

---

M.E.S., Numéro 127, Mars - Avril 2023  
<https://www.mesrids.org>  
Dépôt légal : MR 3.02103.57117  
N°ISSN (en ligne) : 2790-3109  
N°ISSN (impr.) : 2790-3095  
Mise en ligne le 04 avril 2023



---

***Revue Internationale des Dynamiques Sociales***  
***Mouvements et Enjeux Sociaux***  
*Kinshasa, mars - avril 2023*



## LES PRINCIPES GENERAUX REGISSANT L'ADMINISTRATION PUBLIQUE. DEFIS ET PERSPECTIVES EN AFRIQUE

par

**François BOKONA**

Professeur, Faculté de Droit,  
Université de Kinshasa

Chercheur senior, Centre de Recherche en Sciences Humaines

### Résumé

La présente étude porte sur l'administration publique, comprise comme l'ensemble des organes par lesquels l'Etat passe pour réaliser les différentes activités qui répondent aux besoins d'intérêt général dans le but de son développement tous azimuts. En Afrique comme ailleurs, il est consacré un certain nombre de principes dont l'application effective peut mesurer le degré d'une bonne administration publique. Le premier point a relevé le contenu de chacun de ces principes avant d'indiquer leurs fondements juridiques africains. Par ailleurs, le second point a soulevé et démontré les difficultés que rencontre le continent africain dans la mise en œuvre desdits principes à l'image, d'une part, de la politisation et bien d'autres anti valeurs qui minent les administrations publiques, et d'autre part, leurs caractères dépassé et inadapté qui les plongent dans une forte crise de légitimité. Pour remédier à ces tares, il est proposé entre autres, d'instituer un serment d'ingratitude et de favoriser la numérisation des procédures administratives.

Mots-clés : administration publique, politisation, neutralité, numérisation, apolitisme, adaptabilité, égalité.

### Abstract

This study focuses on public administration, understood as all the organs through which the State passes to carry out the various activities that meet the needs of general interest with the aim of its all-out development. In Africa as elsewhere, a certain number of principles are granted, the effective application of which can measure the degree of good public administration. The first point noted the content of each of these principles before indicating their African legal foundations. Moreover, the second point has reinforced and demonstrated the difficulties encountered by the African continent in the implementation of these principles, such as, on the one hand, politicization and many other anti-values that undermine public administrations, and on the other hand, their outdated and unsuitable characters which plunge them into a strong crisis of legitimacy. To act on these flaws, it is proposed, among other things, to institute an oath of ingratitude and to promote the digitization of administrative procedures.

Keywords : public administration, politicization, neutrality, digitization, apoliticism, adaptability, equality.

### INTRODUCTION

L'administration publique<sup>1</sup> joue un rôle important dans la gouvernance démocratique ainsi que pour le développement économique d'un pays<sup>2</sup>. Cette importance

<sup>1</sup> Entendue ici au sens organique comme un ensemble organisé de services publics destinés à réaliser concrètement et pratiquement des objectifs définis par le pouvoir politique. (Voir A. MINAKU et F. BOKONA, *Lexique des assemblées politiques délibérantes*, Coll. Bibliothèque de droit africain, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2014, p.23). Il s'agit aussi de toute institution ou organisation au national ou local qui applique des politiques publiques ou exerce des missions de service public (Voir l'article 1<sup>er</sup> de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration).

<sup>2</sup> En effet, il existe un lien étroit entre administration publique et développement d'un pays. (Voir Mamadou GANDO BAH, *La politisation des administrations publiques en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2021, p.23).

est internationalement reconnue<sup>3</sup> avec des valeurs et principes<sup>4</sup> caractéristiques d'une administration publique propice pour atteindre ces objectifs.

Une tendance générale sur le continent africain indique cependant que, même si l'on a consacré les critères essentiels d'administrativité publique, les administrations publiques africaines n'y inscrivent pas de manière effective tant elles sont confrontées à plusieurs défis liées entre autres à l'influence des dirigeants politiques, la tribalisation, l'éthnisation, la partisanisation et la népotisation<sup>5</sup> de la prestation des services publics, la lourdeur et la complexité de leur fonctionnement, la corruption et d'autres formes de mégestion.

Dans ce contexte, elles représentent parfois une entrave aux initiatives économiques des investisseurs potentiels, nationaux ou étrangers<sup>6</sup>. De plus, elles sont devenues archaïques souffrant encore des spectres de la colonisation, laquelle a importé une administration « oppresseuse »<sup>7</sup> et éprouvant des difficultés à s'adapter à l'évolution de la société. Ce qui a, depuis lors, rompu la confiance entre les administrations et les administrés, hypothéquant ainsi sa légitimité. Par ailleurs, elles accusent un déficit des moyens matériels, financiers, techniques et humains pour matérialiser la domination administrative de manière structurelle et durable<sup>8</sup>.

