

**INSTITUT DE RECHERCHE EN GEOPOLITIQUE ET
D'ETUDES STRATEGIQUES**

Revue
Intelligence Stratégique

Vol. 008, Numéro 020, Janvier-Mars 2025

E-ISSN : 3006-5488, P-ISSN : 3006-547X

<https://doi.org/10.62912/JYFU3565>



Siège social : 292, avenue Mweka, Commune de Lingwala, Kinshasa, République
Démocratique du Congo.

Téléphone : +243 82 006 1696 ; 81 86 19 121; 89 7175 074

E-mail : felly.lukunga@revue-is.org, article@revue-is.org, info@revue-is.org ;

Internet : www.revue-is.org ; www.irges.org

Europe : 59, Rue du Rhône, 1204 Genève, Suisse, + 41 22 810 88 68, Chambre de
Commerce Suisse-RD Congo, info@ccsc.ch



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques

Volume 8, numéro 20

Janvier-Mars 2025

p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488

<https://doi.org/10.62912/RAMQ5603>

www.revue-is.org

**DE L'IMMIXTION DE LA POLITIQUE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE LA RD
CONGO**

Patience MUSIMBI LUNGOYA

Chef de Travaux à l'Université Pédagogique Nationale (UPN)/Kinshasa-RDC

RESUME

Le présent article fonde sa réflexion scientifique sur le fait que l'Administration Publique congolaise est un organe susceptible de conduire la RDC vers le développement socio-économique au travers l'exécution des tâches ponctuelles pour l'intérêt général. Cependant, l'histoire de la République Démocratique du Congo montre à suffisance que, depuis l'époque coloniale jusqu'à ce jour, elle est très politisée. A ce déficit, s'ajoutent la tribalisation et le clientélisme, le favoritisme avec leurs corollaires. Il se dégage que ces fléaux la gangrènent et l'empêchent d'être une Administration Publique au service du développement socioéconomique.

Mots-clés : *immixtion politique, Administration Publique, RD Congo.*

ABSTRACT

This paper bases its scientific reflection on the fact that the Congolese Public Administration is a body capable of leading the DRC towards socioeconomic development through the execution of specific tasks for the general interest. However, the history of the Democratic Republic of Congo amply demonstrates that, from the colonial era to the present day, it has been highly politicized. Adding to this deficit are tribalization, clientelism, and favoritism, with their attendant consequences. It is clear that these scourges are plaguing it and preventing it from being a Public Administration serving socioeconomic development.

Keywords : *political interference, Public Administration, DR Congo.*

INTRODUCTION

Les rapports entre politique et administration sont aujourd'hui complexes ne l'ont toujours été. Certaines nominations dans l'administration publique congolaise font intervenir des considérations politiques. Aussi le pouvoir politique compte-t-il sur une loyauté sans faille des titulaires des fonctions publiques afin qu'ils appliquent, sans aucune réserve, la politique mise en œuvre par le gouvernement.

A ces nominations s'ajoutent celles d'amis politiques. La situation est particulièrement délicate en cas de cohabitation où chaque nomination à un emploi supérieur de l'administration devient un enjeu politique majeur.

Fort de ce qui précède, cette réflexion tente de répondre aux préoccupations sur l'impact de la politisation de l'Administration Publique Congolaise ; les indicateurs de cette politisation de l'Administration Publique ; la séparation de la politique de l'Administration Publique pour aboutir au développement.

Afin de répondre à ces préoccupations, outre l'introduction et la conclusion, cette étude est analysée en trois points. Le premier clarifie les concepts de base. Le deuxième met en rapport Administration et politique ; tandis que le troisième point est axé sur la manifestation de la politisation dans l'Administration Publique.

I. CLARIFICATION CONCEPTUELLE

Les concepts suivants méritent d'être clarifiés. Il s'agit de la politique, de la politisation ainsi que de l'Administration Publique.

I. 1. Politique

Du grec « polis » signifiant « cité » et du pluriel « Politicos » qui signifie les choses de la cité, la politique se ramène à ce qui a trait à l'Etat, à la gestion de la cité.¹

¹ DELVAUX R., *L'Organisation Administrative du Congo Belge*, Anvers, 1945.

