

# Introduction

---

Camille Welepele Elatre  
Hubert Ntumba Lukunga

Les textes réunis dans ce livre sont, dans leur totalité, des communications présentées lors de la « Conférence Guy Mhone sur le développement de l’Afrique », qui a eu lieu du 22 au 24 août 2007 à Zomba (Malawi) et ayant pour thème central : les « Réformes du secteur public en Afrique : rétrospectives et perspectives ». Cette conférence organisée en hommage à Guy Mhone, qui a milité durant toute sa vie pour le développement de l’Afrique dans le cadre du secteur public, fut l’occasion de re-visiter les multiples et variées réformes auxquelles celui-ci a été soumis pendant quarante sept ans. Elle fut aussi l’occasion de reconnaître que l’ONU et les institutions de Bretton Woods ont soumis, depuis les années 1960, l’Afrique aux pas de « Tango » du développement dont les tenants et les aboutissants ne sont restés connus que d’elles seules.

L’éventail des contributions contenues ici pose en toile de fond la problématique du secteur public, de sa conception et de son rôle en matière de développement en Afrique. La nécessité de réformer l’Administration publique africaine a toujours été le leitmotiv des dirigeants politiques et des chercheurs en sciences sociales. Cet impératif trouve son explication dans le fait que les sociétés traditionnelles africaines n’ont pas connu l’Administration, du moins dans le sens wébérien du terme et que l’Administration africaine actuelle est un produit de la colonisation (Mukoka 1987:71 ; Mpinga 1973:203-209).

Réformer cette administration exige des gros efforts dans la modification des structures, du personnel et des méthodes de gestion (Muyer 1986:12-13 ; Ibula 1987:83-89).

### **L'Etat-providence est mort, vive l'Etat!**

La plupart des Etats africains nés de la décolonisation se sont vus obligés d'adopter le système socialiste, représenté par l'URSS, comme alternative au modèle libéral et impérialiste occidental. Pour des raisons idéologiques, le régime socialiste était le seul qui incarnait la lutte pour la libération et le développement. Le modèle de l'Etat mis en place à cet effet ressemblait fort à l'Etat-providence pour ne pas dire socialiste. Seul l'Etat, à travers son instrument, l'Administration publique, était le moteur du développement. C'est l'Etat qui assurait donc les services sociaux de base à la population : santé, éducation, transport, communication. L'interventionnisme de l'Etat avait entraîné la socialisation de masses populaires et l'étatisation de la société. L'Etat construisait des cantines publiques, recommandait le port de l'uniforme kaki pour le col blanc. Tout ceci n'était possible que grâce à la planification et à une surveillance autoritaire et centralisée que mettait en branle ce système appelé à tort ou à raison, selon l'espace et le temps, le marxisme léninisme, le marxisme tanzanien ou encore le socialisme congolais. La plupart des Etats africains post-coloniaux étant des Etats sans Nation, l'effort des dirigeants après l'indépendance a consisté à forger une Nation et une conscience nationale. Les partis uniques furent à ce titre le socle sur lequel devait se bâtir la construction nationale. Au lieu d'être le vecteur du développement national, les partis uniques ont contribué plutôt à l'érection des souverains tout-puissants dont l'aura tirait son origine de la personnalisation du pouvoir.

C'est ainsi que les élites au pouvoir, se servant de l'instrument du Parti-Etat, ont commencé à capter les ressources de l'Etat au profit des intérêts égoïstes et personnels en laissant des cotés des multitudes de personnes paupérisées et marginalisées.

Au lieu de faire croître les ressources trouvées dans les caisses de l'Etat, les élites africaines ont procédé à la prédation et ont développé des réseaux de clientélisme, de népotisme, de tribalisme dans le fonctionnement de l'Etat. L'imbrication de la parenté et de la clientèle au pouvoir a entraîné une pléthore des effectifs des fonctionnaires de l'Etat dans le sens du patrimonialisme (Médard 1991:363) ou de la politique du ventre de Bayart (1989).

A force de vouloir satisfaire les parents, les amis, les filleuls, l'administration était devenue saturée et a perdu énormément de ressources financières. Il se pose actuellement la problématique du renouvellement de cette fonction publique que soulève Théophile Yuma Kalulu dans son article. Pour le cas de la RDC dont parle Yuma Kalulu,

cette situation a été longtemps entretenue depuis la « congolisation » et la « militantisation » des cadres de la fonction publique. Le manque de planification dans la gestion du personnel a fait que la Fonction publique est pléthorique (trop d'inputs sans outputs ; on recrute trop mais on ne retraite pas).

Face à cette patrimonialisation et cette politisation de l'appareil de l'Etat, Camille Welepele invoque le besoin de dépolitiser l'Administration publique. Il insiste sur les obstacles que sont la régionalisation des cadres de l'administration territoriale, le reclassement des militants du Parti-Etat, la militarisation du pays durant les guerres et les rebellions à répétition.

L'administration de la prédation a connu son paroxysme vers les années 1970-1980 et a occasionné une double crise sociopolitique et économique par la dépendance de pays africains vis-à-vis de l'aide extérieure. Ce qui a justifié le mouvement des réformes initiées par les Institutions de Bretton Woods aux pays en développement et dont principalement ceux de l'Afrique.

Ces réformes entreprises dans les interstices des années 1970-1980 sont caractérisées d'une part par la réduction de l'interventionnisme de l'Etat, la libéralisation du marché et l'appropriation privée des modes de production, et d'autre part par la prise en charge du développement par les communautés de base d'après une conception autogestionnaire que prône la décentralisation.

