

## LA POLITISATION DU RECRUTEMENT AU SERVICE DES GRANDS MAUX DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CONGOLAISE

**Théophile ALPHA**

Université Officielle de Bukavu, République Démocratique du Congo

[alphatheophile@gmail.com](mailto:alphatheophile@gmail.com)

**Résumé :** Depuis plus de deux décennies déjà, il s'observe au sein de l'Administration publique congolaise un problème majeur à savoir celui lié à la politisation du recrutement au sein de cet appareil pourtant censé travailler au bénéfice de l'intérêt général. En effet, l'entrée dans la fonction publique ne se fait plus sur base des critères objectifs d'autant plus que c'est la bravoure politique et les critères ethno-tribaux qui président aux choix des animateurs des services publics de l'Etat violant ainsi les principes de neutralité, d'apolitisme et d'impartialité reconnus à l'Administration publique par la constitution et la loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat. La conséquence de cette politisation est que l'Administration se retrouve sous l'emprise de certains animateurs travaillant au bénéfice des intérêts égoïstes que d'œuvrer pour sa mission principale qui est celle de la satisfaction de l'intérêt général. Ce contrôle de l'Administration par les politiques fait avancer, petit à petit, le pays vers un retour dans le *spoils system* que le renforcement du *merit system*. A travers ces quelques lignes, nous allons revisiter l'historique, procédures et pratiques de recrutement dans l'administration publique congolaise, dégager aussi quelques maux qui accompagnent et/ou qui découlent de cette politisation du recrutement, revisiter les principes de base du *spoils system* et *merit system* pour situer la place actuelle de l'Administration publique congolaise et chuter par une proposition pour contribuer à mettre fin à ce problème qui ronge l'Administration publique congolaise.

**Mots clefs :** politisation, recrutement, Administration publique.

**Summary:** For more than two decades now, there has been a major problem within the Congolese public administration, namely that which is linked to the politicization of recruitment process within this apparatus which is supposed to work for the benefit of the general interest. Indeed, entering into the public service isn't based on objective criteria, more so with the tribalist mind and the political parties' influence and orientation, which govern the choices of the animators of the public services in the violated State rules. Thus the principles of neutrality, apolitism and impartiality recognized in the public administration by the constitution and the law n ° 16/013 of July 15, 2016 on the statute of the career agents of the public services of the State is no more applicable. The consequence of this practice is that the Administration finds it hard to achieve its main mission and objectives because some public service animators are working for selfish interests of their different parties or ethnic groups, than satisfaction for the general interest. The control of the public service Administration by

the politicians, some tribes and the political parties is increasing little by little, hence taking the country back into the spoil system of the law of the strongest. Where some tribes and political parties easily enter the system even when they don't fit in the criteria. Through these few lines, we will revisit the history, procedures and practices of recruitment process in the Congolese public administration system, highlight some of the evils which accompany recruitment process, revisit the basic principles of the real system to situate the current place of the Congolese public administration and a proposal to help put an end to this evil that is eating away the Congolese public administration system.

**Keywords** : politicization, recruitment, public administration.

## **Introduction**

Dans toute société, la fonction publique joue un rôle essentiel en aidant le gouvernement à exercer le pouvoir politique. Elle l'aide à prendre des décisions, notamment en offrant des conseils dans la formulation des politiques gouvernementales, et elle met en œuvre ses décisions, fait le contrôle et/ou suivi de l'exécution des décisions prises par le gouvernement (Luc Juillet, 2018)

Néanmoins, le contexte politique dans lequel s'exerce le gouvernement démocratique engendre des conditions qui peuvent miner la loyauté et la réactivité des fonctionnaires. D'abord, les fonctionnaires sont aussi humains et bien qu'ils ont pour mission d'œuvrer pour l'intérêt général, cela ne leur fait pas disparaître leurs préférences politiques et leurs convictions idéologiques quant à la conduite des affaires gouvernementales. La carrière dont ils bénéficient fait en sorte qu'en un certain moment, ils peuvent servir un gouvernement dont ils ne partagent pas forcément les points de vue. Dans une telle situation, le gouvernement qui accède au pouvoir peut légitimement craindre que ses fonctionnaires ne lui soient pas loyaux et/ou ne travaillent pas pour sa cause ou qu'ils ne lui offrent pas les meilleurs services à la fois en qualité et quantité et dans le timing lorsque leurs préférences politiques divergent. Cette crainte a conduit beaucoup des gouvernements, à l'instar de ceux de la RDC (sous le régime de Mobutu, Joseph Kabila, et même sous le régime actuel), à chercher à contrôler cet appareil administratif pour s'assurer non seulement de la loyauté et de l'accompagnement des fonctionnaires mais aussi pour insérer dans l'administration publique les proches et fidèles alliés selon qu'ils ont été impliqués dans la lutte pour la

conquête du pouvoir. Le comble est que cette situation a pour conséquence de désorienter l'Administration qui travaille désormais pour la satisfaction des intérêts égoïstes et/ou partisans (Alain Stenmans, 2011). Notons que cette politisation de l'appareil administratif en RDC prend de l'ampleur. Cette politisation du recrutement et ses corollaires : le détournement et corruption, l'impunité, la partialité dans les décisions prises par les autorités, le népotisme font émerger petit à petit l'Administration publique vers un retour dans le *spoil system* avec comme conséquence la substitution des intérêts égoïstes à l'intérêt général.

