

## ANALYSE CRITIQUE DU SYSTEME ADMINISTRATIF CONGOLAIS. Perspectives pour une bonne gouvernance

par

**Arnold MUSAO KALOMBO**

*Doctorant au Département des Sciences Politiques et Administratives,  
Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques, Université de  
Kinshasa*

### Résumé

*Dans cette étude, considérant le dysfonctionnement du système Administratif congolais suite à son inadaptabilité, l'auteur entrevoit les possibilités de création d'un nouveau système Administratif original, celui qui tient compte de nos objectifs de développement en nous appuyant sur nos réalités intrinsèques.*

Mots-clés: **Systeme administratif, Bonne gouvernance**

### Abstract

*The author of this article, after realizing that the Congolese administrative system is not functioning properly due to its inadequacies, are considering the possibility of creating a new administrative system that takes into account our development objectives within us based on the intrinsic realities of our country.*

### INTRODUCTION

Depuis son accession à l'indépendance, le 30 juin 1960, la République Démocratique du Congo fait face à des crises récurrentes dont l'une des causes fondamentales est la contestation de la légitimité des institutions et de leurs animateurs.

Dans le but, d'une part, de consolider l'unité et la cohésion nationale mise à mal par des guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base, l'Etat congolais a l'obligation de défendre les intérêts de sa population, garantir sa survie, la paix, la sécurité et promouvoir la bonne gouvernance et le développement durable.

Toutefois, il sied de retenir que l'Administration publique est une des principales institutions d'un Etat chargée de la conduite des affaires publiques et de la promotion de l'intérêt général. Elle influe directement sur la qualité du gouvernement. C'est elle qui exerce les décisions politiques au profit de la population.

En faisant l'analyse de la situation politique, sociale, économique et institutionnelle de la République Démocratique du Congo depuis son accession à

l'indépendance et à la souveraineté, on peut s'accorder sur le fait que le Congo est une société en crise, souffrant des problèmes économiques et sociaux qui appellent en définitive la refondation même de l'Etat tout entier et la promotion de la bonne gouvernance.<sup>81</sup>

L'analyse de l'évolution de l'Administration publique congolaise révèle sa fragilité et son faible rendement dus essentiellement à la mauvaise organisation des structures et de l'absence de la culture de la bonne gouvernance. Ces crises ont eu pour conséquences, la destruction du tissu économique, la corruption, l'impunité, la dégradation de la machine administrative congolaise.

Disons sans crainte d'être contredit que le système administratif congolais se détériore des régimes en régimes. Cela s'explique en comparant sa naissance à l'époque coloniale et son évolution de la première République jusqu'à celle d'aujourd'hui, le système administratif congolais connaît les difficultés énormes lesquelles l'empêchent d'être performant et de jouer pleinement ses missions qui lui sont confiées, bien sûr, par le gouvernement.

Au regard de ce qui précède, il sied de faire une analyse critique des épineux problèmes qui sont à la base de la dégradation du système administratif congolais et de proposer des pistes des solutions permettant la promotion de la bonne gouvernance, gage du développement.

<sup>81</sup> Ministère de la décentralisation et aménagement du territoire Atelier de formation pour la sensibilisation sur la décentralisation sectorielle, Kinshasa 2010,

Hormis l'introduction et la conclusion, cet article repose sur trois principaux axes dont la teneur ci-après :

## I. EVOLUTION DU SYSTEME ADMINISTRATIF CONGOLAIS

### I.1. Aperçu historique

Avant 1885, l'organisation administrative de type européen était inconnue, hormis l'expérience du royaume Kongo au 14<sup>ème</sup> siècle<sup>82</sup>. Toutefois, le 26 février 1885, le traité de Berlin est ratifié. Léopold II avait déjà fondé plusieurs stations sous couvert du C.O.H.C (station de VIVI, le 24 septembre 1879, poste d'Isangila, de Manyanga, le 1er mai 1881, poste de Stanley Pool à Kintambo, le 1er décembre 1881) avec Stanley comme chef d'expédition. L'année 1885 est le point de départ de l'organisation politique dans la mesure où après l'officialisation de l'Etat Indépendant du Congo (EIC), un double gouvernement fut organisé, à savoir: le gouvernement central ayant son siège à Bruxelles et le gouvernement local ayant son siège à Vivi.

En effet, l'historien Ndaywel-e-Nzie<sup>83</sup> estime pour sa part, que l'histoire administrative proprement dite de la République Démocratique du Congo pris corps en 1888 quand le pays connu pour la première fois une structuration interne mise en place pour les impératifs de la nouvelle gestion. C'est par le Décret royal du 1er Août 1888 que le pays fut divisé en onze districts.

Chaque district était administré par un commissaire de district qui était assisté par un ou plusieurs adjoints (cfr. Bulletin Officiel, 1988, p247). L'organisation et l'action administrative sont à cette époque, marquées par l'esprit de conquête.

En effet, toutes les institutions administratives devaient concourir à l'exploitation de la colonie, l'administration comptait également sur diverses compagnies à qui elle avait accordé des pouvoirs exorbitants dans le domaine de l'exploitation de la colonie.

L'organisation administrative et territoriale de l'Etat Indépendant du Congo (EIC) fut décidée le 16 avril 1887 et la délimitation effective fut faite par le Décret Royal du 1<sup>er</sup> août 1888. Le Congo fut divisé en district : au départ, il comprenait 11 districts qui furent portés à 15 en 1895; en zones : certains districts très étendus, ont été divisés en zones en 1985, c'est le cas de districts de Stanleyfalis et du

Lualaba; en secteurs : en 1904, les districts et les zones furent à leur tour, divisés en secteurs, Les secteurs de l'époque étaient surtout des points de concentration des garnisons militaires.

Les postes furent des garnisons éparpillées à travers le pays pour faciliter l'occupation. Ils constituaient la plus petite subdivision européenne.

Enfin, les chefferies ont été reconnues en octobre 1891, elles furent organisées par le Décret 03juin 1906, il s'agit des anciens royaumes et empires sur lesquels les chefs traditionnels exerçaient l'autorité et furent reconnus par l'Etat, les chefferies formaient le bas de l'échelon de l'administration,

Pour renchérir, le but de mettre fin à ce qu'on appela le régime Léopoldien en 1908 transforma l'EIC en colonie Belge régie par une hiérarchie de pouvoir clairement définie.<sup>84</sup> Le 15 novembre 1908, la Belgique prenait possession des territoires qui avaient appartenu à l'EIC. Elle choisit comme système d'administration, l'administration directe à travers une forme centralisée, le seul qui, selon Roger Delvaux, convenait à cette colonie d'exploitation.

Enfin, l'Etat Indépendant du Congo n'avait d'Etat que de nom. C'était une entreprise personnelle du Roi des Belges Léopold II qui exerçait sur le Congo sa souveraineté sans limite. Manquant de constitution, le pays ne recevait des lois que celles que sa majesté voulait bien lui octroyer et qui concouraient à sa mise en valeur.