La présente étude répond à la question de savoir comment mettre fin à cette situation qui, si l'on ne prend pas garde, risque de s'empirer au fil du temps. Autrement dit, que faire pour arrêter cette spirale de dysfonctionnement qui crédite la thèse de l'inexistence même d'un Etat capable d'assurer ses missions et sans aucun sens de l'intérêt général ? En réponse à cette problématique, elle propose globalement les voies à suivre pour mettre en œuvre de manière effective les principes de la bonne administration publique en passant notamment par les actions de dépolitisation, de renforcement de l'impartialité et sa numérisation. Ainsi comprise, cette étude ne manque pas d'intérêt.

Partant d'une approche à la fois exégétique, analytique, socio-politique<sup>9</sup> et comparatiste<sup>10</sup>, l'examen de la problématique au cœur de cette étude et de l'hypothèse sous-

<sup>3</sup> OCDE, *Panorama des administrations publiques*, Éditions OCDE, Paris, 2015. Voir aussi : *Rapport mondial sur le secteur public de 2015*, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95253.pdf>

<sup>4</sup> La Charte africaine relative aux valeurs et principes des services publics et de l'administration en a identifié les suivants: 1. L'égalité des usagers devant le service public et l'Administration. 2. La prohibition de toutes formes de discrimination, y compris basées sur le lieu d'origine, la race, le sexe, le handicap, la religion, l'ethnie, l'opinion politique, l'appartenance syndicale ou à toute autre organisation légale. 3. L'impartialité, l'équité et le respect de la légalité dans les prestations de service public. 4. La continuité du service public en toute circonstance. 5. L'adaptation du service public aux besoins des usagers. 6. Le professionnalisme et l'éthique dans le Service public et l'Administration. 7. La promotion et la protection des droits des usagers et des agents du service public. 8. L'institutionnalisation d'une culture de reddition de comptes, d'intégrité et de transparence dans le Service public et l'Administration. 9. L'usage effectif, efficace et responsable des ressources. (Article 3 de la Charte)

<sup>5</sup> Voir M. MENGELI LONGOMO, *Les problèmes de l'administration publique en RDC*, L'Harmattan, Paris, 2016.

<sup>6</sup> En effet, les investisseurs évaluent les risques à partir du critère principal de la prédictibilité des décisions administratives.

<sup>7</sup> Voir G. BAKANDEJA wa MPUNGU, "Institutions de l'État de droit et de la démocratie en Afrique : l'expérience congolaise" in S. BULA-BULA, *Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise*, Liber Amicorum Marcel LIHAU, Bruxelles-Kinshasa, Bruylant-Presses de l'Université de Kinshasa, 2006, p.60.

<sup>8</sup> D. DARBON, « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », *Quaderni* [En ligne], 87 | Printemps 2015, consulté le 2 mars 2023. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/890> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/quaderni.890>

<sup>9</sup> Celle qui sert d'étudier le droit régissant les administrations publiques africaines dans son contexte. (Voir I. MINGASHANG et F. ZEGBE ZEGS (dir.), *Méthodologie de la recherche et de la rédaction en droit*, tome I. Introduction générale, Bruxelles, Bruylant, 2022, p.281).

<sup>10</sup> En effet, l'étude est propice à une telle approche dès lors qu'il faille comparer tant les cadres juridiques que les pratiques de l'espèce dans différents pays africains.

jacente se fera en deux points majeurs. Le premier présente l'ontologie des principes qui doivent caractériser une bonne administration publique (I) et le deuxième revient sur les différents défis avec un regard sur les perspectives de sortie pour une administration publique au service du développement en Afrique (II). Une brève conclusion met un terme à ce travail.

## I. LES PRINCIPES DIRECTEURS D'UNE BONNE ADMINISTRATION PUBLIQUE

Pour son fonctionnement harmonieux, l'administration publique doit obéir à plusieurs principes tels que le préconise la Charte africaine y relative. Les plus fondamentaux d'entre eux sont l'apolitisme, la neutralité, l'égalité des usagers, la continuité et l'adaptabilité. Avant de préciser les fondements juridiques de ces principes au sein des différents Etats africains (B), il importe d'en relever la substance (A).