Certes, certains auteurs à l'image de (Auguste Vivien, 1845) peuvent évoquer la raison selon laquelle l'Administration et la politique sont indissociables évoquant cette subordination de l'Administration publique au pouvoir politique, nous ne nions pas cet état de fait, néanmoins, cette subordination n'implique pas que l'Administration se confonde avec le pouvoir politique ou qu'elle se substitue au pouvoir politique, cette substitution étant une des caractéristiques des régimes autoritaires pourtant la République Démocratique du Congo se réclame régime démocratique.

A travers ces quelques lignes, nous poursuivons l'objectif de dégager les maux que génèrent la politisation du recrutement dans l'administration publique congolaise et son impact dans la conduite de l'Administration publique congolaise vers un retour dans le *spoil system*. C'est ainsi qu'à travers cette analyse, nous allons répondre à certaines interrogations articulées autour de quatre questions : Que prévoient les textes en matière de recrutement dans l'administration publique congolaise ? Quels sont les maux que génère cette politisation du recrutement de l'administration publique congolaise ? Quelle peut être la conséquence à long terme de cette politisation et quelles stratégies peuvent être mises en œuvre pour contribuer à y mettre fin ?

## **1. Du recrutement dans l'administration publique congolaise : Historique, procédures et pratiques**

Dans cette petite section, nous allons présenter l'historique du recrutement dans l'Administration publique congolaise au regard de certains textes en vigueur. Ceci va facilement nous permettre de dégager les procédures de recrutement dans l'Administration publique congolaise et les maux qui découlent du non application de ces lois.

### *2. Historique et procédures de recrutement dans l'Administration publique congolaise*

Le régime de statut dans l'administration congolaise remonte à la période coloniale. Le personnel de l'administration était régi par un système mixte faisant appel à la fois au statut et au contrat. Il y a en effet deux statuts distincts s'appliquant l'un au personnel métropolitain et l'autre appelé auxiliaire. Ce n'est qu'en 1959 que l'Administration a été dotée d'un statut unifiant.

Avec l'accession du pays à l'indépendance, l'Administration a connu certaines réformes de 1963, 1965, 1973 et 1981. Toutes ces modifications qui avaient pour but l'expression d'une certaine évolution du régime de MOBUTU, ont eu pour conséquence de conduire l'Administration publique congolaise vers le *spoils system*. En effet, la réforme de 1967 soutenue par les ordonnances loi n° 66/45 du 6 février 1966 fixant les pouvoirs des gouverneurs des provinces, des ministres provinciaux et des assemblées provinciales et la loi n°67/177 du 10 avril 1967 portant organisation politique et administrative des provinces, districts et territoires consacre le retour de l'unitarisme mettant ainsi fin au fédéralisme jadis soutenu par la constitution du 1<sup>er</sup> Août 1964 dite la constitution de Luluabourg. Ces ordonnances serviront de tremplin pour les autorités de la deuxième République de nommer les jeunes pour gérer la territoriale. Des jeunes qui étaient de l'obédience du parti au pouvoir.

La loi n°73/015 du 5 janvier 1973 portant organisation territoriale et administrative de la République, qui visait l'instauration de la centralisation, viendra renforcer ces intentions car à partir de celle-ci, l'administration est politisée du sommet à base. Il

n'est plus question pour cette réforme de se contenter de timides remodelages de l'édifice croulant de l'époque coloniale note (Mpinga Kasenda, *l'Administration Publique au Zaïre, 1973, p315*), mais bien de révolutionner tout le système du sommet à la base afin de le rendre apte à assumer les objectifs de développement d'un Etat révolutionnaire».

Néanmoins, la loi n°81-003 du 17 juillet 1981 apporte des réformes importantes et a ainsi le mérite d'introduire certaines innovations. Cette loi à son article II où le thème de recrutement est abordé, soumet celui-ci à certaines conditions de fond et de forme. Le merit system est soutenu par cette loi. En dépit de ses nobles objectifs, cette loi n'a pas pu atteindre les résultats souhaités du fait notamment de la survivance des maux rapprochés à la réforme de 1973.

Depuis la promulgation de la constitution le 18 février 2006, la RDC engagée dans le régionalisme constitutionnel, est organisée aux niveaux de pouvoir d'Etat: d'une part, le pouvoir central exerçant la plénitude de la souveraineté étatique et, d'autre part, la province jouissant de la libre administration ainsi que de l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques.

Ainsi, en vue d'adapter l'administration publique à cette organisation politique et administrative, la loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics est venue. Tout en réaffirmant les principes essentiels contenus dans la loi du 17 juillet 1981, celle-ci apporte les innovations importantes entre autres l'affirmation des principes d'apolitisme, de neutralité et d'impartialité de l'agent et fonctionnaire de l'Etat.

### ***3. De l'entrée dans la fonction publique congolaise***

Deux conditions sont exigées pour entrer dans la fonction publique congolaise suivant cette nouvelle loi : conditions d'admission (fond) et des conditions de recrutement.

#### *4. Condition de fond*

L'art. 5 de cette loi soumet les conditions d'entrée dans l'Administration publique à la nationalité, à la méritocratie (recrutement sur concours sauf exception soulevée à l'art.6 al2.), à la plénitude des droits civiques, aux bonnes vies et mœurs, à l'âge (l'âge de 18 ans minimum et de 35 ans maximum. La limite d'âge pourrait être reportée à 40 ans pour le recrutement à déterminer par le règlement d'administration.).

#### *5. Procédés de recrutement*

Plusieurs procédés de recrutement existent. Le recrutement peut se faire par nominations discrétionnaires, peut également se faire par cooptation, soit en fin sur titres. De tous ces procédés, la loi du 15 juillet 2016 en ces articles 5 et 6 ne retient que deux procédés à savoir le recrutement sur concours et le recrutement sur titre. Le choix de ces deux systèmes par le législateur congolais fait à ce que l'Etat congolais a beaucoup plus opté pour le merit system que pour le spoil system du moins du point de vue légal.