Cette conception fit naître au cœur de l'Afrique un Etat géré à la manière d'un patrimoine, d'une « Afrique personnelle », et les méthodes d'administration vont aboutir à la faillite du fondateur au profit de la Belgique.<sup>85</sup>

### 1.2. Organisation et structures

#### L2.1. Services centraux

Par définition, les services centraux de l'Etat sont ceux qui sont dirigés par les autorités centrales de l'Etat placées au siège du pouvoir public, c'est-à-dire la capitale.<sup>86</sup> Ces autorités centrales sont le Président de la République, le Premier Ministre et les Ministres.

##### 1.2.1.1. Président de la République

Il est à la fois une autorité administrative et politique. En tant qu'autorité administrative du

<sup>82</sup> Le Royaume Kongo avait connu une brève structuration administrative d'influence portugaise sous le règne d'Alfonso premier qui ne dura que quelques années.

<sup>83</sup> Bulletin Officiel, 1888.

<sup>84</sup> VANDERLINDEN, J., Du Congo au Zaïre 1960. Essai de bilan, Ed. CRISP, Bruxelles, 1981.

<sup>85</sup> AVHIJ et ADER, Les institutions administratives, Ed. Dalloz, Paris, 1966.

<sup>86</sup> Constitution de la République Démocratique du Congo modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.

gouvernement central, son pouvoir est envisageable tant sur le plan du statut juridique, administratif que sur le plan de statut personnel. En qualité d'autorité administrative, le Président de la République est soumis à l'ensemble des règles que postulent les droits en matière d'attributions et d'exercice de compétences et se trouve, ainsi, astreint au respect des principes de la légalité, de responsabilité et de contrôle juridictionnel.<sup>87</sup>

Toutefois, en rapport avec son statut fonctionnel, les attributions et les compétences dont est investi le Président de la République se retrouvent dans la Constitution du 18 février 2006, spécialement en ses articles 78 (sur la nomination du Premier Ministre et des autres membres du gouvernement), 79 (sur l'investiture des gouverneurs), 81 (sur la nomination des autres hauts cadres de la République), 82 (sur la nomination, relèvement et révocation des magistrats), 83 (sur le commandement des forces armées et la présidence du Conseil Supérieur de la Défense), 84 (sur la décoration dans les ordres nationaux), 85 (sur la proclamation de l'Etat d'urgence et de siège), 86 (sur la déclaration de la guerre), 87 (sur le droit de grâce), 88 (sur l'accréditation des ambassadeurs et envoyés extranational), 148 (sur la dissolution des cours et tribunaux civils au profit des juridictions militaires), 200 (sur la présidence de la conférence et la notification des traités et accords internationaux) ainsi que par d'autres textes en vigueur dans notre pays (les lois organiques et les lois ordinaires).

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le Président de la République signe certains actes administratifs dont l'ordonnance qui en forme l'essentiel.

#### 1.2.1.2. Premier Ministre

La constitution du 18 février 2006 a consacré la diversité des rôles et des prérogatives du Premier Ministre. Nous pouvons affirmer que la fonction première du Premier Ministre consiste à diriger l'action du gouvernement. Cette responsabilité affirmée par l'article 90 alinéas 2 de la Constitution du 18 février 2006, donne bien évidemment au Chef du Gouvernement une dimension politique éminente. Son intervention se situe d'ailleurs à tous les niveaux de l'action gouvernementale: proposition de nomination et de révocation des membres de l'équipe gouvernementale, définition ensemble avec le Chef de l'Etat de la politique du gouvernement, son impulsion, sa coordination, la prise de décision, le suivi de l'exécution de la politique gouvernementale.

Politiquement, le Premier Ministre incarne aux yeux de tous, l'action collective du gouvernement. La

responsabilité politique qu'endosse le Premier Ministre devant le parlement apparaît alors comme le corollaire naturel de cette prééminence. Ainsi, c'est bien le chef du gouvernement qui est le Premier Ministre que la constitution charge en son article 91 alinéa 4 d'engager devant le parlement, la responsabilité du gouvernement, que ce soit sur base du programme d'action qu'il détermine ou du discours de politique générale qu'il programme devant l'Assemblée.

Le Premier Ministre coordonne également l'action des membres du gouvernement, et lorsque des divergences naissent entre eux, il intervient pour arbitrer entre leurs décisions et celles de son gouvernement destinées à guider ou recadrer leurs actions. Pour mener à bien la conduite de l'action gouvernementale, le Premier Ministre s'appuie de plus en plus sur des services qui lui sont directement rattachés comme le cabinet civil ainsi que tant d'autres services qui participent à la préparation du travail gouvernemental. Le Premier Ministre et l'ensemble du gouvernement bénéficient aussi des capacités d'expertise et de proposition mises à leur service par des organismes tels que : la Cour des Comptes, le Conseil Economique et Social.

#### 1.2.1.3. Ministres

Un Ministre est un agent du pouvoir exécutif (gouvernement) qui est à la tête d'un ministère ou d'un département ministériel.<sup>88</sup> Il dirige le département ministériel qui est sous ses ordres, représente l'Etat pour ce qui concerne son département et représente son administration au sein du gouvernement.

Il agit également sous la direction du Premier Ministre et est responsable devant le parlement de la bonne exécution des services qu'il dirige. Toutefois, il sied de noter qu'on peut trouver des Ministres d'Etat sans portefeuille.

Les Ministres sont nommés par le Président de la République sur proposition du Premier Ministre (article 78 al.4). Ils sont désignés en fonction des administrations qu'ils sont amenés à diriger, Leur regroupement et leur nom varient parfois d'un gouvernement à un autre.

Conformément à l'article 93 de la constitution du 18 février 2006, le Ministre est responsable de son département. Il applique le programme gouvernemental dans son ministère sous la direction et la coordination du Premier Ministre, Les Ministres sont investis de nombreux pouvoirs lesquels peuvent être classés sous plusieurs rubriques.

#### 1.2.2. Services extérieurs de l'Etat

Les services extérieurs de l'Etat, autrement appelés services locaux ou services déconcentrés de l'Etat sont les services qui assurent le relais sur le plan social, de décisions prises par l'administration centrale et qui gèrent les services de l'Etat au niveau local. La plupart des ministères disposent des services déconcentrés répartis entre plusieurs niveaux géographiques. Ce sont les services déconcentrés de

<sup>87</sup> VIVIEN, Etudes administratives, 3ème édition, Paris, 1859.

<sup>88</sup> MUYER OYONG, N., Impératif du développement et réforme de l'administration locale du Zaïre, Ed. PUZ, Kinshasa, 1986.

l'Etat chargés de rendre un service proche de la population et de mettre en œuvre la politique définie par le gouvernement dans leurs domaines de compétences.

Les services extérieurs de l'Etat ou services déconcentrés relèvent de deux catégories les services extérieurs à compétence générale, lesquels sont placés sous l'autorité de différents Ministres et les services extérieurs à compétence spéciale.