### 1.1. Le contenu essentiel des principes régissant l'administration publique

D'abord, s'agissant de la neutralité au sens duquel l'administration qui est au service de l'intérêt général doit s'interdire tout agissement ou traitement teintée de subjectivité. Il s'entend comme un principe de droit public qui interdit spécifiquement aux services publics de fonder leurs décisions sur l'appartenance politique, philosophique, religieuse ou autre des administrés<sup>11</sup>. Vue sous l'angle politique, la neutralité est synonyme d'apolitisme<sup>12</sup>. En effet, l'apolitisme, il est indiqué qu'une administration apolitique est une condition d'intégrité vis-à-vis du citoyen en ce que les motifs partisans ne doivent pas interférer dans ses décisions<sup>13</sup>. Il s'agit plus spécifiquement de l'apolitisme actif qui se veut le caractère d'une institution ou d'un service public qui fonctionne en tenant compte de ses particularités techniques et sans considération de toute influence politique<sup>14</sup>. Une opinion estime que, « quand Jésus-Christ disait : rendre à César ce qui est à César, il prônait une certaine manière d'apolitisme »<sup>15</sup>. Se refusant également de toute subjectivité, l'administration publique se doit également d'appliquer le principe d'égalité des citoyens devant la loi tout en évitant toute forme de discrimination fondée sur l'origine, la race, le sexe, la religion, l'ethnie, etc.

Quant au principe de continuité inhérent aux services publics de l'Etat<sup>16</sup>, il postule que le service public doit fonctionner sans interruption tant il vise la satisfaction de l'intérêt général. Dans ce sens, même le droit de la grève au sein de l'administration publique doit s'exercer de manière à ce qu'elle ne mette pas en danger la vie, la santé, la sécurité de la population, etc. En effet, ce principe sert à « éviter un Etat à éclipses », disait Gazier. Par ailleurs, l'administration publique doit veiller à l'adaptation de ses prestations aux besoins évolutifs des usagers. Au sens de ce principe d'adaptabilité ou de mutabilité, à l'heure du numérique, l'administration publique devrait se mettre à niveau dans le secteur technologique afin de mieux répondre aux besoins d'une génération majoritairement connectée à l'internet. Car est-il vrai que, « lorsque les exigences de l'intérêt général

<sup>11</sup> A. MINAKU et F. BOKONA, *op.cit.*, p. 106.

<sup>12</sup> Voir C. WELEPELE ELATRE, « La dépolitisation de l'administration publique congolaise : trajectoire, enjeux et heurts », in C. WELEPELE ELATRE et H. NTUMBA LUKUNGA, Les réformes du secteur public en République démocratique du Congo : Rétrospectives et perspectives, CODESRIA, 2013, p.19.

<sup>13</sup> Voir C. DE VISSCHER et G. LE BUSSY, « La politisation de la fonction publique : quelques réflexions d'ordre comparatif », in *Revue du Centre d'Etude et de Recherches en Administration publique*, vol.3, 2001, pp.61-80 on line.

<sup>14</sup> A. MINAKU et F. BOKONA, *op.cit.*, p. 26.

<sup>15</sup> C. WELEPELE ELATRE, *op. cit.*, p.20.

<sup>16</sup> Voir F. VUNDUAWE et J-M. MBOKO, *Traité de droit administratif de la R.D.C.*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2020., pp. 244-245.

évoluent, le service doit s'adapter à ces évolutions<sup>17</sup>. Telle est la substance des principes généraux qui doivent guider l'action de l'administration publique. Comment sont-ils reçus par les Etats africains.

### 1.2. Les fondements juridiques des principes moteurs de l'administration publique par les Etats africains

L'affirmation par différents pays africains des différents principes qui gouvernent le fonctionnement régulier d'une administration publique s'est faite tant par la voie constitutionnelle que par voie légale.

Rares sont ceux qui ont constitutionnalisés ces principes. Dans ce registre, l'on peut citer le cas de la constitution de la RDC du 18 février 2006 stipule que : « L'Administration publique est apolitique, neutre et impartiale. Nul ne peut la détourner à des fins personnelles ou partisanses »<sup>18</sup>. Il y a aussi la Constitution tunisienne de 2014 énonce également les principes de l'espèce en ce que « L'Administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général. Elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficacité et de redevabilité »<sup>19</sup>. La Constitution angolaise de 2010 va plus loin pour soumettre l'activité de l'administration publique aux « principes d'égalité, de légalité, justice, proportionnalité, impartialité, responsabilisation, probité administrative et respect du patrimoine public »<sup>20</sup>. L'Algérie constitutionnalise aussi les principes d'impartialité, de neutralité et d'égalité d'accès et de traitement non discriminatoire à tout usager, de continuité, d'adaptation constante et de couverture équitable du territoire<sup>21</sup>. La Constitution capverdienne renvoie à la loi de garantir la neutralité et l'indépendance de l'exercice des fonctions publiques<sup>22</sup>.