Pour Jacob Nyemba², la politique est l'organisation de la société pour satisfaire les besoins de base ressentis par la population. Et cela se résume par la réalisation de l'intérêt général.

La politique est donc la science du pouvoir, c'est-à-dire la science de la gestion des affaires publiques d'une communauté d'hommes, quel que soit le mode de gestion : dictature, système parlementaire,... Il y a de la politique dès que les hommes se regroupent, s'organisent, se choisissent et se laissent imposer un modèle de gouvernement et des institutions politiques.³

I. 2. Politisation

La politisation est l'action par laquelle on donne une portée politique à une situation qui en est dépourvue. C'est donc un phénomène à outrance des organes purement apolitique tels que : l'armée, la justice, la police, l'Administration.

I. 3. Administration Publique

Selon Debbasch⁴, l'Administration Publique est l'« appareil de gestion des affaires publiques. Elle est constituée par l'ensemble des services dont la bonne marche permet la réalisation des objectifs définis par le pouvoir politique.

Le concept Administration Publique peut être appréhendé selon qu'il s'agit des organes ou des activités poursuivant la réalisation de l'intérêt général. Si l'on se place du point de vue des activités (sens matériel), l'Administration Publique s'entend comme l'activité par laquelle les autorités publiques pourvoient en utilisant, le cas échéant, les prérogatives de la puissance publique à la satisfaction des besoins d'intérêt public.

En République Démocratique du Congo, la structure et l'organisation administrative sont régies par les deux lois suivantes : la loi n°81-003 du 17 juillet 1981, portant statut du personnel de carrière des services publics de

² NYEMBA J., *Introduction à la science politique*, Notes de cours, FSSAP, UPN, 2008-2009. Inédit.

³ MANDEFU O. et LOKUNDO T., « La problématique de la Politique de l'Administration publique du Zaïre », dans *Congo-Afrique*, n° 253, Avril 2008, p. 169.

⁴ DEBBASCH, C., *Science Administrative*, Dalloz, Paris, 1980, p. 8.

l'Etat ; l'Ordonnance-Loi n°82-006 du 25 février 1982, portant organisation territoriale, politique et administrative de la République du Zaïre.

Abondant dans ce sens, Mpinga Kasenda⁵ renseigne que l'administration publique congolaise se subdivise en Administration centrale et en Administration locale.

L'Administration centrale est celle des ministères et des services extérieurs répartis sur le territoire national et qui sont liés aux services centraux par une subordination hiérarchique. Ces services extérieurs n'ont à ce titre ni autonomie, ni personnalité juridique différente de celle de l'Etat.

Par Administration locale, l'on entend des personnes qui dépendent des personnes publiques territoriales autres que l'Etat, c'est-à-dire, villes, secteurs, chefferies, centres. C'est le cas des provinces et des territoires ou des circonscriptions administratives dont la compétence matérielle se limite à une portion seulement du territoire national.

II. SYSTEME POLITIQUE ET ADMINISTRATION PUBLIQUE

La politisation de l'Administration publique Congolaise n'est pas récente. La mise en place des acteurs sous couvert des parapluies politiques, issus d'origine, d'obédience et tendance politique occasionnent l'établissement d'un Etat autoritaire ayant des institutions politisées.

Les animateurs de cet organe semblent s'apparenter à la politique alors que par rapport à la neutralité de l'Administration Publique, le comportement administratif devait être tout autre.

II. 1. Dépendance de l'Administration à l'égard du pouvoir politique

Le principe de la subordination de l'Administration est commun à toutes les administrations publiques. Le manque d'autonomie idéologique et celui de finalité propres sont les deux réalités qui expliquent cette dépendance.

⁵ MPINGA KASENDA, *L'administration publique du Zaïre, impact du milieu socio-politique sur sa structure et son fonctionnement*, Pedone, Paris, 1973, p. 100.