En effet, les services extérieurs à compétence générale sont organisés dans le cadre des circonscriptions territoriales suivantes circonscription provinciale, circonscription urbaine et communale alors que pour les services extérieurs à compétence spéciale, il s'agit des services des différentes administrations centrales qui sont généralement regroupés au niveau provincial et au niveau urbain dans des directions ou services.

Quant à la République Démocratique du Congo, la répartition des matières aux compétences est réglée par la constitution spécialement en ses articles 202, 203 et 204. Cette répartition a été voulue et décidée par le législateur en vue d'éviter tout conflit de pouvoir ou de compétence entre les autorités au niveau central et celles des entités territoriales décentralisées.

#### 1.2.2.1. Services de l'Etat en Province

La province est le cadre principal de l'administration déconcentrée de l'Etat. La division du territoire national en 26 provinces remonte à la promulgation de la Constitution du 18 février 2006. C'est dans les provinces que sont institués les services déconcentrés qui portent le nom de « Divisions Provinciales ». Ainsi, nous trouvons la division provinciale de l'intérieur, celle des mines et géologie, du travail, emploi et prévoyance sociale, de la Santé, etc..

En effet, à la tête de chaque province, se trouvent un Gouverneur et son adjoint élus par l'organe délibérant de la province qui est l'Assemblée Provinciale, ayant une équipe ministérielle provinciale dont les membres ne peuvent dépasser le nombre de dix (articles 198 de la Constitution). Enfin, le Gouverneur assure l'unité de représentation de l'Etat et la coordination des services déconcentrés.

En d'autres termes, il est le représentant direct de chacun des Ministres et du Premier Ministre dans sa circonscription.

#### 1.2.2.2. Services de l'Etat dans la Ville

Les services de l'Etat dans le cadre de la ville sont sous la responsabilité du Maire de la Ville. Celui-ci est à la fois le représentant juridique de l'Etat dans la ville et le représentant politique du gouvernement qu'il informe et dont il exécute la politique, notamment économique et sociale.

En rapport avec la constitution congolaise du 18 février 2006 et sur base de la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales et locales en son article 183, le Maire de la Ville est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable par les membres de l'organe délibérant de la ville qui est le conseil urbain.

#### 1.2.2.3. Services de l'Etat dans la Commune

Chaque ville est divisée en plusieurs Communes et l'Etat y est représenté par un Bourgmestre qui, selon la constitution en vigueur, est secondé par un adjoint et est assisté dans l'accomplissement de ses fonctions par un collège municipal.

Toutefois, le Bourgmestre assure dans le cadre de sa commune, la coordination des services extérieurs de l'Etat. Il détient un pouvoir de décision, soit en vertu des lois réglementaires, soit en vertu de la délégation de compétences consenties par le Maire de la Ville, En pratique, il joue un rôle essentiel d'interlocuteur de l'Etat auprès de la Commune.

#### 1.2.2.4. Services de l'Etat dans les collectivités

Les Collectivités<sup>89</sup> sont des subdivisions des territoires ou Communes rurales. Dans le cadre de ce travail, nous avons utilisé les concepts collectivités pour désigner les secteurs et chefferies.

Toutefois, les secteurs sont dirigés par des Chefs de secteur secondé par leurs Adjoints et assistés dans l'accomplissement de leurs fonctions par un collège exécutif du secteur, Il faut dire ici que ceci est de même pour les chefferies. Il faut noter que les Chefs de secteur et de chefferie sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelables.

## II. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CONGOLAISE: EPINEUX PROBLEMES ET REGARD SUR LA REFORME DE 2006

### 2.1. Epineux problèmes

#### 2.1.1. Déficit organisationnel

La défaillance organisationnelle de l'Administration publique congolaise est aussi à la base de la dégradation de la machine administrative de la République Démocratique du Congo et elle est provoquée par :

- l'absence d'audit organisationnel et institutionnel des Ministères;
- le cadres organiques des ministères inadaptés à une Administration de développement;

<sup>89</sup> EPEE GAMBWA et OTEMIKONGO MANDEFU, « Entités territoriales et financement public du développement local au Zaïre », n°266, juin-Août 1992.

- la déconnexion entre la sphère politique et administrative ou technique due à la fracture entre les cabinets ministériels et les instances administratives;
- la faiblesse et l'absence d'une bonne planification au sein de l'Administration publique congolaise;
- la crise de leadership quasi-généralisée (manque de vision, de planification, de coordination et suivi-évaluation au niveau des cabinets ministériels) ;
- l'absence quasi généralisée d'une culture des résultats et de recevabilité (administration sans missions et méthodes de travail inadéquates).

### 2.1.2. Incapacité technique

L'Administration publique congolaise souffre d'une incapacité technique d'organiser harmonieusement le travail administratif et améliorer son efficacité interne, Cette inadéquation technique se justifie par:

- l'absence d'une approche globale et stratégique de renforcement des capacités techniques de l'Administration publique congolaise et de ses agents;
- l'absence de la coordination et de l'harmonisation des interventions des partenaires extérieurs dans les domaines de renforcement des capacités techniques et adaptation de la machine administrative congolaise à la nouvelle technologie de la communication et de l'information;
- l'absence et faiblesse des Ecoles Nationales d'Administration;
- l'absence d'une approche stratégique et pérenne de renforcement des capacités transversales et sectorielles.

### 2.1.3. Corruption

En République Démocratique du Congo, les réflexions qui se sont penchées sur les contours de la corruption, la présente principalement comme une dégradation de la santé morale d'un ordre politique prédocrate fondé sur les antivaleurs existants depuis la décolonisation mais manifestement amplifiés sous la 2ème République du Président MOBUTU et lesquels ont abouti à la détérioration des conditions économiques, sociales, juridiques et politiques de l'Etat<sup>90</sup>, Toutefois, cette situation de corruption serait due aux conditions sociales des agents dans les secteurs publics. En conséquence, ils ont cherché un autre moyen pour subvenir à leurs besoins. Ce qui les a entraînés dans la pratique de la corruption.

En effet, de ces réflexions, on serait tenté d'affirmer que les faits corruptibles relèveraient de la mauvaise gouvernance de l'administration publique

congolaise, car il suffirait que la réforme administrative qui aboutirait à la bonne gouvernance soit garantie et que les conditions sociales des agents publics changeront pour éradiquer les pratiques corruptrices.

Pour le moment, cette réflexion ne peut plus tenir, car la corruption s'est fortement structurée, enracinée et ficelée proportionnellement à ses stratégies de lutte et continue aisément son chemin. Faut-il croiser les bras et la laisser continuer son chemin afin de compromettre toutes les chances de développer tout le pays?<sup>91</sup>

Il est à noter que la République Démocratique du Congo est parmi les pays les plus corrompus du monde. C'est ce que reconnaît le gouvernement de la République Démocratique du Congo en ces termes: « l'image de l'administration publique congolaise auprès des usagers est extrêmement négative.

