



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques
Volume 6, numéro 16
Juillet-Décembre 2023
p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488
<https://doi.org/10.62912/>

MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE LA RD CONGO : DEFIS ET PERSPECTIVES

Flory BWATUKA KATEMA

Assistant au Centre de Recherche en Sciences Humaines (CRESH)/Kinshasa-RDC

RESUME

Les défis et perspectives pour la modernisation de l'administration publique congolaise se résument dans les fonctions auxquelles cette dernière est appelée à remplir dans la société, la contribution qu'elle apporte au fonctionnement du système social/la fonction de l'Administration (fonction administrative) est de nature spécifique, on le retrouverait dans toutes les sociétés politiques. Cette étude évalue les acquis des politiques des réformes et identifie les défis et perspectives pouvant permettre à la modernisation de l'appareil administratif congolais.

Mots-clés : *modernisation, administration publique, RD Congo.*

ABSTRACT

The challenges and prospects for the modernisation of the Congolese public administration can be summed up in the functions it is called upon to fulfil in society, the contribution it makes to the functioning of the social system/the function of the Administration (administrative function) is of a specific nature, which can be found in all political societies. This study assesses the achievements of reform policies and identifies the challenges and prospects for modernising the Congolese administrative apparatus.

Keywords : *modernisation, public administration, DR Congo.*

INTRODUCTION

La préoccupation de départ pour notre recherche découle de l'observation libre et directe de l'Administration publique de la RD Congo qui nous révèle une triste réalité sur les politiques des réformes engagées par

l'Etat dans l'optique de sa modernisation. Pendant que l'administration publique contemporaine ne cesse de se réinventer à l'ère de la mondialisation et des nouvelles technologies de l'information et de la communication, nous nous préoccupons de dégager les orientations sur lesquelles la RDC peut se pencher pour relever les défis de la modernisation de son administration publique.

Les politiques des réformes de l'Administration publique mises en œuvre en RDC n'ont pas toujours eu les résultats escomptés. En cause, souvent, une vision pas trop technocratique du changement, qui ne laisse pas aux acteurs de terrain la possibilité de s'exprimer suffisamment et de s'impliquer concrètement. Or, l'administration publique n'existe véritablement que par les acteurs qui la composent. Cette réflexion propose des éclairages novateurs pour la modernisation de l'Administration publique de la RDC, tout en puisant dans les classiques de la sociologie des organisations.

Les réformes entreprises ont principalement porté sur le nombre des entités territoriales (régionales et locales), sur leur statut juridique, et très souvent, sur leurs appellations respectives mais, elles n'ont presque jamais été motivées par le souci d'en modifier le contenu sociologique et de faire des entités territoriales des vrais acteurs de développement. De façon générale l'objectif de ces réformes demeure confus, hésitant entre amélioration technique de la production et de la rentabilité administratives, et transformation radicale et globale de l'organisation politique et sociale de l'Etat.

I. DEFIS DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CONGOLAISE

Les défis de la modernisation de l'Administration publique congolaise sont donc le reflet de l'Etat. Ces défis de l'Etat, qui sont essentiellement de nature politique sont donc contingentes et évolutives, et varient en fonction du système socio-politique. Les missions de l'Administration ne sont jamais

initiales mais secondes, et consistent à exécuter les tâches que les organes gouvernementaux lui confient.¹

Aujourd'hui en République Démocratique du Congo, les défis de la modernisation de l'Administration publique sont, à notre humble avis, au nombre de quatre. Il appartient aux fonctionnaires qui la constituent : de maintenir l'ordre social, de gérer les services publics et de prendre en charge le développement économique et social de la nation et d'intégrer l'E-gouvernance.

I. 1. Défi du maintien de l'ordre social

Cela veut dire faire fonctionner les pouvoirs publics, assurer l'infrastructure nécessaire des assemblées politiques, mais c'est aussi assurer l'Administration générale du pays, en accomplissant ces tâches administratives de base que sont : le recensement, immatriculation, état-civil, conservation des cadastres et des hypothèques.