C'est majoritairement par voie légale que les pays africains ont consacré les principes en étude. On peut relever encore le cas de la RDC où la disposition de la Constitution précitée a été complétée par le législateur pour qui : « Les services publics sont régis suivant les principes fondamentaux ci-après: 1. égalité; 2. neutralité; 3. légalité; 4. continuité; 5. spécialité; 6. Adaptabilité »<sup>23</sup>. Au Bénin, le statut de la fonction publique impose aux agents publics d' « assurer leurs fonctions en toute impartialité et se garder de toutes attitudes discriminatoires à l'égard des usagers du service public ainsi que de tous comportements de nature à faire douter de la neutralité du service [et lui interdit d'] user de son poste, de sa fonction ou de sa responsabilité à des fins politiques ou partisanses »<sup>24</sup>. La loi camerounaise soumet tout fonctionnaire à observer l'obligation d'impartialité et de neutralité<sup>25</sup>. Le Tchad fait également de même en soumettant les fonctionnaires au respect du principe de « neutralité politique [en exécutant] leurs tâches respectives de manière impartiale et objective »<sup>26</sup>. La Guinée de son côté enjoint au fonctionnaire de l'Etat « d'observer l'obligation d'impartialité et de neutralité »<sup>27</sup>. Pour ne citer que ceux-ci. Toutefois, la situation des administrations publiques africaines a connu et continue de subir

<sup>17</sup> L. CAPONETTI et B. SAK, *Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ?*, Rapport, CIRIEC, 2016, p.15.

<sup>18</sup> Voir l'article 193 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution de la RDC du 18 février 2006.

<sup>19</sup> Article 15.

<sup>20</sup> Article 198.

<sup>21</sup> Voir les articles 26 alinéas 2 et 3 et 27 de la Constitution de 2020.

<sup>22</sup> Voir l'article 55 alinéa 3.

<sup>23</sup> Voir l'article 7 de la Loi organique n°16/00I du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées.

<sup>24</sup> Articles 25 et 28 de la loi n°2015-18 du 27 août 2015 portant statut général de la fonction publique.

<sup>25</sup> Article 7 de la loi n°93-09 du 18 janvier 1993 portant statut général des fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat.

<sup>26</sup> Article 18 de la loi n°017/PR/2001 portant statut général de la fonction publique.

<sup>27</sup> Article 25 de la loi n°2001-028 AN du 31 décembre 2001 portant statut général des fonctionnaires.



des difficultés et défis dans la quête du développement économique et du mieux-être des populations<sup>28</sup>. Quelques-uns d'entre ces difficultés seront épinglés partant particulièrement du cas de la RDC.

## II. QUELQUES DEFIS ET PERSPECTIVES POUR UNE BONNE ADMINISTRATION PUBLIQUE EN AFRIQUE

Deux difficultés majeures sont à dépasser pour espérer que les principes suivant lesquels l'administration publique devait fonctionner en Afrique. En effet, d'une part, la neutralité dans son entendement apolitisme n'est pas observée tant l'Administration souffre encore d'une partisanisation et d'une politisation à outrance (A). D'autre part, parce que politisée et non adaptée aux mutations du monde de nos jours, l'administration publique s'est enfoncée dans une crise de légitimité (B) héritée de l'administration coloniale.

### 2.1. La politisation et la partisanisation de l'administration publique

Dans tous les diagnostics du mal dont souffrent les Etats africains, on épingle entre autres les symptômes qui ont miné l'administration publique et favorisé sa politisation excessive<sup>29</sup>. Pour Robert Cameron<sup>30</sup>, par « politisation », on entend essentiellement le contrôle partisan de la bureaucratie, c'est-à-dire lorsque l'activité du fonctionnaire est davantage déterminée par des normes politiques que par des normes professionnelles, qui sont définies par les administrations et régies par la loi<sup>31</sup>. La politisation de l'appareil administratif africain est une expression de la partitocratie. Dans chacune des administrations publiques, sont érigées sous des yeux impuissants, des cellules des partis politiques comme du temps des partis uniques<sup>32</sup>. Pendant les élections, d'autres prennent les moyens de l'Etat pour les affecter au financement des campagnes de quelques candidats du parti afin de sécuriser leurs postes. C'est ce qui justifierait d'ailleurs l'adhésion massive de plusieurs cadres de l'administration publique aux partis dominants au pouvoir<sup>33</sup>, violant ainsi, de manière subtile, le principe de la neutralité et de l'apolitisme de l'administration publique. Ce fait qui date de plusieurs décennies déjà a beaucoup contribué à la

<sup>28</sup> Voir M. OUMAROU, *Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA : impacts et perspectives*, Genève, B.I.T., 2009, p.3.

<sup>29</sup> Voir A. NTUMBA LUABA LUMU, "Ethnicité, citoyenneté et gouvernementalité dans le contexte du renouveau constitutionnaliste africain", in *Identity, Culture and Politics*, volume 1, numéro 1, 2000, p.6.