Non seulement, les prestations de services publics de base ne répondent pas aux normes de qualité et délais requis, mais aussi elles sont devenues sources de corruption.

Pour renchérir, nul ne peut ignorer que la corruption a déjà affecté tous les secteurs de l'administration publique en commençant par le sommet jusqu'à la base, c'est-à-dire du gouvernement central aux entités territoriales décentralisées comme le témoignage le Document des Stratégies de la Croissance et de la Réduction de la Pauvreté. D'où, il faut toujours une lutte contre cette pratique qui est parmi les obstacles au développement des entités territoriales décentralisées.

### 2.1.4. Concussion

Elle désigne le fait de percevoir, d'ordonner à titre de droit, taxe, contribution, salaire autrement des sommes d'argent que l'on sait ne pas être due en vertu de la législation en vigueur. En effet, au sein de l'Administration publique, à cause de la dégradation et la mauvaise gouvernance, les fonctionnaires multiplient des stratégies pour protéger leurs intérêts, la concussion bas son plein.

Les fonctionnaires exigent aux usagers des sommes d'argent ou certaines contributions non dues sous prétexte de se procurer des fournitures de bureau à l'instar de stylos, papiers, carbones, cahiers, registres, crédits de communication, frais de transport et tant d'autres objets.

### 2.1.5. Impunité

Il n'est ignoré de personne qu'il existe un code de bonne conduite que tous les agents publics et fonctionnaires de l'Etat devraient scrupuleusement respecter. En effet, de manière pratique, il s'observe que beaucoup de fonctionnaires et agents publics qui ont même été en flagrance, n'ont pas été véritablement sanctionnés, tout simplement par ce qu'ils sont des parents des militants des partis politiques au pouvoir soit que le forfait est commis en complicité avec la hiérarchie.

<sup>90</sup> TAMBWE NGONGO, « La corruption dans l'administration publique congolaise: de la corruption-survie à la privatisation de l'Etat », in *Analyses sociales*, vol. X, octobre 2007.

<sup>91</sup> PANGA, F., *Démocratie, Etat de droit et bonne gouvernance*, Ed. LCE, Kinshasa, 2001.

### 2.1.6. Détournement

Toutefois, nul ne peut ignorer que l'Administration publique congolaise est caractérisée par des dépenses ostentatoires de la part de détenteurs du pouvoir. Nombre de ces derniers se servent de l'argent du trésor public pour leurs fins propres.

Ils achètent des villas à l'étranger, des véhicules de luxe et autres, il n'y a pas un contrôle assez rigoureux dans les finances publiques et mêmes pas de poursuites judiciaires contre les auteurs.

En effet, ce n'est pas par l'importance numérique des membres de l'équipe gouvernementale que sera appréciée la fermeté de l'exécutif, mais à la qualité professionnelle et morale de ses membres.

La restauration de la crédibilité de l'exécutif, passera par la construction d'une équipe restreinte et motivée, démontrant la volonté du pouvoir d'appliquer d'abord par et pour lui-même la rigueur qu'il sera obligé d'exiger de l'ensemble de la population active du pays.

### 2.1.7. Dossier de mise à la retraite

Au regard du programme de la mise à la retraite des agents de l'Etat, six promotions de 1993, 1996, 1999, 2003 et 2010 de ce programme ont produit au total 836 Secrétaires Généraux dont 252 sont déjà décédés sans qu'ils aient eu la possibilité de percevoir leurs allocations de fin de carrière. Ce dossier a suscité les problèmes ci-après le nombre élevé et la non maîtrise des agents éligibles à la retraite; l'absence d'une mise à la retraite systématique pendant plusieurs années (accumulation de plusieurs générations et forte pression sur le budget de l'Etat) l'absence de caisse de sécurité sociale.

Toutefois, hormis les problèmes dénichés dans les pages précédentes, les auteurs du document de Cadre Stratégique de la Réforme de l'Administration Publique de mai 2010, relèvent la situation préoccupante de l'administration congolaise aux constats résumés ci-après:

- le statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat n'est plus adapté à l'évolution institutionnelle récente l'absence d'un véritable régime de protection sociale et même de toute politique sociale en faveur des fonctionnaires le manque d'éthique professionnelle et non respect des procédures et des textes légaux et réglementaires;
- l'inefficacité du système d'information et de communication;

- les mauvaises conditions de travail des fonctionnaires;
- la désorganisation administrative (mauvaise définition des missions, attributions et fonctions ou tâches); le système de contrôle n'est pas opérationnel;
- la gestion des ressources humaines est déficiente,

## 2.2. Regard sur la réforme de 2006

### 2.2.1. Axes

Pour apporter des solutions aux différents états de lieux de l'administration publique, le gouvernement congolais, à travers ses différentes structures mises en place, a repensé quelques axes dont voici :

- la réforme du cadre juridique et des régimes de protection sociale, par l'élaboration des projets de statut général, statuts particuliers et statuts spéciaux ainsi que ceux relatifs à la protection sociale;
- la maîtrise des effectifs et de la masse salariale qui comporte deux volets le recensement général des agents et fonctionnaires de l'Etat et la mise à retraite;
- la rationalisation des structures, des emplois et des effectifs. Il s'agit bien de définir l'adéquation entre les missions et les moyens;
- la valorisation des ressources humaines qui comprend le renforcement des capacités, la promotion du diagnostic social et la conception d'une nouvelle politique salariale;
- la promotion de l'éthique, de l'intégrité et de la déontologie professionnelle par l'observation du Code d'Ethique Professionnelle (OCEP);
- le dispositif ou le plan de communication qui tend à rechercher l'adhésion de tous les agents et fonctionnaires au processus de réforme;
- la promotion d'une approche de qualité. Elle est liée à l'amélioration de la productivité des services publics de l'Etat.

De toutes ces actions, seul le recensement a abouti aux résultats significatifs pouvant permettre au gouvernement de prendre certaines décisions relatives à la maîtrise des effectifs et de la masse salariale ainsi qu'à la mise à la retraite grâce à l'appui financier de la République Sud Africaine.

Il y a lieu de préciser que face aux difficultés liées principalement aux financements de tous ces axes

dépendant essentiellement de l'appui financier extérieur, le cadre stratégique de la réforme dans sa phase 1 a été revu et un nouveau cadre stratégique phase 2 a été élaboré, et les axes ont été reformulés et fixés au nombre de six, Il faut également signaler que l'axe relatif à la rationalisation des structures des emplois et des effectifs, connaît une évolution sur le plan des études sectorielles réalisées par le groupe projet Fonction Publique avec le financement de la Coopération Technique Belge.

### 2.2.2. Structure

Le document sur l'état de mise en œuvre de la réforme de 'Administration publique du 2 octobre 2006 du Professeur KITA MASANDI renseigne qu'il existait deux catégories de structures pour la réforme de l'Administration Publique de la République Démocratique du Congo. Il s'agit des structures de pilotage et des structures opérationnelles.