II. 1. 1. L'absence d'autonomie idéologique

L'Administration n'est pas animée par une idéologie propre, mais par la philosophie du pouvoir politique. Elle est apparemment dépourvue de volonté propre. L'Administration est toujours dirigée par une majorité, un parti ou un homme. Ce sont eux qui sont les seuls capables de définir les orientations fondamentales que l'Administration est chargée d'appliquer.

Le respect de ce principe est garanti par un ensemble de limites externes, juridiques et institutionnelles fixées à l'action de l'Administration et qui marquent son assujettissement. L'Administration est soumise à des obligations et à des devoirs même si ceux-ci peuvent varier en fonction du régime politique.

II. 1. 2. L'administration n'a pas de finalité propre

L'Administration est au service de l'intérêt général. Or ce dernier est défini par les organes politiques. Ainsi, l'Administration existe pour un but précis : celui de permettre à la volonté politique de se concrétiser et d'être appliquée d'une manière effective. Elle est, en effet, l'instrument et le moyen d'exécution de la décision politique.

En conséquence, les actions administratives sont la concrétisation des choix politiques. Dans les décisions ou les actions administratives, les données techniques ne sont pas les seules qui interviennent, car l'Administration ne constitue pas une fin en soi, elle doit obéir à la finalité politique.

II. 2. L'autonomie de l'Administration à l'égard du pouvoir politique

Malgré sa dépendance à l'égard du pouvoir politique, l'Administration dispose d'une certaine autonomie qui s'explique pour des raisons non seulement socio-politiques mais aussi juridiques.

II. 2. 1. L'Administration est un corps

L'Administration jouit de la cohésion de ses membres que lui donne l'esprit du corps. Cet esprit commun, des traditions, des origines et une formation commune font de l'Administration une puissance. Elle exerce une influence sur le gouvernement, lui suggère des attitudes, facilite ou secrètement contrecarre l'exécution de décisions qu'elle doit appliquer.

II. 2. 2. La faiblesse du gouvernement

Lorsqu'un gouvernement devient faible, les fonctionnaires exercent une pression sur lui, ils veulent tirer de leurs fonctions les maximums d'avantages matériels.

Bien que subordonnée au pouvoir politique, l'Administration peut tendre à en devenir largement indépendante, à la méconnaître ou s'approprier le pouvoir. Ce sont pratiquement les fonctionnaires qui gouvernent alors.

II. 2. 3. Les facteurs triomphent des idées

Le recrutement particulier des fonctionnaires, leur statut particulier, leurs compétences et leurs aptitudes techniques sont les fonctions qui leur permettent de faire triompher dans la gestion des affaires publique, leur point de vue sur celui des organes politiques. Ainsi l'Administration a tendance à former un milieu particulier, replier sur lui-même et indépendant vis-à-vis des organes politiques.

II. 2. 4. Le rattachement de l'Administration à l'exécutif

L'Administration est une branche du gouvernement, souvent, ce dernier s'en remet à l'Administration qui, alors inspire et décide. Elle acquiert ainsi une volonté propre.

Les gouvernements de tous les pays du monde, et ce depuis longtemps, sont conscients du danger de l'emprise de l'Administration. C'est pourquoi, ils se réservent toujours le droit de nommer, de promouvoir et le cas échéant, de révoquer les fonctionnaires.

II. 2. 5. Absence de séparation nette entre la décision et l'exécution

Il n'y a pas une séparation nette entre la décision, domaine des institutions politiques et l'application effective de celle-ci qui revient à l'Administration. Ce sont les institutions administratives qui peuvent facilement sortir de leur rôle d'instrument d'exécution que les institutions politiques d'empiéter sur les prérogatives des administrateurs.

II. 2. 6. Le rôle d'initiative et de décision

L'Administration accomplit deux types de tâches : les unes sont d'élaboration et les autres d'exécution. Dans les activités d'élaboration l'Administration prépare les textes qu'elle devra appliquer dès que les instances supérieures les approuvent. Elle interprète des textes, recherche et utilise les moyens, coordonne les activités diverses et les procédés différents, adopte les moyens et les procédés aux circonstances.