Le maintien de l'ordre social comporte aussi une participation à ce qu'on appelle les tâches de souverainetés. L'Etat souverain doit assurer la justice, il faut donc organiser les tribunaux et faire exécuter leurs décisions. Il doit maintenir l'ordre dans la rue et dans la campagne.

Il faut donc créer et adapter la police nationale congolaise et les forces armées pour assurer la sécurité et la défense de la nation. Ce qui implique une multitude de tâches économiques tout autant que militaires, il ne faut pas oublier enfin les relations extérieures (la diplomatie), la défense des nationaux quand ils sont à l'étranger, la participation à tous les organismes internationaux. Toutes ces organismes de base incombent à l'Administration et requièrent un personnel administratif considérable pour les assumer.

I. 2. Défi de la gestion des services publics

Ces secteurs se rencontrent dans des nombreux secteurs :

¹ LIPIA P. A., « *Cours de l'introduction à la science administrative* », Notes de cours G1 FSSPA, UOB, Bukavu, 2010–2011, Inédit, p. 46.

- Secteur de l'équipement, communication, routes, chemin de fer, voie maritime, Aéroports, P.T.T., équipement de l'espace rural, infrastructure urbaine ;
- Secteur économique et financier : monnaie, change, douane, impôt et crédits ;
- Secteur de l'éducation, culture, et information.²

I. 3. Défi de la prise en charge du développement socioéconomique

C'est un défi considérable pour la République Démocratique du Congo. Pendant longtemps, ce fut à l'initiative des particuliers dans le milieu rural et urbain que s'est développée l'économie du pays. Mais maintenant, dans les pays en voie de développement comme dans les autres, les choses sont devenues complexes, trop impérieuses, pour que l'on puisse se contenter de laisser les choses se faire seules, à la charge de l'initiative privée selon la doctrine du laisser-faire, laisser passer.

L'Etat congolais, avec son administration, doit donc prendre les choses en main : d'abord pour mettre en valeurs les ressources nationales en énergies, (charbon, pétrole, énergie nucléaire et autres) pour développer et moderniser l'agriculture, accélérer l'industrialisation, encourager le tourisme, organiser la recherche scientifique, puis orienter le développement même du pays. Partout, la planification a fait son apparition avec un caractère plus ou moins impératif, ainsi que l'aménagement du territoire, et diverses politiques de progrès social, politique familiale, des sports, de sécurité sociale, loisirs, et promotion sociales. Tout cela met à la charge de la fonction publique un total d'attributions impressionnant.

Malgré les efforts déployés pour concrétiser le projet de réforme du système de rémunération, notamment en optant pour le projet de gestion intégrée du personnel, il n'en demeure pas moins que le Ministère des Finances et du Budget, à travers le service concerné doit redoubler d'efforts pour rattraper les retards chroniques dans la régularisation des dossiers du

² MAINDO. J., « Cours d'Aspect politiques, Administratifs du développement », Notes de cours en L1 FSSAP, Université de Goma, Goma, 2009-2010.

personnel, de simplifier les procédures, d'unifier les règles et d'adopter un système automatique d'avancement et de régularisation. Il s'agit en fait, une façon de valoriser nos ressources humaines et de les motiver en tant qu'acteurs principaux du ministère.

En plus, en optant pour cette nouvelle approche de gestion des dossiers du personnel, on pourrait libérer le fonctionnaire des tâches cléricales qui sont devenues inutiles et trop routinières avec l'introduction de l'informatique (la technologie de l'information) dans la vie de l'organisation.