##### *a. Le concours.*

L'art.6 de cette même loi stipule que l'agent est recruté sur concours. Ceci suppose qu'il est confronté à plusieurs candidats pour enfin retenir le choix qui semble meilleur conformément aux conditions exigées et aux moyens disponibles. Qui plus est, la RDC recourt au concours examen d'autant plus que l'art 6 al 4 et l'art.7 al. 1 de la même loi soulignent que le recrutement fait l'objet d'une publicité préalable à la presse, cette publicité est assurée par avis officiel d'appel à candidature accordant au candidat un délai utile pour l'introduction de son dossier. A l'issue du concours, seul le candidat ayant rempli les conditions et s'étant classé en ordre utile peut être recruté et affecté dans le ministère ou le service intéressé.

##### *b. Le recrutement sur titre.*

L'art.5 al 5 de la même loi souligne que pour être recruté comme agent de carrière parmi les conditions à remplir, il faut avoir subi avec succès les épreuves de concours de recrutement sauf pour le cas exceptionnel de recrutement sur titre prévu à l'art.6 al2. Cet article stipule que le recrutement peut se faire sur titre en faveur des

candidats détenteurs d'un diplôme délivré ou reconnu équivalent par l'enseignement national et préparant spécialement à la carrière concernée, pour autant que le nombre des candidats ne dépasse pas les emplois mis en compétition.

## **6. Maux générés par la politisation du recrutement dans l'administration publique congolaise**

L'un des maux que connaît l'administration publique congolaise se trouve au niveau de la politisation du recrutement dans l'appareil administratif. Pourtant, l'art.193 de la constitution consacre son impartialité soutenant que l'Administration publique est apolitique, neutre et impartiale. Nul ne peut la détourner à des fins personnelles ou partisans. Ce principe d'impartialité voudrait donc que dans la prestation de service public, les prestations soient à priori neutres étant donné qu'elles visent l'intérêt général au détriment de la poursuite des intérêts égoïstes et partisans. Selon ce principe, l'administration publique doit rester sans parti pris, sans considération des opinions politiques, religieuses des usagers dans la prestation de service public. Il est ainsi interdit aux usagers des services publics d'accorder ou ne pas accorder l'utilisation des biens publics aux usagers en raison des considérations politiques, il leur est interdit de privilégier une catégorie des usagers sur base de leur appartenance politique.

Malheureusement, le recrutement des agents et fonctionnaires se fait presque souvent sur base d'une recommandation politique y compris l'avancement en grade et le licenciement. L'expérience et la méritocratie sont mises de côté accordant une grande importance au recrutement sur fond de recommandation des mouvances au pouvoir.

Le système de recrutement dans l'administration publique de la RDC est donc dominé par la fonction d'appartenance politique ainsi, il accorde une grande attention à l'aspect politique (militantisme), à la dimension représentative et tribale (quota régionaux) et pourtant du point de vue réglementaire l'unique façon d'entrer dans la fonction publique c'est de passer par le concours suivant l'art5 du statut de 2016 sauf pour l'exception soulevée à l'art.6. L'Etat lui-même à travers ce système de recrutement

taillé sur mesure consacre donc les divisions car le manque de contrôle de certains agents, l'indiscipline, l'irrégularité, les conflits entre cadres le tribalisme...sont fonctions d'une mauvaise politique de recrutement et donc d'un recrutement biaisé.

Cette politisation ne vient que renforcer le pouvoir de certains hommes politiques que de rendre l'Administration publique efficace. Ainsi, on se retrouve facilement devant les hommes forts qui disposent des moyens financiers dépassant le budget des Etats, d'un pouvoir énorme au point où les fonctionnaires n'ont pas la possibilité de s'exclure des décisions qu'ils prennent car peuvent recourir à tout moment à la contrainte.

Le défi de maintenir une fonction publique neutre et indépendante génère aussi d'autres maux lesquels conduisent petit à petit l'Administration publique congolaise vers un retour dans le *spoils system*. Sans la prétention d'être exhaustif, voici certains maux que génère cette politisation du recrutement au sein de l'Administration publique congolaise :

a. *Recrutement partisan*

Il est l'un des maux si pas le plus principal qui ronge le bon fonctionnement de l'Administration publique congolaise. Ce recrutement partisan constitue en effet une déviation conduisant les responsables politiques des administrations à recruter dans celle-ci, sous des influences diverses, des agents qui ont une orientation politique déterminée, une conception particulière de la gestion publique qui permettent à ces responsables de faire de la politique au sens péjoratif par des mesures, des voies ou des moyens surtout destinés à maintenir et à conforter leur pouvoir (Alain Stenmans, 2011)

