autopsie) de l'administration publique, un des principaux piliers de l'espace public congolais. Durant cet exposé, nous nous sommes appliqué à démontrer comment est ce que l'Administration publique avait bâti le Congo colonial ; et aussi c'était le même instrument qui détruisit le Congo post colonial. Deux missions contraires.

Sous la domination belge, le pouvoir colonial monta à la fois un instrument (Administration) d'exploitation et de développement. En 80 ans, ce grand bassin forestier et hydraulique s'était transformé en milieu habitable. Ceci s'était réalisé par le dur labeur de l'Administration coloniale, dont la cheville ouvrière était constituée essentiellement des nègres. Ces derniers avaient payé de leur sang et de leur vie face à la violence imposée par le colonisateur.

Trois décennies après l'indépendance, l'environnement social congolais (zaïrois) et son pouvoir politique s'étaient activés à la destruction de cet héritage colonial. Cette destruction au mieux cette de déconstruction avait connu plusieurs phases dont: l'indépendance elle-même, la zaïrianisation, le programme d'ajustement structurel et les guerres de « libération » de 1996 à 2002. De cette logique, l'Etat pourvoyeur céda la place à l'Etat sauvage (Depelchin 1992) qui dévorait tout sur son passage.

Au chapitre des perspectives, nous avons été bref. Parmi tant des stratégies du réaménagement de l'espace public congolais, nous avons plus insisté sur le désengagement ou retraitement des fonctionnaires et agents de l'Etat. Nous avons considéré cela comme préalable principal pouvant enclencher le processus d'autres réformes. Et pour y arriver, nous avons préconisé que ce préalable fasse l'objet de politique publique du pouvoir politique congolais.

Quant à la communauté internationale, nous avons préconisé, la collaboration. Qu'elle coopère avec le pouvoir public congolais pour les efforts allant dans ce sens ; nous avons retenu l'exemple de l'armée congolaise.

N'ayant pas la prétention d'exploiter tous les contours du problème, d'autres analyses pourront porter sur la sanction administrative, les moyens financiers, ...

Note

1. cf. Notre enquête à la Division provinciale de la Fonction publique à Kisangani, le 14 juin 2007.

Bibliographie

- Angalia, N. et Bosongo, J., 2001, « Les implications politico-administratives de la crise salariale de la fonction publique dans la ville de Kisangani » in *Revue de l'IRSA*, n° 7, 8, Kinshasa, PUK.
- Bayart, J.-F., et al., 1992, *Le politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala.
- Chevalier, J., 2002, *Science administrative*, 3e éd. Refondue, Thémis, Paris, PUF.
- Depelchin, J., 1992, *De l'Etat indépendant du Congo au Zaïre contemporains (1885-1974)*, Paris, Karthala.
- Journal officiel* de la RDC, n° 15 du 1^{er} août 1991.
- Mpinga, K., 1973, *L'Administration publique du Zaïre*, Pédone, Paris.
- Ngonga, M.M., 2004, *L'Etat à l'épreuve de la guerre : violences et reconfiguration des pouvoirs en RDC*, Thèse de Doctorat, Paris I.
- Wanzila, I. I., 1992, « La présence des chefs coutumiers dans l'Administrations territoriale publique opportunité ? » in *Zaïre-Afrique*, mars, n° 263.
- William J.-C., 1997, *Banyarwanda et Banyamulenge, Violences ethniques et question de l'identité au Kivu*, coll. Zaïre, année 1990, vol. 6, Paris, L'Harmattan.
- Young C., 1965, *Introduction à la politique congolaise*, éd. Universitaires du Congo, Kinshasa.
- Welepele, C. et Yuma D., 2001, *La dépolitisation de l'Administration publique congolaise*.