<sup>30</sup> R. CAMERON, « L'évolution des relations politiques-administratives dans la fonction publique sud-africaine », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°4, Vol. 76, 2010, pp. 637-643.

<sup>31</sup> Il indique que « la fonction publique sud-africaine est victime d'une politisation croissante. En 2007, l'ANC introduisait sa Stratégie-cadre de politique et de déploiement, qui préconisait les nominations politiques aux échelons supérieurs de la fonction publique. Elle préconisait également le recrutement au sein des partis et si le personnel déployé était censé comprendre et accepter les politiques et les programmes de base de l'ANC, la stratégie ne parlait nulle part de compétences administratives nécessaires ». (CAMERON, *op.cit.*)

<sup>32</sup> Lire à ce sujet, pour plus d'information, A.K. KOUOMEGNI, « Administration publique et politique en Afrique francophone », 1983, on [www.istor.org](http://www.istor.org) Consulté le 2 mars 2023 ; Mamadou GANDO BAH, *La politisation des administrations publiques en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2021 ; ZOUMANA DIARRA, « Les hauts fonctionnaires et la modernisation administrative en Afrique », in *Droit et politique* (2014), pp. 35 à 46 ; R. MUKANGA, « Réforme administrative de la RDC : leçons et travers du passé », dans *Afrique contemporaine* 2008/3 (n°227), pp. 95 à 106 ; RDC : L'Administration Publique Au Service De La Prédation Politique, on [capsud.net](http://capsud.net) Consulté le 2 mars 2023 ; M. OTEMIKONGO, « Problématique de la politisation de l'administration publique Zaïroise », 1991, on [www.africab.org](http://www.africab.org) (consulté le 2 mars 2023) ; etc.

<sup>33</sup> Ce phénomène de corruption politique de l'administration publique est caractéristique de l'Afrique post-guerre froide, dans une bonne partie des Etats (Lire à ce sujet S. VÍDZRAKU, *Congo; l'administration publique gangrenée par la corruption*, publié le 27 décembre 2017, on [www.afrique.latribune.fr](http://www.afrique.latribune.fr) (consulté le 2 mars 2023) ; R. CAMERON, *L'Administration publique en Afrique*. Introduction, dans *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2010/4 vol. 76, pp. 637-643 ; D. DARBON, *Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains*, <https://doi.org/10.4000/quademi.890>. 2005, pp. 37-50 ; Nations unies ; CEA, Commission UA, *Lutte contre la corruption, renforcement de la gouvernance en Afrique, matière de lutte contre la corruption* (2011-2016), Addis-Abeba, 2017.

déperdition et à la faillite de l'administration publique et à la perte de ses repères républicains.

Du temps des partis uniques, elle a servi les tenants du pouvoir dans la consolidation de son régime dictatorial. Les cadres du Parti unique ont été déversés dans l'administration publique, occupant des postes de commandement, parfois sans aucune compétence. Les structures du parti étaient installées dans les différentes administrations sectorielles et animées par des fonctionnaires. Les fonctions étatiques étaient subordonnées aux fonctions partisans<sup>34</sup>. C'est la même situation qui prévalait dans la majeure partie des Etats africains. Aujourd'hui, cette pratique est encore de mise, mais au niveau des administrations gérées par tel ou tel autre parti. C'est l'*émiettement fonctionnel du monopartisme* ou la *fragmentation du monolithisme partisan*. Elle a plutôt encore accentué la politisation dans les services publics du sommet de l'Etat jusqu'au niveau local. La majorité des postes de commandement clés dans l'administration sont occupés par les fonctionnaires qui font allégeance aux partis politiques au pouvoir. Il en est de même des mandataires des entreprises publiques de l'Etat, des postes de commandement militaire<sup>35</sup> et de la police nationale congolaise, des services de renseignement militaire et civil, et de chefs de mission diplomatique<sup>36</sup>.

Suite à cette politisation des services publics de l'Etat, la nomination et l'avancement en grade dans l'administration publique ne sont plus fondés sur des critères objectifs de compétence et de probité morale prévus par les textes légaux en la matière. Seule l'appartenance à un parti politique ou à un groupement politique au pouvoir en est le critère de mérite. Les chefs de différents services publics sont obligés, suite à cette réalité, d'adhérer dans les partis politiques pour espérer à la promotion et pour sécuriser leurs postes. Or, dans ce contexte, tout le monde n'a pas la même possibilité d'adhérer à un parti politique au pouvoir pour avoir un grand poste de décision afin d'engager les siens. Les sanctions positives et négatives ne sont plus que le fait de l'appartenance ou non au parti du chef de service (Ministre, Directeur général de l'entreprise publique, le président de la chambre...). Certains responsables de l'Administration sont démis de leurs fonctions, mutés ou permutés pour des postes « moins lucratifs » à cause de leurs « sensibilité » politique. Les changements qui interviennent quand un nouveau parti politique arrive au pouvoir