I. 4. Défis de la gouvernance électronique (E-Gouvernance)

L'e-gouvernance que nous préconisons en République Démocratique du Congo s'explique par l'utilisation de l'outil informatique comme support d'interopérabilité entre tous les acteurs de la chaîne de développement d'un Etat. Cette chaîne est généralement tripartite : l'Etat, la société civile et les partenaires au développement. Il nous semble important de mettre en œuvre l'e-gouvernance avec par ordre d'importance :

- L'e-administration, impliquant la gestion informatisée des opérations dans divers ministères et organismes publics. Un certain nombre de documents administratifs seront édités directement de façon électronique, limitant au passage le recours à des consommables (papier, encre, etc...) et assurant la traçabilité de tous les documents émis ;
- Les e-services qui se veulent être la plateforme permettant la mise à disposition des citoyens des informations et des services par les administrations publiques ;
- L'e-démocratie permettant aux citoyens et aux acteurs politiques de participer à la prise de décision grâce aux TIC.

II. PERSPECTIVES MODERNISTES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CONGOLAISE

Depuis le début des Etats modernes jusqu'à nos jours, toute Administration qui se veut moderne est appelée à se soumettre aux principes

suivants : l'information, la prévision, la préparation des décisions et l'exécution des décisions. On ne doit pas confondre la fonction de l'Administration et la fonction administrative de l'entreprise développée par Henri Fayol, qui comprend les cinq tâches suivantes : la prévision, l'organisation, le commandement, la coordination et le contrôle.³

II. 1. Information

La préparation rationnelle des décisions nécessite la collecte méthodique des éléments qui peuvent avoir une incidence sur la formulation des problèmes et la recherche de solutions. La quantité et la qualité de l'information recueillie sont essentielles pour assurer la qualité des décisions.

Pour remplir cette mission, l'Administration congolaise doit être à l'écoute du peuple, des administrés, de l'opinion du public. L'efficacité de l'action est liée à la qualité et à la quantité des informations.

L'Administration congolaise doit fournir aux organes chargés de décider les données techniques pour éclairer les décisions, les renseignements sur l'état du milieu social sur les résultats des décisions antérieures, sur les besoins actuels et futurs du public. Le traitement des données consiste à les intégrer et à les combiner en vue de définir une série d'hypothèses alternatives, en fonction de l'information disponible et des différents objectifs envisagés.

II. 2. Prévision

La prévision vise à définir les évolutions à moyen et à long terme en extrapolant les tendances passées et en projetant dans l'avenir les données connues de la situation présente. L'esprit de prévision est d'ailleurs considéré depuis longtemps comme la garantie d'une bonne gestion, car l'idée généralement admise est que gouverner c'est prévoir. Cette activité revient à l'administration congolaise parce que c'est elle qui assure la continuité, elle est la mémoire du corps social, le lien entre le passé, le présent et le futur.

L'idéologie conservatrice régnait au XIX siècle et au début du XX siècle, elle a fait que l'Administration gérait au jour le jour sur base des

³ LIPIPA P. A., *Loc. cit.*

directives émanant du pouvoir politique. L'Administration était aussi conservatrice, elle gérait au jour le jour sans chercher à transformer.

La rapidité des mutations sociales et économiques a fait naître le besoin de disposer d'une représentation du futur probable pour prendre des décisions et surtout les décisions à long terme. Celles-ci sont nées du développement des pratiques planificatrices. Cette nécessité a fait naître une véritable fonction de prévision qui est constante. Grâce à divers techniques, la prévision tend à réduire au minimum l'incertitude des données relatives à l'avenir éloigné. Ainsi, elle est susceptible de guider et d'orienter les décisions immédiates parce qu'elle éclaire les conditions du choix et diminue la part du risque qu'il comporte.

Ces moyens puissants et techniques qu'elle est seule à détenir face au pouvoir politique permettent à, l'Administration publique congolaise de présenter généralement plusieurs options pour l'avenir. L'Administration tient la clef de l'avenir par sa connaissance du présent et par l'information dont elle dispose.

II. 3. Préparation des décisions

L'Administration transmet les informations qu'elle a recueillies au pouvoir politique, l'instance compétente de décision. Les informations ne sont pas communiquées de manière brute, mais de façon précise avec les solutions ou les réponses qui s'imposent. Ainsi, l'Administration prépare les décisions du pouvoir politique soit en mettant en forme une proposition venue de l'extérieur, soit en suscitant la décision politique parce qu'elle se tient à l'écoute de revendications et des besoins exprimés par les administrés.