En ce qui concerne les premières, la réforme était pilotée par un dispositif institutionnel à deux niveaux:

- niveau politique, avec la Commission Interministérielle de Pilotage de la Réforme de l'Administration Publique (CIPRAP);
- niveau technique, avec le Comité Technique de la Réforme de l'Administration Publique (CTRAP).

Les structures opérationnelles étaient les suivantes:

- le Groupe Projet Fonction Publique (GPPF);
- les Cellules de Réforme (CDR) par Ministère pilotées par (Fonction Publique, Plan, Finances, Budget, Agriculture);
- les Cellules Thématiques de Réforme (CTR) par groupes de Ministères constitués en domaines qui s'apparentent.

### 2.2.3. Etat de mise en œuvre de la réforme

#### 2.2.3.1. Revue du cadre juridique

L'élaboration du cadre juridique adapté au contexte de la décentralisation et de la nouvelle Administration publique est focalisée sur:

- la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics au niveau central, des provinces et des ETD 2010;
- la loi portant nouveau statut général des agents et fonctionnaires de trois niveaux;
- la distinction claire entre les actes d'administration et les actes de gestion;
- l'ouverture d'une fonction publique des emplois à côté d'une fonction publique de carrière;

- la dépolitisation de la fonction publique;
- la création d'un CSFP pour assister le Ministre de la fonction publique dans la prise de grandes décisions et des actes d'administration;
- l'élargissement de l'éventail des échelons et grades (6 catégories au lieu de 3);
- la proposition d'une échelle indiciaire de rémunération avec tension salariale légale.

#### 2.2.3.2. Valorisation des ressources humaines

Elle comprenait trois volets:

- **Renforcement des capacités qui a porté sur:**

L'Ecole Nationale d'Administration comme cadre de formation des APE de l'administration publique (formation initiale et formation continue), l'organisation des sessions de formation,

- **Politique motivante de rémunération qui a du s'atteler sur:**

Deux études qui ont été produites comportant une embauche de politique salariale et une proposition de barème général de réforme;

Le rapport et la validation des partenaires sociaux (ébauche de P.S, avec un barème général de référence).

#### c) Dialogue social:

Un cadre de concertation a été créé telle que la commission paritaire de décembre 2010,

- **Promotion de l'éthique, de l'intégrité et de la déontologie professionnelle**

Ici, les activités réalisées étaient les suivantes:

- l'élaboration et la promulgation de la loi portant Code de Conduite de l'Agent Public de l'Etat (000APE);
- la vulgarisation du COCAPE;
- les campagnes de signature des actes de déclaration du patrimoine;
- l'organisation du forum national sur la lutte contre la corruption;
- l'élaboration et adoption de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.
- **Appui à la décentralisation administrative**

Le programme d'activités concernait:

- l'élaboration d'un nouveau cadre juridique (loi organique);
- l'identification biométrique des effectifs des secteurs à compétences exclusives;
- l'élaboration des cadres juridiques;
- le transfert des effectifs (répartition des administrations centrales, provinciales et locales);
- l'appui à la mise en place des administrations provinciales et locales;
- la mise en place des services déconcentrés.

Les actions concrètes étaient: la loi organique sur la fonction publique a été élaborée et l'identification biométrique des effectifs à transférer est en cours de préparation.

#### - **Promotion des NTIC**

La promotion des Nouvelles Techniques de l'information et de la Communication (NTIC) avait pour objectifs : de moderniser les services publics par l'information, l'installation des réseaux WEB et de prendre des services publics plus efficaces et plus efficients.

Les activités à réaliser étaient: l'élaboration d'un plan directeur d'information du secteur public, l'implantation de NTIC dans les mobiliers et la mise en place d'un portail national.

#### **2.2.4. Résultats attendus de la réforme**

Il sied de retenir que dans la perspective globale du gouvernement de la République Démocratique du Congo, la réforme de l'Administration publique congolaise pour ne pas être complaisante, devrait nécessairement aboutir aux résultats ci-après:

- le nouveau cadre juridique de l'Administration publique devait être adopté et appliqué;
- les structures, les emplois et les effectifs des ministères et services publics clés devaient être rationalisés et plus performants;
- les processus de travail ainsi que les règles et procédures administratives devaient être revues;
- la politique nationale des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et le plan directeur devaient être élaborés et appliqués;

- un système de gestion des ressources humaines moderne et informatisé devait être opérationnel;
- les ressources humaines de l'Administration publique devaient être valorisées et performantes;
- un système d'évaluation des performances devait être développé et fonctionnel;
- la loi organique et le cadre juridique de l'Administration provinciale devaient être élaborés, adoptés et appliqués;
- les structures de l'Administration provinciale et locale devaient être rationalisées et les procédures et le processus de travail devaient être modernisés.

En effet, il sied de signaler que tous les résultats entendus n'ont pas encore été réalisés tels que:

- le nouveau cadre juridique de l'Administration publique n'est pas encore élaboré;
- le plan stratégique de renforcement des capacités à travers l'Ecole Nationale d'Administration n'est pas encore validé;
- le nouveau code de bonne conduite de l'agent public n'est pas encore vulgarisé.

Par conséquent, à la lumière de tous ces résultats, il importe de constater que de tous les objectifs initiaux assignés à la réforme, un seul a déjà été atteint mais pas tous, car les grandes initiatives et les nombreux projets menés en faveur de la réforme de l'Administration publique en République Démocratique du Congo n'ont pas encore abouti aux résultats souhaités. La responsabilité de cette lenteur serait partagée entre les acteurs internationaux et les autorités congolaises.

### **III. LA BONNE GOUVERNANCE ET LE DEVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CONGOLAISE**

Après avoir fait une analyse critique de l'Administration publique congolaise, dans ce troisième axe, nous nous penchons essentiellement sur l'impératif de la bonne gouvernance et l'Administration publique de développement.

#### **3.1. Impératif de la bonne gouvernance**

##### **3.1.1. Conditions de mise en œuvre**

Il sied de retenir que, pour instaurer la bonne gouvernance en République Démocratique du Congo, il importe de bien appréhender le sens du concept «bonne gouvernance», car au plan philosophique, ce terme porte en lui-même l'essence démocratique à travers le mécanisme de la participation citoyenne institutionnalisée. Vue comme mode d'organisation sociale et politique orientée vers la maximisation du bien être social et la réduction des coûts humains et sociaux, pour son instauration en République Démocratique du Congo, il faut recouvrir les conditions suivantes:

- la productivité et la durabilité;
- la primauté du droit;
- la légitimité et la responsabilité politiques;
- un système judiciaire juste, autonome et fiable;
- une administration responsable et une gestion efficace des services publics;
- la transparence et l'imputabilité;
- la liberté d'information et d'expression;
- la participation et la liberté d'association;
- la coopération de l'Etat avec les organisations de la société civile.