---

<sup>34</sup>Un Président Directeur Général (PDG) d'une entreprise publique était avant tout Président sectionnaire du Parti. Le ministre était d'abord responsable sectoriel du Parti. Cette situation se déclinait jusqu'au niveau le plus bas de l'échelle des responsabilités publiques. En effet, dans le cadre du parti unique, la formation politique « se subordonne l'appareil d'Etat » (J. GICQUEL et J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 35<sup>e</sup> édition, coll. Précis Domat Droit public, LGDJ, 2021-2022, p. 177).

<sup>35</sup>En R.D. Congo, cette situation s'est expliquée à tout moment avec les accords de Sun City, issus des négociations politiques intercongolaises (Dialogue intercongolais) qui mirent fin à la proto-balkanisation du pays ou chaque autorité gérant avec partie du territoire national avait toutes les composantes de l'administration publique (civile), militaire, de la police, etc. C'était le prix à payer pour la paix. Seulement, le recrutement du personnel civil au niveau des FARDC, de la police s'effectuait sur la base partisane. Bien plus, les partis ont continué à gré les départements de l'Armée, de la police ou des services spécialisés dont la gestion avait été confiée à leurs membres. Sinon, on n'aurait pas eu d'affrontements armés entre l'armée et les militaires du MLC à la suite de la proclamation de résultats du second tour en 2006. L'on peut aussi ajouter à cette mésaventure la multiplication des groupes armés à la l'Est de la R.D. Congo. Cette situation a été vécue dans plusieurs pays africains, particulièrement ceux qui ont connu des gouvernements issus des accords de paix.

<sup>36</sup>Cette situation prévaut aussi dans les démembrements territoriaux de l'Etat (Etats fédérés, Provinces par autres entités territoriales, etc.), En RDC par exemple, les différents gouverneurs de province ont imité également cette mauvaise pratique de la politisation des services publics de l'Etat. C'est ainsi que chaque Gouverneur de province recrute les jeunes de son parti politique dans la fonction publique provinciale, les différents services générateurs de recettes (direction provinciale des recettes), dans le gouvernement provincial et dans d'autres services publics relevant de sa compétence. La pratique se vit encore largement dans plusieurs Etats africains.



fait en sorte que le pays reste sans mémoire, celle-ci étant chaque fois emportée par les prédécesseurs successifs.

Pour mettre fin à ce fléau, il y a lieu de dépolitiser l'administration publique. En effet, la dépolitisation de l'Administration publique a essentiellement pour but d'assurer l'indépendance et la neutralité politique de l'administration. Elle a en outre l'avantage de mettre l'administration à l'abri de tout changement politique (changement de régime politique, alternance de parti majoritaire au pouvoir). L'administration doit servir tous les gouvernements, tous les partis successifs au pouvoir dans un parfait esprit d'objectivité. Dans ce cas, la dépolitisation de l'administration assure l'équilibre et la stabilité des institutions administratives en dépit des fluctuations des institutions et des idéologies politiques tels qu'elles existent dans les pays de vieille démocratie. De manière concrète, il y a lieu d'adopter des mesures tant préventives que réactives. Préventivement, il y a lieu de renforcer les critères de recrutement et de promotion dans l'administration publique à tous les niveaux ; instituer un « serment d'ingratitude et d'insoumission » que chaque acteur de l'administration publique devrait prêter avant l'entrée en fonction dans lequel il s'engage à observer les principes et les valeurs attachés à ses fonctions avec un sens élevé de professionnalisme. Enfin, veiller à ce que les agents du service public déclarent leurs biens et ses de leurs ayants droits de manière régulière, au début, durant et à la fin de leur service. Par réaction, il y a lieu de renforcer la justiciabilité face aux abus de l'administration par l'institution d'un « tribunal spécial des administrations publiques ».

## 2.2. La crise de légitimité permanente entre l'administration publique et la population

L'ignorance des principes de l'égalité de tous les usagers des services publics et le manque d'adaptabilité des administrations publiques en Afrique sont à la base de la perte de confiance de la population envers celles-ci. C'est pourquoi il faut prendre conscience de la nécessité de préserver la légitimité du service public et d'adapter les services publics africains aux besoins émergents sur le continent<sup>37</sup>. En effet, il existe plusieurs cas de discrimination dans l'accès au service public fondée sur l'ethnisme, le tribalisme, le clientélisme, le népotisme et bien d'autres antivaleurs. La discrimination ainsi exercée porte atteinte à l'égalité entre usagers en ce que l'on méconnaît l'obligation d'impartialité qui devait garantir l'objectivité dans le traitement des bénéficiaires des services publics, en faveur de la promotion des idées partisans fondée sur la subjectivité. Raison pour laquelle, comme toutes les institutions de l'État de droit et de la démocratie en Afrique en général et en RDC en particulier, l'administration publique est en quête de légitimité<sup>38</sup> perdue car un tel comportement favorise une crise de confiance entre la majorité des citoyens discriminée et l'administration. Cette crise de confiance est l'une des manifestations de la crise de l'État africain postcolonial, incapable d'offrir continuellement et globalement les services publics<sup>39</sup>.