III. MANIFESTATIONS DE LA POLITISATION

L'histoire de la RD. Congo nous rappelle que l'Administration Publique Congolaise a été politisée depuis l'époque coloniale. Cela s'est poursuivi après l'indépendance, c'est-à-dire lorsque la gestion de la chose publique est confiée aux Congolais. Le départ des Belges laissait le tâtonnement dans l'Administration Publique Congolaise. Cette politisation revêt plusieurs manifestations au sein de l'administration publique.

Le recrutement dans l'Administration publique se fait dans la famille, tribu, ethnie ou province ; le réflexe de l'homme congolais réside dans sa propension à composer le parti avec les proches parents.

L'accession au pouvoir d'Etat d'un parti à collaboration excessivement tribale, ethnique ou provinciale renforce l'égoïsme des groupes ayant obtenu l'impérialisme et cela conduit à la marginalisation d'autres tribus. Malgré l'apparent camouflage, le régime actuel semble ne pas s'écarter de cette logique. Analysons quelques-unes desdites manifestations de la politisation de l'administration publique.

III. 1. La Corruption

Il y a corruption lorsqu'un individu place de manière illicite ses propres intérêts au-dessus de ceux des gens et des idéaux qu'il s'est engagé à servir. La corruption revêt des formes multiples et va de l'insignifiant au monumental. Elle peut aussi bien consister en une distorsion des procédures les plus simples qu'en abus des grands instruments de l'action publique.

Dans certains pays en voie de développement, elle se trouve érigée en système. Les frontières de la corruption sont difficiles à tracer, elles sont étroitement liées aux lois et coutumes locales.⁶

Plusieurs causes majeures favorisent la corruption dans l'Administration publique congolaise : le salaire insignifiant, la pauvreté de la population, l'égoïsme, l'impunité, la mauvaise foi des gouvernants, le manque de moralité et d'esprit patriotique, etc.

La corruption dans l'Administration publique se révèle être un handicap sérieux et un obstacle à la rapidité et à l'efficacité. La tendance qu'ont tous les Etats à centraliser le pouvoir politique et l'appareil exécutif, l'inefficacité et la politisation de l'Administration publique, sont autant d'éléments qui concourent à bloquer le processus de développement.

III. 2. Le tribalisme

Les partis se réclamant des tribus ou d'ethnie ne contribuent pas à la formation de la conscience nationale qui est souvent sujette au chantage d'autodétermination.

Présentement dans notre pays en général et dans l'Administration publique en particulier, le tribalisme constitue un mode de gestion, sources de tous les maux, engendrant l'inefficacité dans l'Administration publique, parce qu'on ne tient plus compte des qualités intellectuelles et autres qu'à la personne. Ce sont les appartenances ethnique, tribale et politique qui sont prises en compte.⁷

III. 3. Le détournement

L'un des indicateurs de la politisation de l'Administration publique tant décrié de la deuxième République à ce jour est le détournement de deniers publics. L'Administration publique reste caractérisée par les dépenses ostentatoires de la part de détenteurs du pouvoir pour qui l'argent du trésor

⁶ KAPANGA, F., *Démocratie, Etat de droit et bonne gouvernance*, Ligue Congolaise des électeurs (LCE), Kinshasa, décembre 2001, p. 9.

⁷ KASHADILE B., *Le tribalisme, mode de gestion politique et source de tous les maux*, éd. Centre protestant et de diffusion, Kinshasa, 2005, p. 43.

public sert pour leurs fins et besoins personnels : acheter des villas à l'étranger, des voitures coûteuses, entretenir des "bureaux" et autres.

Bien que l'Inspection Générale des Finances s'évertue à traquer les détournateurs, nous estimons qu'il n'y a pas encore un contrôle rigoureux dans la gestion des finances publiques. Les poursuites judiciaires contre ceux qui se livrent à ce genre de pratique s'avèrent encore sélectives.

III. 4. De l'Objectivité de la notation

III. 4. 1. Le "mérite" des amis politiques

La note dans le système de carrière constitue un facteur déterminant. Elle conditionne l'avancement de grade et, de ce fait, pourrait faire l'objet de toute manipulation. Dans une administration aussi favorable à la politisation comme celle de la RDC, l'objectivité de la note, surtout pour les agents proches de la classe au pouvoir, est souvent compromise. Elle subit le coup des ambitions politiques et, des performances non méritées sont attribuées à certains agents pour récompenser leur appartenance à telle ou telle autre idéologie politique. La notation profite nécessairement aux amis politiques dans le contexte actuel de l'administration publique congolaise.