La préparation des décisions étant devenue une fonction de plus en plus importante dans un Etat moderne, nous préconisons sa prise en compte pour les raisons suivantes :

- La multiplicité des décisions est telle que le pouvoir politique ne peut pas intervenir partout. Il délègue le pouvoir de décision à des autorités administratives situées à des divers rangs de la hiérarchie

- La technicité croissante des problèmes pousse les autorités politiques à s'en remettre à l'avis des administrateurs. Ces derniers en profitent souvent pour imposer leur point de vue comme étant la seule voie de la décision.

II. 4. Exécution des décisions

L'exécution est la mise en pratique d'une décision prise par l'autorité compétente et, pour ce cas, le pouvoir politique. Cette tâche doit revenir à l'Administration publique congolaise car c'est elle qui prépare des décisions. C'est elle qui propose les options et le choix à l'autorité compétente. C'est elle qui apprécie toutes les données et connaît mieux les conditions grâce auxquelles l'exécution de la décision se fera.

Par cette responsabilité, l'Administration publique congolaise qui se veut moderne doit matérialiser son rôle d'intermédiaire entre la décision politique et l'action. En exécutant une décision, l'Administration publique congolaise fera plus que la seule réalisation des fins suprêmes arrêtées par le pouvoir politique. En effet, elle adapte ces fins à des cas concrets qu'elle doit résoudre. L'exécution des décisions est une tâche importante pour l'Administration car elle bannit entre autres la routine des services.

La bonne exécution oblige l'Administration à choisir les moyens, à les adapter aux difficultés rencontrées, aux circonstances, et à chercher les voies et moyens de les perfectionner. Dans l'exécution des décisions, l'Administration peut être plus ou moins fidèle, infléchir les décisions politiques ou encore les prendre à la place du pouvoir politique.

D'une manière spécifique, le fonctionnement de l'administration publique congolaise demeure globalement inadapté et marqué par une lenteur excessive qui tranche avec un monde en pleine mutation. Les modes de fonctionnement suivent une approche archaïque et trop procédurale induite par une structure trop verticale où la communication est quasi inexistante. Bien que la prise de décisions soit centralisée, elle souffre de l'éparpillement de l'information entre les différents niveaux hiérarchiques ; ce qui cause la lenteur de la transmission de celle-ci. Trop d'escalas alourdissent

le processus administratif et retardent l'aboutissement des dossiers et le règlement de problèmes aussi simples soient-ils.

Le citoyen est obligé de faire le va et vient entre le centre et son administration locale et de revenir plusieurs fois sur les lieux pour satisfaire ses besoins. Les fonctionnaires de la base sont démunis et font face à la situation en rassurant le citoyen que «son dossier est à la signature ». En outre, cette lourdeur génère des frais supplémentaires, aussi bien pour l'administration que pour le citoyen.

CONCLUSION

Dans cette étude, il a été question d'analyser « les défis et perspectives de la modernisation de l'Administration congolaise ». La préoccupation majeure a découlé de l'observation libre et directe de l'Administration publique de la RD Congo qui affiche un tableau sombre des politiques des réformes engagées dans la perspective de sa modernisation. En effet, les institutions Administratives de la RDC subissent les contre coups de la politique.

Les raisons motivant la modernisation de l'Administration publique sont nombreuses. D'une manière générale, les études de l'Etat lui-même citent la mal-gestion des affaires publiques, le déficit des Finances publiques, les exigences environnementales aussi bien nationales qu'internationales, les exigences accrues des citoyens qui ne peuvent plus se contenter du minimum.

A cela s'ajoutent la mondialisation, la globalisation, la libéralisation, le bouleversement technologique, la compétitivité etc., qui réconfortent les entreprises privées et qui forcent l'Etat à s'adapter à son environnement. Il est temps pour l'Etat de renforcer son action en tant que régulateur et facilitateur.