Par ailleurs, l'administration publique en Afrique demeure archaïque. Elle est réticente à sa numérisation alors que celle-ci vise à rendre la vie des citoyens plus pratique<sup>40</sup> et réduire ainsi les aléas d'un système dépassé, lourd et complexe. A ce jour, la RDC n'a même pas une administration du numérique<sup>41</sup> et le reste des administrations se débrouillent avec tant de mal. Cette situation ne permet pas de conclure à l'observation du principe de la mutabilité ou de l'adaptabilité des services publics sur le continent. Pour la

<sup>37</sup> Préambule de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration.

<sup>38</sup> Voir G. BAKANDEJA wa MPUNGU, *op. cit.*, p.65

<sup>39</sup> Voir F. MBACKE CISSE, *L'évolution des différents modes de délivrance de services publics dans les Etats ouest africains*, Colloque sous-régional sur l'Etat et le service public en Afrique de l'ouest, 2010, p.8.

<sup>40</sup> Voir JICA, *Etude de base sur la numérisation des services publics dans les pays africains*, Rapport, 2022, p.22.

<sup>41</sup> En effet, le recrutement des agents et cadres administratifs du ministère du numérique est en cours depuis seulement février 2023.

majorité de la population aspirant aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'administration publique est faillible.

Pour pallier à cette crise, il y a lieu, d'une part, que la lutte contre les discrimination d'accès au service public en obligeant l'administration de motiver ses choix de prestation ainsi que par l'intensification du contrôle indépendant et permanent sur chaque prestation de service public.

D'autre part, doit être organisée de manière à s'assurer que les services sont fournis au plus près des usagers compte tenu des évolutions du monde en mutation permanente en se numérisant d'avantage. Dans ce sens, l'administration publique doit s'adapter à ce que l'on appelle la « e-gouvernance » afin de satisfaire les besoins de la population en quête d'une administration aux procédures allégées, simplifiées et de proximité. De cette manière, le rétablissement de la confiance est possible.

Par ailleurs, l'administration publique doit privilégier la gestion participative afin de s'assurer de l'implication effective de toutes les parties prenantes, y compris la société civile, dans la planification et l'exécution des prestations de services.

## CONCLUSION

Il est établi qu'une bonne administration publique est une des conditions primordiales à la réussite collective à l'époque où l'Etat est appelé à réaliser lui-même des tâches de plus en plus diverses et complexes. En Afrique, elle souffre encore de plusieurs tares et insuffisances en violation permanente des critères essentiels d'une administration publique qui se veut au service des usagers dont il faille considérer comme client, mieux, souverains pour lui fournir les services publics de qualité suffisante.

Pour y arriver, cette étude propose de revigorer les garanties institutionnelles qui assurent la liberté de conscience des agents publics, liberté qui ne devrait souffrir d'aucune ingérence de la part des politiques assurant ainsi une forme de séparation des pouvoirs au sein du pouvoir exécutif. La violation du principe de neutralité et de l'apolitisme par les agents publics ayant ramolli les administrations publiques africaines et provoqué la fonte de l'autorité de l'État africain. L'Administration publique doit revenir à sa mission première, celle de mettre en œuvre, avec rigueur, les politiques publiques, suivant des règles établies. Les acteurs politiques quant à eux, devraient se limiter à leur rôle de direction stratégique du pays, avec l'élaboration des politiques publiques et des lois efficaces.

Cette réflexion s'est également intéressée à l'illégitimité de l'administration publique, face cachée de la crise de démocratie. Une Administration inégalitaire et discriminatrice, marchant sur l'obligation de neutralité autre que politique et fournissant ses services sur base du tribalisme, des considérations raciales et sexuelle, n'est pas digne de l'Afrique. De même que ses processus de fonctionnement anachroniques, caractéristique d'une Afrique qui s'est toujours fait remarquer par l'ambiguïté dans presque tous les domaines y compris le temps<sup>42</sup>, font état de l'ignorance des exigences des temps présents au rang desquelles se trouve la numérisation de la vie publique.

Tout cela devrait passer par des réformes et innovations sérieuses et profondes des cadres juridiques régissant l'administration publique.