En effet, en raison du nombre scandaleux de nominations partisans, chaque parti porté au pouvoir met en question la loyauté et l'éthique des effectifs partisans promus par le gouvernement précédent. Les revanches perturbent alors la gestion courante des affaires de l'État : règlements de comptes, méfiance, mutations (Claude Fleury, 2014, p37). Afin de sauver leur peau, les administrateurs sur la sellette adoptent une attitude servile et complaisante à l'endroit de leurs nouveaux maîtres. Aujourd'hui, les jeunes talents sont arrivés au point de croire que l'engagement partisan ou une servilité à toute épreuve offrent les seules garanties d'accès et de promotion à l'intérieur du

système. Le sens critique, la méritocratie et le devoir d'expertise s'en trouvent irrémédiablement compromis. Il existe certes des hauts fonctionnaires extrêmement compétents, en dépit de leur ascension partisane, mais très peu auraient réussi s'il leur avait fallu passer au travers des mailles d'un système indépendant axé sur le mérite et les compétences. Dans la plupart des pays du tiers monde à l'instar de la RDC, ce phénomène est toujours observé. Sous la deuxième République notent (Otemikongo Mandefu et Toengaho Lokundo, 1991, pp174-184), la politisation de l'Administration publique congolaise et la mauvaise gouvernance de la chose publique se sont fait remarquer par : l'impunité, la corruption, la forte tendance à l'inversion de l'échelle des valeurs notamment, aux niveaux des critères de recrutement des animateurs de la fonction publique où les critères de recrutement restaient encore obscurs et non démocratiques. Ces antivaleurs l'emportaient généralement en vertu de la compétence. Malheureusement, ce phénomène reste toujours en vogue et est accentué, sous la troisième République, par le recrutement sur fond d'une recommandation politique que sur qualité et se manifeste souvent par l'octroi abusif des numéros matricules sans que leurs bénéficiaires n'aient subis certaines épreuves et/ou procédures de recrutement, par l'existence au sein de l'Administration publique congolaise des postes et emplois fictifs.

A la question de savoir pourquoi les autorités recourent à cette pratique, Théodore Trefon, 2010, p735-755) pense que les autorités politiques cherchent à instrumentaliser cet appareil en vue d'assurer à la fois leur survie politique et enrichissement personnel. A notre niveau, nous avons trouvé que c'est aussi le moment pour les autorités en place non seulement d'encourager les personnes qui leur ont apporté secours pendant les années de lutte mais aussi c'est le moment d'élever et accorder de l'emploi à la tribu dont est issue l'autorité en place.

Dans une telle perspective, l'administration ne peut servir que les intérêts d'une frange de la population au pouvoir et substituer l'intérêt d'un groupe minoritaire à l'intérêt général.

#### ***b. Tribalisme et colinisme***

Devant, ce qu'il convient d'appeler « l'impuissance des politiques » en Afrique, le tribalisme est érigé comme une arme au service des leaders politiques africains, incapables d'asseoir les principes démocratiques dans leur pays. Ils deviennent ainsi des dictateurs capables de sacrifier leur peuple pour leurs propres intérêts. A l'approche des échéances électorales, le politique africain se réconcilie souvent avec sa base constituée essentiellement d'hommes, de femmes appartenant à son ethnie. D'où les expressions souvent répandues du genre : « *c'est notre pouvoir* » « *c'est nous qui commandons* » « *et vous vous devez attendre votre tour* » ( **Brice Arsène Mankou, 2007**)

En effet, en analysant la façon dont le recrutement est effectué en RDC, on en vient à conclure que le premier critère qui préside au recrutement dans l'administration publique congolaise est fonction de l'appartenance à telle ou telle autre tribu. Actuellement, le qualificatif tribalisme est surpassé et on parle déjà du "colinisme". Le recrutement dans l'administration publique congolaise se faisant désormais sur le fond du colinisme.

Le tribalisme est devenu en RDC, le mode d'accès rapide dans la fonction publique. (Mushonga Mayembre Cyprien, 2009, p9) renchérit en soulignant que c'est sous la troisième République que s'est accentué ce phénomène de discrimination dans les services publics du sommet de l'Etat jusqu'au niveau local. Elle s'est manifestée au travers l'éthnisation des services publics de l'Etat du fait que la majorité des départements ministériels clés et services publics clés étaient toujours dirigés par les originaires du Katanga sous le règne du président KABILA, actuellement par les luba. Cette pratique est à la base de l'inefficacité dans l'administration parce qu'il n'y a pas recrutement sur base des critères objectifs. La méritocratie étant oubliée, ce sont les appartenances ethnique, tribale et politique qui sont récompensées. La conséquence d'une telle privatisation politique est que le recrutement devient politique et il s'exerce un grand activisme politique au sein de ces services publics débouchant sur la mise en place d'une administration tribale d'autant plus que le clivage Est-Ouest, Nord-Sud se développe. L'administration étant gérée par les partisans ignorants, il en découle corruption, l'accentuation du chômage, conflit entre les agents, l'intérêt général oublié

au bénéfice des intérêts particuliers, le sous-développement, un autoritarisme tout fait et pourtant le pays se revendique démocratique.

*c. La corruption et détournement*

La corruption est également l'un de fléau qui caractérise le secteur public en RDC. Pierre Jacquemont rapprenant les mots du comité épiscopal congolais dégage l'ampleur et la diversité de la corruption. Dans ce pays : « tout peut s'acheter : une décision judiciaire, un titre universitaire, un diplôme scolaire, une carte d'identité, une nomination politique, une promotion administrative, un recrutement dans la fonction publique... (DIDR-OFPRA&CEDOCA-CGRA, 2016, p18). Le rapport de transparency international ne vient que renforcer les affirmations du Comité épiscopal congolais d'autant plus qu'il place la RDC en 2019 à la 168e place sur 180 pays classés dans l'indice de perception de la corruption. Cette corruption est devenue un symptôme profond d'une mauvaise administration dont on perçoit souvent le reflet dans le copinage, l'instauration d'une administration étatisée, l'inefficacité d'organismes ordinairement mobilisateurs des recettes, malversation à grande échelle dans la passation des marchés et l'incapacité à satisfaire la population.