En effet, la bonne gouvernance revêt un intérêt vital pour la société congolaise en général, car notre pays fait l'objet des convoitises externes depuis toujours, mais ses entités administratives décentralisées sont critiquées, car reprochées de faire l'objet d'atteintes de toutes sortes; d'où, le recours à la bonne gouvernance apparaît comme l'une des conditions indispensables pour promouvoir le développement équilibré de toute l'étendue du territoire national de notre cher et beau pays.

Toutefois, nul ne peut ignorer qu'il existe aujourd'hui une juxtaposition de modèles d'organisation politique à des caractéristiques sociologiques, culturelles et historiques marquées et très différentes qui sont à la base des situations hybrides dont l'aspect principal est l'existence de régimes politiques impropres à une vie paisible et incapables de favoriser l'évolution sociale.

Au total, l'Administration publique congolaise en général et les structures administratives des Entités Territoriales Décentralisées souffrent généralement plus de la mauvaise gouvernance que de l'absence de ressources, y compris celles humaines. De ce constat, il apparaît ainsi que l'aspiration à une meilleure gouvernance dans notre pays devient un élément central des initiatives d'intervention dans ces milieux.

Enfin, dans cette perspective, pour instaurer la bonne gouvernance dans l'espoir de promouvoir le développement de la République Démocratique du Congo, il importe de tenir compte des caractéristiques attribuées à la « bonne gouvernance » qui sont celles de l'efficacité

(rigueur budgétaire, politiques axées sur le marché, réduction du champ d'intervention de l'État et privatisation) et de la démocratie (transparence, équité, justice, promotion de l'État de droit, droits civiques et socioéconomiques et décentralisation).

Pour renchérir, de toutes ces caractéristiques ci-haut évoquées, la lutte contre la corruption constitue un axe central de la « bonne gouvernance ». Selon cette conception, la « bonne gouvernance » implique l'État de droit; la bonne administration ; la responsabilité du gouvernement; la transparence; la participation des acteurs non gouvernementaux, notamment des entreprises privées et de la société civile.

Cette approche de la « bonne gouvernance » n'a ensuite cessé d'évoluer afin de mieux prendre en compte les contextes historiques et politiques.<sup>92</sup>

### 3.1.2. Bonne gouvernance et développement de l'Administration publique

Retenons au moins que la mal gouvernance chronique qui caractérise la société congolaise, suscite les critiques sur les causes politiques intérieures qui sont à la base du sous-développement et ont connu leur essor dans les années 1980 dans le sillage du renouveau des idées économiques libérales.

Cette critique s'appuyait donc sur l'action des régimes des pays en voie de développement, généralement inspirés par des exemples d'économie dirigée ou des régimes socialistes. Toutefois, avant cette période, ce type de critique avait un écho marginal en raison de la proximité avec la période de décolonisation critiquer les erreurs politiques intérieures peut être assimilé à de l'ingérence dans les affaires d'un pays souverain.

Et, dans les années 1970, une part du sous-développement était masquée par la flambée des prix des matières premières que produisaient nombre de pays sous-développés. Néanmoins, c'est vers les années 1990 que les États-Unis ont propagé la notion de «bonne» ou de «mauvaise gouvernance», notamment en Afrique (avec l'exemple de l'Ouganda, visité par But Clinton en 1998).

Cependant, la mauvaise gouvernance est en règle générale la première cause de sous-développement. Cette mauvaise gouvernance est identifiable selon les symptômes suivants:

- intérêts personnels privilégiés et fait du prince;
- incompetence administrative, administration tatillonne et bureaucrate;
- développement de réseaux de corruption et détournement de l'argent public;
- dépenses d'infrastructures délaissées au profit de dépenses de fonctionnement ou d'apparat;
- immobilisation des ressources du pays dans la construction d'éléphants blancs;

<sup>92</sup> HERMET G. et alu, La gouvernance. Un concept et ses applications, Ed. Karthala, Paris, 2005.

- mauvais choix stratégiques de développement et surendettement;
- insécurité des investissements;
- insécurité alimentaire;
- maintien d'un analphabétisme élevé, qui limite le désir de révolte face à une administration incompétente.

Par conséquent, la mauvaise gouvernance met en cause la façon dont le pays est gouverné et non la qualité intrinsèque du pays. Elle est en général rejetée par le gouvernement congolais en question, qui s'estime bon gestionnaire de la chose publique. Elle est la principale cible des bailleurs des fonds internationaux, comme le FMI ou la Banque Mondiale qui cherchent à imposer depuis 1980 une conception néolibérale.

Au regard de ce qui précède, la bonne gestion est une nécessité impérieuse pour la relance du processus de développement de l'administration publique congolaise ; d'où le nouveau débat relatif à la satisfaction des conditions d'adaptation et d'atteinte des buts, concerne le concept de « good gouvernance » ou « bonne gestion de l'Etat ».

En effet, 'Assemblée générale des Nations-Unies dans sa stratégie pour la quatrième décennie de développement votée en décembre 1990, réclamait le respect des droits de l'homme et une plus forte participation de tous les citoyens à la vie politique et économique; ceci implique l'obligation pour tout gouvernement de rendre des comptes aux citoyens, la sécurité du droit et la transparence des décisions gouvernementales.

En outre, la bonne gouvernance ou bonne gestion de l'Etat implique le sens de responsabilité et de l'effectivité du pouvoir politique. Ce dernier se traduit par la responsabilité de l'action politique et administrative, responsabilité vis-à-vis des citoyens dans l'accomplissement de ses fonctions sociales, économiques, exécutives, législatives et judiciaires.

Par conséquent, la responsabilité du pouvoir politique consiste à assumer toutes les conséquences de la gestion du bien et des finances publiques, en portant à sa charge tous les coûts réels et coûts d'opportunités de l'action politique, un pouvoir politique irresponsable se distingue par la légèreté et inconstance dans la prise de ses décisions ainsi que par la mauvaise gestion des ressources.<sup>93</sup>

Enfin, dans toute société, vraisemblablement, le gouvernement doit apporter une contribution importante à la satisfaction de la condition fonctionnelle requise d'atteindre des buts en intervenant dans plusieurs processus y afférents.

Pour renchérir, la bonne gouvernance au sein de l'Administration publique s'accompagne d'une réforme en profondeur de celle-ci, Cette réforme doit viser à mettre en place une administration saine, moderne et performante capable d'assurer les missions de l'Etat et contribuer au développement du pays, susciter l'émergence d'un nouveau

type d'agent de l'Etat, bien formé, efficace, revalorisé: rendre cette administration capable de produire un service public de qualité.

En définitive, cette bonne gouvernance au service de l'administration publique couvre en régie générale tous les aspects de la conduite des affaires, publiques y compris les affaires économiques et le cadre réglementaire.

Au sein de l'administration publique, la bonne gouvernance nécessite la mise sur pied des mécanismes capables de lutter contre les pratiques ayant trait à la mauvaise gouvernance, car elle incite davantage à la corruption et nuit manifestement à l'activité et au bien-être économique. La bonne gouvernance au sein de l'administration publique s'accompagne d'une réforme en profondeur de celle-ci.