## BIBLIOGRAPHIE

- BAKANDEJA wa MPUNGU G., « Institutions de l'État de droit et de la démocratie en Afrique : l'expérience congolaise » in S. BULA-BULA, *Pour*

<sup>42</sup> Voir A. NTUMBA LUABA LUMU, « La perception africaine du temps et son impact sur la coopération internationale », in *Zaire-Afrique : économie, culture, vie sociale*, 36 (307), 1996, pp. 335-342.

*l'épanouissement de la pensée juridique congolaise*, Liber Amicorum Marcel LIHAU, Bruxelles-Kinshasa, Bruylant-Presses de l'Université de Kinshasa, 2006.

- CAMERON, R., « L'évolution des relations politiques-administratives dans la fonction publique sud-africaine », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°4, vol. 76, 2010.
- CAMERON, R., L'Administration publique en Afrique. Introduction, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°4, vol. 76, 2010.
- CAPONETTI L. et SAK B., *Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ?*, Rapport, CIRIEC, 2016.
- Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration.
- Constitution congolaise de 2006.
- Constitution algérienne de 2020.
- Constitution angolaise de 2010.
- DARBON, D., « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurielles et régimes d'aide incertains », in *Quaderni*, n° 87, 2015, pp. 37-50.
- DE VISSCHER C. et LE BUSSY G., « La politisation de la fonction publique : quelques réflexions d'ordre comparatif », in *Revue du Centre d'Etude et de Recherches en Administration publique*, vol.3, 2001.
- GANDO BAH, M., *La politisation des administrations publiques en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2021.
- GICQUEL J. et GICQUEL J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 35<sup>e</sup> édition, coll. Précis Domat Droit public, LGDJ, 2021-2022.
- KOUOMEGNI, A.K., « Administration publique et politique en Afrique francophone », 1983.
- Loi camerounaise n°93-09 du 18 janvier 1993 portant statut général des fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat.
- Loi organique n°16/00I du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées.
- Loi guinéenne n°2001-028 AN du 31 décembre 2001 portant statut général des fonctionnaires.
- Loi tchadienne n°017/PR/2001 portant statut général de la fonction publique.
- MBACKE Cisse F., *L'évolution des différents modes de délivrance de services publics dans les Etats ouest africains*, Colloque sous-régional sur l'Etat et le service public en Afrique de l'ouest, 2010.
- MENGELI LONGOMO, M., *Les problèmes de l'administration publique en RDC*, Paris, L'Harmattan, 2016.
- MINAKU, A. et BOKONA, F. *Lexique des assemblées politiques délibérantes*, Coll. Bibliothèque de droit africain, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2014.

- MINGASHANG I. et ZEGBE ZEGS F. (dir.), *Méthodologie de la recherche et de la rédaction en droit*, tome I. Introduction générale, Bruxelles, Bruylant, 2022.
- JICA, *Etude de base sur la numérisation des services publics dans les pays africains, Rapport*, 2022.
- MUKANGA, R., « Réforme administrative de la RDC : leçons et travers du passé », dans *Afrique contemporaine*, n°227, vol.3, 2008.
- NTUMBA LUABA LUMU A. "Ethnicité, citoyenneté et gouvernementalité dans le contexte du renouveau constitutionnaliste africain", in *Identity, Culture and Politics*, volume 1, numéro 1, 2000.
- NTUMBA LUABA LUMU A. « La perception africaine du temps et son impact sur la coopération internationale », in *Zaire-Afrique : économie, culture, vie sociale*, 36 (307), 1996.
- OCDE, *Panorama des administrations publiques*, Paris, Éditions OCDE, 2015.
- OCDE/SIGMA, *Principes d'administration publique : Un cadre pour les pays du voisinage européen*, Paris, Éditions OCDE, 2021.
- OTEMIKONGO, M., « Problématique de la politisation de l'administration publique zaïroise », 1991.
- OUMAROU M., *Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA : impacts et perspectives*, Genève, B.I.T., 2009.
- PETERS B. et PIERRE J., *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. New York, Routledge, 2004.
- VIDZRAKU, S. *Congo; l'administration publique gangrenée par la corruption*, 2017.
- VUNDUAWAWE, F. et MBOKO, M., *Traité de droit administratif de la R.D.C.*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2020.
- WELEPELE ELATRE C., « La dépolitisation de l'administration publique congolaise : trajectoire, enjeux et heurts », in C. WELEPELE ELATRE et H. NTUMBA LUKUNGA, *Les réformes du secteur public en République démocratique du Congo : Rétrospectives et perspectives*, CODESRIA, 2013.
- ZOUMANA DIARRA, « Les hauts fonctionnaires et la modernisation administrative en Afrique », in *Droit et politique*, 2014, pp. 35-46.