La corruption dans l'Administration publique est devenue un blocage sérieux et un obstacle à la rapidité et à l'efficacité. Rien ne motive les agents et fonctionnaires des Etats africains à devenir de bons gestionnaires. Lorsqu'ils sont honnêtes, efficaces et qu'ils restent dans le secteur public, les fonctionnaires, dans la plupart des pays d'Afrique, ne sont pas suffisamment rémunérés pour se « reproduire » (c'est-à-dire pour élever leurs enfants de manière à leur permettre d'occuper à l'avenir des postes équivalents dans la société). Les salaires dans le secteur public en Afrique sont insuffisants (Robert CAMERON, 2010, pp637-643). Ceci fait à ce que bon nombre des fonctionnaires exigent le paiement d'une petite somme pour un service public. L'accès à certains documents est conditionné par le paiement d'un coût supplémentaire que celui prévu, le coût supplémentaire étant qualifié de "motivation, Madeso ya bana (nourriture des enfants)" et autres qualificatifs selon qu'on change de province. Le stage dans les institutions étatiques est devenu payant,...La corruption est devenue un

problème plus difficile à traiter du fait qu'elle profite à ceux qui détiennent le pouvoir. Cette corruption ne fait que ronger le tissu économique de la société mais aussi saper les fondements moraux de la société. C'est pourquoi on ne saurait être complaisant à son égard.

L'autre maux qui découle de la politisation de l'Administration publique et qui est souvent accompagné de corruption c'est le détournement des deniers publics. L'Administration publique est caractérisée par les dépenses ostentatoires de la part des détenteurs du pouvoir, l'argent du trésor public sert pour leurs fins propres et besoins personnels, acheter des villas à l'étranger, des voitures coûteuses et autres. La force d'une autorité administrative ou politique est fonction des sommes détournées sous son règne. Ce fléau touche aussi l'administration publique congolaise et l'empêche de bien atteindre son objectif qui est celui de la satisfaction de l'intérêt général.

*d. Accroissement du rôle joué par les cabinets politiques*

L'une des conséquences de la politisation de l'administration publique c'est l'exercice par les cabinets politiques d'un rôle beaucoup plus importants à la place des personnels administratifs. C'est dans ce sens que les cabinets politiques ont tendance à se substituer à l'administration publique. Ils programment des rencontres entre leur ministre et les clientèles, en l'absence des fonctionnaires responsables des dossiers. Ils bloquent des dossiers ou en modifient les recommandations pour des considérations partisans. Ils subordonnent l'analyse des dossiers à la nécessité de bien faire paraître leur ministre (Analyse de Claude Fleury, *op.cit.* p37). Si l'on excepte le poste de directeur de cabinet, nécessaire pour assurer la coordination politique entre les ministres, les cabinets politiques n'ont plus leur place au sein des ministères. Leur mode de fonctionnement dénature la mission de service public et prive les ministres d'un accès libre et ouvert aux compétences et aux expertises disponibles. Tous ces agents note (Roger Delvaux, 1945, p165), qu'on retrouve dans les cabinets politiques mobilisent beaucoup d'argent car supportés par le budget de l'Etat et pourtant un petit nombre peut aider à jouer ce rôle car leur travail est déjà suppléé par les fonctionnaires qui font carrière et qui travaillent dans le souci de l'intérêt général.

*e. Avancement en grade dans la fonction publique congolaise impacté.*

La politisation du recrutement a aussi pour conséquence entre autre d'impacter négativement sur l'avancement dans la fonction publique congolaise. Il s'agit en effet d'un problème de garantie, le souci étant non seulement de recruter un agent de son parti mais aussi de le promouvoir dans le plus bref délai pour faciliter son ascension et s'assurer d'avoir un service acquis à la cause du régime au pouvoir. En RDC, comme on peut le constater, dans plusieurs services publics l'accès aux emplois supérieurs est tributaire des arrangements politiques c'est ce qui pousse Merphy Pongo à affirmer que le recrutement des agents se fait sur base d'une recommandation politique y compris l'avancement en grade et le licenciement. Il (le licenciement) s'agit plus ici pour ceux qui sont contre la politisation et qualifiés de pro opposition. C'est ce qu'on a constaté dans la mise en retraite de certains hauts fonctionnaires de l'État notamment les secrétaires généraux. La nomination et l'avancement en grade dans l'administration publique ne sont plus fondés sur des critères objectifs prévus par les textes légaux en la matière (Mushongo Mayembre Cyprien, 2019, *op.cit.*, p10). Seule l'appartenance à un parti politique ou à un groupement politique de la mouvance présidentielle en est un critère de mérite. Les chefs de différents services publics ont adhéré aux partis et regroupements politiques dans le but de sécuriser leurs postes. Il s'agit en effet de l'émergence de la culture administrative fondée sur le « patronage » (système des protections politiques) et non sur le mérite » et qu'elle n'est pas orientée vers l'amélioration des performances et de la qualité des prestations de service ; c'est dire que la politisation constitue un grand obstacle au bon fonctionnement de l'administration publique.

*f. Le clientélisme et népotisme*

Le népotisme et le favoritisme aux niveaux local, national et régional dans l'Administration peuvent compromettre l'efficacité et l'efficience de la prestation des services publics, affaiblir la confiance des citoyens et nuire à l'image des autorités publiques locales, nationales et régionales en tant qu'entités servant les intérêts de leurs administrés (Wilma Delissen Van Tongerlo, 2019, p1).

Actuellement, la RDC fait face à une gestion axée sur le clientélisme et le népotisme. En effet, la gestion des entreprises publiques, des services publics...se fait sur fond de ces deux pratiques. L'Objectif étant de récompenser les amis proches et ceux qui ont facilité l'accession au pouvoir. La méritocratie ne compte plus.