### 3.2. L'administration publique de développement

L'Administration publique, d'une part, et la fonction publique, d'autre part, sont les organes les plus importants de la vie publique d'un pays, en ce sens qu'elles constituent l'épine dorsale de tout pouvoir politique.

En effet, partout au monde, le bon fonctionnement de l'Administration publique est l'indice de la bonne gouvernance. Paradoxalement, la République Démocratique du Congo est encore loin de disposer d'une administration publique susceptible de promouvoir le développement intégral de la nation; elle s'est constituée en un élément inhibiteur du développement du Congo.

Au regard de ce qui précède, deux réalités semblent caractériser l'Administration publique congolaise, car d'une part, nous avons un sérieux problème des effectifs pléthoriques des agents de la fonction publique et d'autre part, un personnel administratif non motivé et sous équipé, et considérant le travail comme un calvaire dans la mesure où le lieu du travail n'aspire pas confiance, s'est transformé en un marché dans lequel le produit à vendre est les archives officiels et la pratique de l'imitation de la signature des autorités hiérarchiques.<sup>94</sup>

En outre, une seconde réalité est que, depuis la deuxième République jusqu'à nos jours la fonction publique congolaise ne se constituait plus une priorité des dirigeants ni une nécessité pour le développement du pays, mais plutôt un pis-aller, comme qui dirait une salle d'attente et pourtant l'administration publique devrait être l'un des piliers de l'émergence de la nation toute entière.

Toutefois, la plus grande justification de son existence et qu'elle doit s'inscrire dans les axes prioritaires des actions gouvernementales pour le développement et le progrès de la nation congolaise, car le rôle que doit jouer la fonction publique dans le processus de changement n'est pas à démontrer dans la mesure où les évidences internationales prouvent qu'elle doit toujours bien fonctionner pour espérer coordonner et faciliter l'action gouvernementale voire même la politique économique du pays.

<sup>93</sup> PERROUX.F., Economie du développement, Ed. PUE, Paris, 1995.

<sup>94</sup> IBULA, M.K., La consolidation du management public au Zaïre, PUZ, Kinshasa, 1984.

Face à la réalité patente, pour bien appréhender l'apport de l'administration publique dans le processus du développement de la République Démocratique du Congo, nous allons focaliser notre attention sur deux aspects ci-dessous

### 3.2.1. Aspect dynamique

L'aspect dynamique de l'Administration publique confère au système administratif une place prépondérante dans le développement de la nation, car la dynamique de la fonction publique en particulier doit être perceptible à travers sa capacité à résoudre les problèmes sociaux et à rendre le fonctionnement de l'appareil public cohérent, L'aspect d'une bonne coordination entre les différentes branches de l'administration publique conduit à un goulot d'étranglement et aux actions dispersées.

Toutefois, depuis l'accession de la République Démocratique du Congo à la souveraineté, l'administration publique est restée mécanique et sans aucune modification profonde, car son incapacité à générer un dynamisme en son sein a été un obstacle majeur à son épanouissement et au développement du pays.

C'est ce manque de dynamique, l'absence de réalisme qui a en fait engendré toute une série de situation et qui a freiné son expansion et sa croissance.

Enfin, l'aspect dynamique de la fonction publique mieux de l'administration publique doit en plus de l'observation et de l'étude des problèmes de fond de la société congolaise, se baser essentiellement sur l'évolution des structures réelles de notre société et de la nation en vue d'en favoriser l'émergence, la cohérence et de provoquer des changements sociaux harmonieux.

### 3.2.2. Aspect réalisme

En ce qui concerne l'administration publique congolaise, il y a lieu de signaler deux positions contradictoires, En effet, l'administration publique semble s'obstiner à demeurer avec ses structures archaïques et ses méthodes de fonctionnement du type colonial, car d'une manière comme d'une autre, à quoi sert la nécessité de promouvoir le changement sans lequel il n'y aurait pas de véritable développement.

Le caractère réaliste de l'administration publique devrait permettre de dépasser cette situation, car il est reconnu que le développement ne peut être conçu en dehors du processus historique d'une nation. Toutefois, le développement nécessite en réalité un changement de structures et de mentalité.

Mais pour que l'administration congolaise joue un rôle moteur dans le développement, elle doit se fonder sur la connaissance parfaite des structures du système administratif congolais, de son environnement et elle doit également analyser la façon la moins brutale possible d'amener les structures archaïques de l'administration publique congolaise aux changements et à l'adaptation à la

révolution de la modernité prônée par le gouvernement congolais.

Pour renchérir, il sied de rappeler que pour promouvoir le développement de l'administration publique congolaise, certaines tares doivent être suspendues et bannies du comportement des agents et fonctionnaires de l'Etat.

D'où dans les lignes qui s'en suivent, nous allons mettre en exergue les différentes luttes que la machine administrative congolaise doit mener pour promouvoir la culture de la bonne gouvernance et le développement total du pays.

#### 3.2.1. Lutte contre la corruption

En République Démocratique du Congo, la corruption est un acte prévu et puni par l'article 147 et suivants du code pénal livre II en ces termes « tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public ou parastatal, toute personne représentant les intérêts de l'Etat ou d'une société étatique ou d'une société privée, parastatale d'économie mixte en qualité d'administrateur, de gérant, de commissaire aux comptes ou tout autre titre, tout mandataire ou préposé des personnes énumérées ci-dessus, tout arbitre ou tout expert commis en justice qui aura agréé, des offres, des promesses, qui aura réussi des dons ou présents pour faire un acte de sa fonction, de son emploi ou de sa mission, même juste mais non sujet à salaire sera puni de 6 mois à deux ans de servitude pénale et d'une amende... ».

En effet, la lutte contre la corruption, le renforcement effectif de l'indépendance de la justice, les réformes des lois et règlements relatifs aux avantages ou incitations fiscales et douanières dans le sens de leur simplification, transparence et systématisation, la mise en place des mécanismes incitatifs favorisant la lutte contre la corruption et autres sont très nécessaires pour l'éradication de celle-ci.

Dans le même ordre d'idées, le Chef de l'Etat a promulgué la loi n° 005/006 du 29 mars 2005 modifiant et complétant le livre II du code pénal congolais. Cette loi prend en compte les dispositions de la convention de Nations Unies contre la corruption et la convention de l'union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption.

Par conséquent, il est à noter que cette loi introduit des innovations par rapport aux dispositions relatives à la corruption dans le code pénal congolais. D'où la nécessité de vulgarisation de cette loi aux autorités locales. Toutefois, la corruption se confond souvent au détournement.

Afin de mener à bien la décentralisation et de promouvoir la bonne gouvernance, il reviendra à l'Etat congolais de renforcer les capacités de gestion des affaires publiques des autorités locales à tous les niveaux: macroéconomique, sectoriel et décentralisé pour éviter de tomber sur le coup de détournement.