De ce fait, l'appareil Administratif doit nécessairement être indépendant, neutre et plus proche des administrés, il doit être animé par des acteurs ayant des compétences pour une gestion rationnelle des ressources, et en plus combattre tous les indicateurs qui influencent l'appareil

administratif : la corruption, le tribalisme, le pouvoir politique, pour aboutir à un développement intégral de la République Démocratique du Congo.

La modernisation de l'Administration publique prônée dans cet article vise l'amélioration de la qualité des services publics, l'introduction d'une nouvelle philosophie de gestion axée sur l'introduction de la nouvelle culture (solidarité, coopération, esprit de groupe), sur la nouvelle technologie, sur la communication informelle, sur la créativité dans le secteur public, etc., l'amélioration de la performance de l'administration publique et le rapprochement de l'administration aux citoyens.

Nous sommes confiant que si nous voulons changer le cours de notre histoire, nous le pouvons ; et c'est même la condition *sine qua none* qui puisse nous permettre de nous regarder tous droit dans les yeux et de chanter courageusement notre hymne national qui est résumé par excellence des aspirations profondes de notre peuple meurtri dans son âme et dans son corps par ses dirigeants à travers l'Administration publique, outil indispensable et incontournable de tout développement harmonieux d'un pays.

Si cette modeste contribution peut efficacement aider nos gouvernants et tout Congolais voulant gérer les affaires de l'Etat à prendre conscience des exigences du changement et de la modernisation et à saisir correctement les conditions comme les démarches à même de sortir notre Administration publique de cette emprise de l'archaïsme et du pouvoir politique, alors elle aura atteint son but.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANDRE J.B., « Réforme Administrative et réforme de l'Etat en France, Thème et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours », Paris, 2002.

BAKABATE E., « *La problématique de la réunification de l'Administration publique pendant la période de transition en RDC dans le territoire d'AKETI* », Mémoire de Licence en SPA, FSSAP, UNIKIS, 2005 (inédit), disponible sur africmemoire.org.

- BARTOLI A., *Le management dans les organisations publiques*, Viriato Manuel Santo, 1997.
- De BURLET J., *Précis de droit administratif congolais*, Kinshasa-Bruxelles, Université Lovanium, Larcier, 1969.
- DELVAUX R., *L'organisation administrative du Congo Belge*, Ed. Zaire, Anvers, 1945.
- FOURGERE L., « Les régimes de la fonction publique », dans *La fonction publique*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administrative, 1990.
- La loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, in *Congo-Afrique*, n°433, 2009.
- LOFO B. B., « La dépolitisation de l'Administration publique zairoise », *Mémoire de Licence en SPA, FSSAP UNIKIS, 1994 (inédit)*.
- LUKIMFIPA M.J., « Essai d'analyse sur la dépolitisation de l'administration publique congolaise : enjeux et perspectives », TFC en SPA, UPN, Kinshasa, 2013-2014.
- MAINDO J., « Cours d'Aspect politiques, Administratifs du développement », Notes de cours en L1 FSSAP, Université de Goma, Goma, 2009-2010.
- MOULIN L., « L'histoire de l'organisation administrative du Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n°251, janvier 1992.
- MPINGA K. et GOULD, *Vision du Ministère de la Fonction Publique sur la réforme de l'Administration publique*, Kinshasa, 2004.
- MUKOKA N., « Quelle réforme pour l'administration ? », dans *Analyse sociale*, vol. 3, n°1, Kinshasa, 1986.
- NAINE S., « Cadre stratégique de la réforme de la Fonction Publique en RD Congo « Programme d'Action Prioritaire 18-24 mois », Kinshasa 2004.
- VUNDUAWE T.P., « La décentralisation territoriale des responsabilités au Zaïre. Pourquoi et comment ? », in *Zaïre-Afrique*, n°165, 1982.