La mise en application du nouveau système d'avancement au mérite dans les conditions actuelles de forte politisation de l'administration publique profite certainement aux individus ; seulement c'est l'intérêt général qui en sort lésé et les résultats attendus de la réforme administrative fortement piétinés. Les agents avançant sans mérite se préoccupent très peu de la qualité du travail qu'ils ont à accomplir.

Les stimulants pour un penchant à la paresse et aux violations des normes prescrites sont multiples. Ainsi n'est-il pas étonnant, dans l'administration congolaise, d'assister à des réunions politiques pendant des heures de service, même dans les locaux de l'administration.

Pendant ce temps, c'est la continuité du service public qui est atteinte au détriment des intérêts politiques. Comment pourrait-on apprécier objectivement dans ces conditions le collaborateur à qui l'on confie l'organisation et la direction de ces rencontres politiques à des heures de

service ou parfois à ses heures de repos ? La récompense ne serait-elle pas une bonne note pour lui permettre d'être inscrit au tableau d'avancement ? Le mérite dans ce cas ne serait-il pas un mérite politique ? Certes, ce n'est pas le souhait, mais, c'est plutôt la réalité à laquelle le système d'avancement au mérite ne cesse de faire face au Congo-Kinshasa.

L'autre effet pervers est la situation qui prévaut dans les services publics en période de campagne électorale. Depuis l'avènement de la démocratie, très peu d'agents s'occupent effectivement de leur travail en période de campagne électorale. Dans les services administratifs, le constat est plus piquant, où ce que nous pouvons appeler la "formule de solidarité professionnelle", comme toujours d'ailleurs est : « il s'est levé, il est dans les parages ».

Dans bien des cas, c'est le poste radio allumé sur le bureau et la veste accrochée à la chaise qui trompent la vigilance de l'usager. Mais, il suffit pour ce dernier d'attendre quelques heures pour remarquer que celui qui s'est levé ne revient plus s'asseoir. Le phénomène est monnaie courante et aisément contagieux car, même des stagiaires dans les services administratifs ne perdent pas du temps pour s'approprier la formule.

Cette situation d'absentéisme plus remarquable en période de campagne électorale est favorisée et même encouragée par la politisation de l'administration publique congolaise d'autant plus que personne n'a rien à craindre lorsqu'il déserte le service pour aller en campagne aux côtés de son supérieur hiérarchique qui cherche à devenir député national et donc, un véritable parrain politique.

Du coup, c'est la qualité du service rendu par l'administration publique qui n'est pas exportable. Pourtant, tous ces agents doivent avancer et réclamer l'incidence financière de leur "performance" alors qu'ils contribuent à ralentir le rendement de l'Etat tandis que les usagers du service public restent non satisfaits de la qualité de leurs prestations.

III. 4. 2. Le sort des adversaires politiques

Le sort des adversaires politiques est souvent décidé sans tenir compte de leurs qualités professionnelles. Ils sont, de ce fait, démoralisés et découragés puisque leurs qualités d'imagination et de courage ne sont pas

récompensées. Ils sont victimes de l'arbitraire et refusent de participer aux objectifs du service où ils travaillent.

Dans cette atmosphère peu favorable aux relations professionnelles, la réforme administrative a toujours été considérée comme une réforme unidirectionnelle soit simplement une réforme déviée : la réforme administrative est dite unidirectionnelle car les opposants politiques, désavoués et victimes de l'arbitraire pourraient à un moment donné s'abstenir de se battre pour les objectifs de leur service car pour eux, leur mérite n'est pas récompensé et profite plutôt à leurs collègues juste acceptables ou parfois suffisamment paresseux.

En conséquence, pour les marginalisés, le salut n'interviendrait qu'à la suite d'une alternance en leur faveur : le revers de fortune chez les autres. Dans cette attente, toute cette frange de l'effectif des fonctionnaires reste indifférente au contrat d'objectifs assignés à l'administration.