Enfin, pour éradiquer la pratique de la corruption au sein de l'administration, le gouvernement doit toujours veiller qu'avant l'entrée en fonction et à la fin de son mandat, les hommes politiques et les hauts-fonctionnaires puissent être liés par l'obligation de déclarer leurs avoirs, de même que leur déclaration d'impôts devrait à tout prix être portée à la connaissance de la société et du grand public; il faudrait aussi restreindre la pratique de déclarations confidentielles des documents publics.

Pour renchéir, il est donc légitime de conclure que la question de la corruption ne sera résorbée que si le niveau de vie et les conditions de travail s'améliorent, ce qui signifierait l'accélération du processus de développement, car il pourrait ralentir et décourager la pratique de la corruption, sinon selon toute apparence demeurer dans un système de goulot d'entraînement et dans un cycle infernal ou cercle vicieux mais briser ce cercle n'est pas cependant impossible.

### 3.2.2. Lutte contre l'impunité

Dans toutes les sociétés modernes, nous retrouvons les lois fixées correctement pour gouverner la destinée d'un pays, car ces sociétés fonctionnent sur base des lois justes et organisaient selon les règles démocratiques.

En effet, le gouvernement de la République Démocratique du Congo a intérêt d'instaurer un Etat de droit et la culture de lutte contre l'impunité, car celui est un préalable à tout développement durable et intégral. Toutefois, les autorités politico-administratives de notre pays doivent cultiver le sens de la légalité au sein de la fonction publique et condamner tout comportement jugé non compatible avec les règles de conduite des agents publics de l'Etat.

Ceux qui ont à cœur le respect de l'Etat de droit, doivent mettre sur pied des stratégies et mécanismes de la lutter contre l'impunité sous toutes ses formes, car cela permettra de garantir l'indépendance de la justice en vue de sanctionner les acteurs déclarant coupables des infractions graves au sein de l'administration publique congolaise. Nous devons faire et refaire par tous les moyens une sanctification de notre administration publique de ce fléau pour améliorer l'objectif du millénaire.

## CONCLUSION

La présente réflexion a porté sur *L'analyse critique du système administratif congolais. Perspectives pour une bonne gouvernance.*

Pour y parvenir, trois axes ont été dégagés, à savoir: l'évolution du système administratif congolais, l'administration publique congolaise : épineux problèmes et regard sur la réforme de 2006, bonne gouvernance et développement de l'administration publique.

En effet, nous avons compris qu'en République Démocratique du Congo, comme ce fut le cas de tous les pays africains qui ont accédé à l'indépendance politique

après avoir été soumis au régime colonial, l'Administration Publique de type occidental est une création récente.

On ne peut pas dire que l'Administration Publique est issue d'une longue évolution des institutions, des idées politiques et des comportements sociaux des milieux autochtones, On peut en déduire qu'au départ, l'Administration Publique fut un corps étranger dans le milieu social où on a essayé de l'implanter.

Dans le deuxième axe, nous avons procédé à l'analyse critique de l'Administration publique congolaise. Pour ce faire, nous avons, en premier lieu, relevé les problèmes qui agacent l'Administration publique congolaise qui sont, notamment le déficit organisationnel, la faiblesse des capacités techniques, la corruption, la concussion, l'impunité et le dossier de mise à la retraite.

En second lieu, nous avons abordé la question relative à la réforme de l'Administration publique de 2006. Pour y parvenir, nous nous sommes intéressé aux axes de cette réforme, à sa structure, à sa mise en œuvre et aux résultats attendus bien que non fameux.

Dans le troisième et dernier axe, notre attention a été accordée à l'impératif de la bonne gouvernance et à l'Administration publique de développement. En ce qui concerne l'impératif de la bonne gouvernance, nous avons relevé les indicateurs de la mauvaise gouvernance qui constituent un frein pour une Administration publique de développement.

Ces indicateurs sont : intérêts personnels privilégiés, incompetence administrative, administration tatillonne et amplification, développement de réseaux de corruption et détournement de l'argent public, dépenses d'infrastructures délaissées au profit de dépenses de fonctionnement ou d'apparat, immobilisation des ressources du pays dans la construction d'éléphants blancs, mauvais choix stratégiques de développement et surendettement, insécurité des investissements, insécurité alimentaire et maintien d'un analphabétisme élevé, qui limite le désir de révolte face à une administration incompetente.

En fait, ayant constaté que l'analyse faite sur l'Administration congolaise était horrible et funeste, nous avons pensé à la mise sur pied des mécanismes capables de lutter contre les pratiques ayant trait à la mauvaise gouvernance, car elle incite davantage à la corruption et nuit manifestement à l'activité et au bien-être économique.

C'est ainsi que pour instaurer une administration publique de développement, cette étude prône le dynamisme de l'Administration publique en se basant essentiellement sur l'évolution des structures réelles de la société et de la nation en vue d'en favoriser l'émergence, la cohérence et provoquer des changements sociaux harmonieux et au réalisme qui lui permettra de dépasser les situations contradictoires, en luttant contre la corruption et l'impunité.

## REFERENCES

- AVHIJ et ADER, Les institutions administratives, Ed. Dalloz, Paris, 1966.
- BANYAKU LUAPE EPOTU, Les concepts et les approches théoriques des phénomènes de développement, Ed. UA, Kinshasa, 1997.
- Bulletin Officiel, 1888.
- Constitution de la République Démocratique du Congo modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.
- EPEE GAMBWA et OTEMIKONGO MANDEFU, « Entités territoriales et financement public du développement local au Zaïre », n°266, juin-Août 1992.
- HERMET G. et alu, La gouvernance. Un concept et ses applications, Ed. Karthala, Paris, 2005.
- IBULA, M.K., La consolidation du management public au Zaïre, PUZ, Kinshasa, 1984.
- Ministère de la décentralisation et aménagement du territoire Atelier de formation pour la sensibilisation sur la décentralisation sectorielle, Kinshasa 2010,
- MUYER OYONG, N., Impératif du développement et réforme de l'administration locale du Zaïre, Ed. PUZ, Kinshasa, 1986.
- NAMARA, R., Une vie meilleure pour deux milliards d'hommes. Les dimensions du développement économique, Ed. Denoël, Paris, 1973.
- NDELE BAMU, A., Ce que je crois, Ed. IFEP, Kinshasa, 1992.
- PANGA, F., Démocratie, Etat de droit et bonne gouvernance, Ed. LCE, Kinshasa, 2001.
- PERROUX.F., Economie du développement, Ed. PUE, Paris, 1995.
- Revue Institutionnelle 2011 du Ministère de l'environnement, conservation de la Nature et Tourisme, 2011.
- TAMBWE NGONGO, « La corruption dans l'administration publique congolais: de la corruption-survie à la privatisation de l'Etat », in Analyses sociales, vol. X, octobre 2007.
- VANDERLINDEN, J., Du Congo au Zaïre 1960. Essai de bilan, Ed. CRISP, Bruxelles, 1981.
- VIVIEN, Etudes administratives, 3ème édition, Paris, 1859.