*g. Le laxisme dans la gestion des services publics*

Le laxisme dans la gestion des services publics peut justement se justifier par l'absence de suivi, contrôle et évaluation du personnel administratif. Mais qu'est ce qui peut justifier cet état de fait ? A notre niveau nous pensons que déjà les personnes qui entrent dans la fonction publique ne suivent plus une procédure normale. Ce qui fait qu'il y a lieu de se retrouver devant des chefs qui n'ont pas de pouvoir sur leurs subordonnés d'autant plus que ces derniers sont protégés par certains politiques et ont été engagés dans le but de protéger les intérêts de ces derniers. Etant donné que le principe de parallélisme de forme et de compétence s'impose et dans le souci de protéger leurs postes, certains responsables des services publics n'hésitent pas à éviter le contrôle. L'absence de suivi, contrôle et évaluation est ainsi la conséquence des absentéismes à répétition, de la négligence, corruption...de certains fonctionnaires.

Loin d'être exhaustif, ces maux ci haut cités gangrènent le bon fonctionnement de l'appareil administratif congolais et ont pour origine la politisation du processus de recrutement dans la fonction publique congolaise. Cette politisation fait émerger le pays vers un retour dans le *spoil system*. Il importe donc de revisiter les différents traits caractéristiques de ce système pour s'en rendre compte.

**7. Vers un retour du *spoil system* à la place du *merit system* ?**

Au regard de tous les maux ci haut reprochés à l'Administration publique congolaise, il y a lieu d'affirmer que celle-ci tend encore vers un retour du le *spoil system* en lieu et place du renforcement du *merit system* pourtant prôné par les textes en vigueur. Quelle différence pouvons-nous établir entre les deux ? A la lumière de Christian De Visscher et Gauthier Le Bussy, *op cit*, pp61-80), le système du mérite repose sur l'égal accès aux emplois publics et la sélection objective des agents (souvent par le biais de concours). Le fonctionnaire est supposé loyal et impartial vis-à-vis du

pouvoir politique. S'il est généralement reconnu légalement, ce système est souvent détourné dans les faits. Il est rare par ailleurs qu'il s'étende à l'ensemble des emplois, le pouvoir politique se réservant la possibilité d'exercer son libre choix pour un nombre plus ou moins étendu de postes (généralement de la fonction publique dirigeante).

Et donc si le *merit system* repose sur la méritocratie, il n'en est rien du *spoil system* qui est beaucoup plus tourné vers la récompense des individus en fonction de leur lutte pour l'accès au pouvoir. Ce *spoil system* présente le désavantage de cracher sur les principes directeurs des services publics pourtant ceux-ci permet à l'administration publique de répondre sans parti pris au besoin d'intérêt général. Le *merit system* présente quant à lui l'avantage d'assurer l'égalité des usagers devant les services publics et de promouvoir la méritocratie.

Au regard des principes directeurs de chaque système et tenant compte des réalités en vigueur dans notre pays, deux tendances peuvent être ressorties. D'une part, le *merit system* est réellement soulevé par le législateur congolais d'autant plus que la constitution spécialement à son article 193 et la loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat prônent le *merit system* en ce sens qu'elles reviennent sur l'impartialité, la neutralité, l'égalité, la méritocratie...qui doivent caractériser la fonction publique. Mais dans les faits c'est le *spoil system* qui est en vigueur. On peut ainsi soutenir que ces deux lois n'ont qu'un objectif celui de donner l'image positive du pays à l'extérieur, il ne s'agit en effet que d'un idéal.

Il y a lieu de noter que le *spoil system* est en constante progression en RDC. Il suffit de s'intéresser à l'intervention des partis politiques dans le recrutement et la carrière de fonctionnaires pour s'en rendre compte. Pour cacher l'émergence du *spoil system*, les autorités recourent parfois aux concours complaisants et de formalité pour donner l'impression à la face du monde que le pays applique le *merit system*. Et pourtant, ces concours ne sont organisés que pour raison de formalité car les engagés ont déjà même commencé à travailler avant que le concours soit organisé (cas par exemple du

concours organisé en Décembre 2019 par la DGDA sur toute l'étendue de la République et dont les résultats se font toujours attendre). Un autre exemple palpant de l'évolution vers le *spoil system* c'est l'octroi abusif des numéros matricules. En effet, à la veille de la fin du mandat de Joseph KABILA (Président honoraire de la RDC) et à la sortie du gouvernement ILUNKAMBA donnant place au gouvernement dit de l'Union sacrée, les numéros matricules ont été distribués abusivement par les dirigeants tenant compte soit des affinités politiques soit familiales sans que ces " nouveaux fonctionnaires " aient subi un concours pour entrer dans la fonction publique. Cette politisation du recrutement et/ou le recrutement sur fond des critères subjectifs est actuellement en vogue tant dans le secteur public que privé en RDC. Tant que les partis politiques garderont ce caractère tribal, tant que la compétence, probité et sens de l'intérêt général, efficacité (qui sont trois thèmes regroupant les qualités de la fonction publique (Marc spielrein, 1994, p.69) ne seront pas respectés, nul doute que l'administration publique congolaise va déboucher dans le *spoil system*. Elle va ainsi se confondre ou se substituer au pouvoir politique et le pays va sombrer dans le système reproché au feu Maréchal MOBUTU.