Dès lors, le souci d'aboutir à une administration de développement reste un mythe parce qu'il doit requérir la participation de tous les acteurs de l'administration publique et ne pourra jamais aboutir si toute une idéologie lui refuse son soutien.

Dans cette perspective, toute réforme administrative amorcée sera une réforme déviée, réforme du prestige de la classe au pouvoir parce que le mécanisme de sa mise en application crée un fort et un faible d'esprit. Le fort d'esprit est nécessairement l'agent en harmonie avec le pouvoir politique ; il avancera normalement ou plus facilement. Le faible est l'« ami d'en face », l'adversaire politique. Celui-ci est mal vu par son supérieur hiérarchique et n'avancera pas facilement en dépit de ses performances professionnelles, intellectuelles et morales.

III. 4. 3. Le sort des agents apolitiques

Par agents apolitiques, nous sous-entendons des agents qui ne sont d'aucun bord politique ou ceux qui n'ont jamais affiché leur couleur politique. Normalement, ils n'ont rien à craindre quant aux effets pervers de la politisation sur la mise en application du système d'avancement au mérite. S'ils sont performants, ils devront avancer ; dans le cas contraire ils ne devront pas crier

au scandale s'ils n'avancent pas. Mais hélas, cet idéal paraît facilement manipulable.

A moins de posséder de vertus édifiantes, les agents neutres sont obligés de choisir un camp politique parce que la mise en application du système d'avancement au mérite donne au supérieur hiérarchique un pouvoir intangible sur ses collaborateurs ou du moins sur leur carrière. On assiste alors à coup sûr à la corruption, à l'intimidation, au harcèlement sexuel, et à des menaces de tout genre de la part des supérieurs hiérarchiques sur leurs collaborateurs.

CONCLUSION

L'administration publique congolaise est malade des Congolais. Et elle l'est davantage des dirigeants politiques congolais. C'est pourquoi tout système de réforme doit être intégré dans un processus de prise de conscience individuelle ou collective qui permette à chaque Congolais de s'approprier librement les exigences qu'implique une gestion patriotique de la chose publique. Elle pourrait être stimulée par l'instauration d'une éducation civique incorporée au système éducatif et susceptible de faire de l'enfant congolais une valeur morale sûre au service du développement national.

L'appareil Administratif doit être animé par des acteurs ayant des compétences professionnelles et éthiquement motivés afin de combattre tous les indicateurs qui induisent à la contre-performance de l'appareil administratif : la corruption, le tribalisme, le pouvoir politique, pour aboutir à un développement mettant le Congolais au centre des préoccupations et priorités nationales.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- DEBBASCH C., *Science Administrative*, Dalloz, Paris, 1980.
- DELVAUX R., *L'Organisation Administrative du Congo Belge*, Anvers, 1945.
- FOURGERE L., « Les régimes de la fonction publique », dans *La fonction publique*, Institut International des Sciences Administrative, Bruxelles, 1990.
- IVES et DAUDET, *Lexique des termes politiques*, Dalloz, Paris, 1978.

-
- KAPANGA F., *Démocratie, Etat de droit et bonne gouvernance*, Ligue Congolaise des électeurs (LCE), Kinshasa, décembre 2001.
 - KASHADILE B., *Le tribalisme, mode de gestion politique et source de tous les maux*, éd. Centre protestant et de diffusion, Kinshasa, 2005.
 - MANDEFU O. et LOKUNDO T., « La problématique de la Politique de l'Administration publique du Zaïre », dans *Congo-Afrique*, n°253, Avril 2008.
 - MPINGA K., *L'administration publique du Zaïre, impact du milieu socio-politique sur sa structure et son fonctionnement*, Pedone, Paris, 1973.
 - MUKOKA N., « La réforme de l'Administration publique au Zaïre : quelle réforme pour quelle Administration ? », dans *Cahiers africains d'Administration publique*, n°27, COFRAD, 1973.
 - NYEMBA J., *Introduction à la science politique*, Notes de cours, FSSAP, UPN, 2008-2009. Inédit.