#### **8. La dépolitisation de l'administration publique congolaise, n'est-elle pas une nécessité ?**

La politisation du recrutement au sein de l'Administration publique a pour effet d'introduire deux types de personnel. D'une part, les fonctionnaires passés par les voies normales et ceux passés par les voies politiques. Cette dualité des fonctionnaires est à la base des maux ci-haut cités qui font émerger l'administration publique congolaise vers le *spoil system*. Le retour vers le *merit system* s'avère donc important. Il l'est d'autant plus qu'il promeut la neutralité des fonctionnaires et la promotion sur mérite et compétences. Notons tout de même que la politisation, existante malgré tout, y est souvent occultée dans une volonté d'instrumentalisation de l'appareil administratif.

Que faire pour arriver à dépolitiser ce recrutement dans l'administration publique congolaise ?

Plusieurs auteurs ont déjà abordé la question de la dépolitisation de recrutement en RDC et dans le Monde. Si certains semblent soutenir que pour arriver à mettre en place une administration juste il faut que les fonctionnaires soient élus (système socialiste), d'autres estiment que le contrôle judiciaire et politique suffisent comme le meilleur moyen pour maintenir l'Administration publique dans la ligne démocratique (système libéral). Toutes les idées avancées par les deux écoles sont intéressantes. Chacune d'elle présente néanmoins des limites. Les deux étant confronté à un risque d'instrumentalisation des organes et le recrutement dans la fonction publique sur base de critères subjectifs, pourtant à travers cette analyse, nous cherchons à contribuer à mettre fin à ce fléau qui gangrène l'Administration publique.

Ainsi, pour arriver à dépolitiser l'administration publique congolaise, la stratégie suivante peut être observée :

### *L'entrée dans la fonction publique conditionnée par le passage à l'ENA*

Bien qu'en France actuellement des critiques farouches sont formulées à l'encontre de l'ENA (beaucoup d'entre elles se résumant au fait que le concours n'a pas atteint l'objectif d'ouvrir la haute fonction publique à tous. Il a été observé également une diversification des profils jusque dans les années 1960 et, après, le recrutement s'est fermé. Malgré les réformes, la création d'autres concours, l'ENA peine à recruter dans toutes les couches de la société. Puis il y a le problème qui est reproché à savoir classement de sortie, que les élèves critiquent eux-mêmes. Les 15 premiers de chaque promotion ont le droit d'entrer dans les grands corps [*Inspection générale des finances, Conseil d'État et Cour des Comptes*], et n'ont pas du tout les mêmes carrières que les 85 autres), notons que le passage à l'ENA avant l'entrée dans la fonction publique peut s'avérer importante dans la lutte contre la politisation du recrutement dans la fonction publique. Déjà qu'il permettra le recrutement sur base des critères objectifs à savoir le recrutement sur base des principes du *merit system* et l'intégration au sein de l'Administration d'un personnel servant l'intérêt général que celui qui œuvre pour les intérêts égoïstes d'autant plus qu'il est épargné de toute recommandation politique.

Cette exigence d'impartialité rend l'emploi public plus attractif et le système de concours assure une certaine qualité du recrutement car de l'impartialité et stabilité soulignent (Christian De Visscher et Gauthier Le Bussy, 2011, pp61-80) naît un esprit de service public.

Ainsi donc, avant d'être admis à l'ENA, les futures fonctionnaires devront faire preuve de leurs compétences et c'est sur base de cela qu'ils seront admis. Cette stratégie permettra non seulement d'avoir un personnel efficace et qualifié, d'instaurer la démocratie administrative mais aussi permettra le rajeunissement l'administration publique qui dispose actuellement d'un personnel dépassant l'âge de la retraite.

Toutefois, pour permettre à l'ENA de bien jouer ce rôle de "refonde de l'administration publique", elle doit être restructurée :

Premièrement, afin de permettre le recrutement d'un nombre suffisant, il faudra augmenter la capacité d'accueil et de formation de l'ENA car il est déplorable que sur cinq promotions déjà formées que l'ENA ait réussi à intégrer dans l'Administration publique que seulement 348 fonctionnaires.

Deuxièmement, l'ENA dans sa phase sélective devra tenir compte des réalités géopolitiques. Il faudra que toutes les provinces soient représentées et non seulement l'Ouest du pays. Notons toutefois que ce critère ici présenté n'empêcherait pas le respect de la méritocratie car ceux qui seront retenus auront satisfait préalablement concours.

*La promotion sur résultats et non en termes d'ancienneté ou par récompense de la bravoure politique.*

A travers cette stratégie, il est question pour l'administration publique congolaise d'adopter l'exemple du modèle universitaire en termes de promotion et d'évolution en grades. A ce niveau, la promotion sera fonction de la proposition du projet concret capable d'améliorer le secteur d'intervention de chaque agent. Par exemple, ceux travaillant dans le sport peuvent présenter des idées intéressantes pour l'amélioration

du sport en RDC...c'est la combinaison de toutes ces propositions qui constituera la politique même de chaque secteur et le moyen de financement serait, dans ce cas, facile à mobiliser. Cette stratégie est utilisée dans les ONG et c'est pourquoi l'émergence y est rapide bien que la garantie de carrière n'y soit pas assurée. Il faut donc que l'Administration publique propose des idées susceptibles de favoriser le développement que de rester cet appareil de regroupement des absentéistes, des consommateurs des budgets avec un moindre rendement.

### **Conclusion**

Au terme de cette analyse ayant porté sur la politisation du recrutement au service des grands maux de l'administration publique congolaise, nous avons ressorti sans la prétention d'avoir été exhaustif, quelques maux que génère la politisation du recrutement dans l'administration publique congolaise et qui font avancer, petit à petit, le pays vers un retour dans le *spoil system* en lieu et place du *merit system*. Ces défis appellent à des réformes profondes de l'Administration et à un grand travail de changement des mentalités chez l'homme. La politisation étant devenue un état d'esprit, nous avons le devoir de nous unir pour la combattre. Nonobstant, bien que l'Administration publique ne soit pas totalement apolitique, on exigera seulement qu'elle soit cet appareil qui travaille au bénéfice de l'intérêt général et qui promeut non seulement la méritocratie mais aussi qui se conforme aux principes et obligations qui pèsent sur elle. La dépolitisation devient plus qu'une nécessité et passera par la mise en œuvre de la stratégie proposée.

## Références bibliographiques

### Articles

CAMERON Robert 2011. « *L'administration publique en Afrique. Introduction* ». in revue internationale des sciences administratives, 2010/4(Vol.76), pp.637-643

DE VISSCHER Christian et LE BUSSY, 2011. *La politisation de la fonction publique : quelques réflexions d'ordre comparatif*». in CERAP Pyramides [En ligne], n°3 | 2001.

JUILLET Luc, 2018, «*Vers une politisation des rapports politico-administratifs dans les démocraties anglo-saxonnes*». *Éthique publique*, vol. 20, n° 1 | 2018, nombre de pages non défini.

MANDEFU Otemikongo et LUKONDO Toengaho, 1991. «*la problématique de la politisation de l'Administration publique Zaïroise*». in Congo-Afrique (Zaïre-Afrique à l'époque),n°253-254 vol.31, p 174-184

MANKOU Brice Arsène, 2007. «*Le tribalisme, source de violence politique et ethnique en Afrique*». *Le Portique* [En ligne], 5-2007 | Recherches, consulté le 18 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/leportique/1404>

MUSHONGA Mayembe Cyprien, 2019. «*les pratiques discriminatoires dans les services publics de l'Etat et l'entreprise démocratique en République Démocratique du Congo*». p9 disponible sur [file:///C:/Users/Alpha/Downloads/pdf\\_article\\_cyprien\\_mushonga.pdf](file:///C:/Users/Alpha/Downloads/pdf_article_cyprien_mushonga.pdf), consulté le 3 juillet 2021 à 11h 13'

SPIERLEIN Marc, 1994. « *Pour ou contre le spoil system* ». In revue de deux mondes n°6/1994, p.69

STENMANS Alain, 2011, «*Pratiques de politisation des administrations publiques*». in CERAP 3/2001, nombre de pages non défini.

TREFON Théodore, 2010. «*Les obstacles administratifs à la réforme en République Démocratique du Congo*». in revue internationale des sciences administratives 2010/4 (Vol. 76), p.735-755

## Textes

*Constitution de la RDC*

*Décret n° 13/013 portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement Public dénommé « Ecole Nationale d'Administration » (ENA)*

*La loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, Kinshasa 3 août 2016.*

## Webographie

Analyse de Claude Fleury, 2014. «*Politisation de la fonction publique, un cancer généralisé "dans la conduite des affaires de l'Etat, respectez les formalités et négligez la moralité"*» Mark twain, le soleil, Opinion, 22 novembre 2014, p. 37.

Anonyme, «*politisation de l'Administration publique congolaise*» disponible sur [https://www.congovirtuel.com/administration\\_congolaise.php?q=politisation+de+l%27admnnistration+publique&hl=fr&btnG=Recherche+Google](https://www.congovirtuel.com/administration_congolaise.php?q=politisation+de+l%27admnnistration+publique&hl=fr&btnG=Recherche+Google), exploité le 23 Juin 2020 à 13h01'.

ENA RDC, «*nos réalisations en terme des formations*» disponible sur <http://ena.cd/a-propos/ena-en-chiffres/>, lu le 30 juin2020 à 11h57'S

Ligere.fr, 2020. «*pourquoi les français n'aiment pas l'ENA*», du 11 Janvier 2020 disponible sur <https://www.agoravox.fr/tribune-libre/article/pourquoi-les-francais-n-aiment-pas-220621>, lu le 5 juillet 2020 à 12h05'.

PONGO Merphy, 2018. «*L'administration publique au service de la prédation politique*», disponible sur <https://capsud.net/2018/05/09/rdc-ladministration-publique-au-service-de-la-predation-politique/>, lu le 2 juillet 2020 à 11h32'

## Cours

LIPIPA Posho Christophe, 2013-2014. «*Cours d'Histoire Politique et Administrative du Congo*». dispensé aux étudiants de G1 SPA et RI de la faculté des sciences

*sociales, politiques et Administratives* de l'Université Officielle de Bukavu (UOB), inédit.

### **Ouvrages**

DELVAUX Roger, 1945. «*L'organisation administrative du Congo belge*». Anvers, Ed Zaire, p.165

MPINGA Kasenda, 1973. «*L'Administration Publique au Zaïre : impact du milieu socio-politique sur sa structure et son fonctionnement*». Paris, Editions. Pedone, p.315

### **Rapports**

DELISSEN Van Tongerlo Wilma, «*rapport de la 36<sup>ème</sup> session du congrès des pouvoirs locaux et régionaux portant sur combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux*», p1

DIDR -OFFRA & CEDOCA-CGRA, informations concernant la corruption en République Démocratique du Congo où Pierre Jacquemont est cité comme ayant rapporté les mots du comité épiscopal congolais sur l'ampleur de la corruption en RDC, Septembre 2016, p.18.

Transparency international, indice de perception de la corruption 2019.