Au total trois articles, celui de Kaminar Nsiy Kawu, de Hubert Ntumba et de Damien Yuma tentent d'apporter des éclairages sur les perspectives des réformes en RDC avec un accent particulier sur les privatisations des entreprises publiques (Kaminar Nsiy et Ntumba lukunga), sur la décentralisation (Ntumba Lukunga, Damien Yuma et Jean-Pierre Lotoy) et sur la justice et la sécurité (Damien Yuma). L'article de Kaminar retrace l'historique des privatisations en RDC (zaïrianisation, radicalisation et d'autres formes actuelles des privatisations) en épinglant l'extraversion, la prédation et la duperie qui caractérisent ces privatisations. C'est la prédation qui explique la signature des contrats miniers, forestiers ou les tentatives de décentralisation pendant que le pays était en pleine guerre. Il y a de quoi s'interroger sur l'opportunité de tels actes ou réformes des autorités politico-administratives avant la tenue des élections démocratiques de 2006.

L'article de Hubert Ntumba, quant à lui, aborde l'épineux problème des contraintes, des contradictions et des conditionnalités qui entourent les réformes commanditées de l'extérieur par la Banque mondiale et le

Fonds monétaire international qui n'ont pas la moindre maîtrise des réalités propres à chaque Etat.

Mettant en relief la réforme du secteur de la justice et de la sécurité dans un Etat post-conflit et en phase de démocratisation, l'article de Damien Yuma revient sur la fonction autorégulatrice de l'Etat qui consiste à créer des conditions de justice et de sécurité favorables au développement. Ceci nous semble être vrai dans la mesure où, à l'opposé de recettes proposées par la Banque mondiale et le FMI, centrées sur le marché, les réformes des secteurs publics tels que la justice, la sécurité et la recherche scientifique et technologique dont parlent Damien Yuma et Jacques Tshibwabwa dans leurs articles respectifs constituent le fondement du développement de tout pays.

Dans le même ordre de pensée, la contribution de Jean-Pierre Lotoy se penche sur la réforme de la décentralisation comme remède à la centralisation politique et administrative du fameux parti unique. Dans son développement, il relève l'antériorité du projet de la décentralisation dans le processus de démocratisation qui lui sert de déclencheur, contrairement à ce qu'il y a été dans nombre des pays africains. Toutefois, il ressort de ces propos que le contexte monopolitique de l'époque n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés. Malgré l'espoir que peut générer la tenue des élections sur la matérialisation de la décentralisation, des relents autoritaristes et la survivance des pratiques centralistes ont tendance à montrer que les citoyens africains seraient naturellement incapables de produire un ordre décentralisateur à l'instar de celui en application en Occident. Car, en dépit des dispositions légales, les autorités du gouvernement central continuent à retirer de la main gauche ce qu'elles ont donné par la main droite.

Au regard de tout cela, tout porte à croire que la démocratie fonctionne mal. En effet, comme le souligne l'ensemble des contributions, les réformes entamées ici et là ont difficile à réussir.

### **Déshabiller Saint-Pierre pour habiller Saint-Paul**

Par ailleurs, force est de constater que les réformes administratives en vigueur, qu'il s'agisse de privatisations ou de la décentralisation, sont intervenues dans un contexte d'effondrement de l'Etat. Le Programme d'Ajustement Structurel a réduit sensiblement l'intervention de l'Etat dans les secteurs prioritaires et vitaux comme la santé, l'éducation, le transport, ... ; intervention indispensable dans les pays en voie de développement. Il a détruit les structures économiques et sociales traditionnelles de l'Afrique qui prenaient en compte aussi bien la communauté - famille, clan - que l'individu. D'après Ki-Zerbo

(2003:37), le système africain traditionnel visait à limiter les dégâts et à éviter l'accaparement de la propriété par des individus, tout en réservant à chaque individu la possibilité de disposer d'un lopin de terre, afin d'affirmer ses capacités propres de création. Il y avait à la fois cette idée qu'il ne fallait pas mettre la terre dans le marché et la laisser à la merci des plus forts. Mais il ne fallait pas non plus laisser le sol à la disposition de l'Etat. Ni le privé-public, ni l'Etat, telle était la consigne.

La politique du « moins d'Etat, plus des privés » a sacrifié le secteur public salutaire tout en le qualifiant de budgétivore et d'improductif. Elle a eu un impact négatif dans les pays du Sud en ce que, contrairement en Occident où il existe une bourgeoisie d'affaires, en Afrique, cette bourgeoisie n'existe pas ou elle est en formation. Par voie de conséquence, on a assisté à l'accaparement du secteur public par la bourgeoisie d'Etat selon la logique « il faut faire la politique pour être riche, il faut être riche pour participer à la compétition économique ». Alors qu'en Europe par exemple, l'Etat a joué un rôle primordial dans la relance de l'économie. Et une fois que les *infrastructures* de base ont été mises en place, la population bien préparée, le secteur privé prêt à prendre la relève, l'Etat s'est retiré progressivement en transférant certaines compétences aux privés.

Les globalisateurs/mondialisateurs ont proposé une méthode différente en Afrique si bien que des tentatives de réforme ont échoué, totalement ou partiellement, ou ont rencontré tant des difficultés. Une méthode ne se définit pas seulement par ses caractéristiques procédurales, mais aussi par une conception de fond. Sans une réflexion en amont sur la nature de la réforme, la procédure la mieux réglée échouera (Tenzer 2004:9). C'est dans ce cadre précis que l'article de Jacques Tshibwabwa remet en question les stratégies et priorités de développement recommandées par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International en proposant un post-ajustement structurel (Hamouda 2000), c'est-à-dire une stratégie de développement où l'Etat demeure l'acteur-clé surtout en matière de la recherche scientifique et technologique pour appuyer les autres domaines du développement sans pour autant exclure la concurrence et la participation des privés là où c'est nécessaire.

Sa préoccupation va dans la droite ligne de la pensée de Guy Mhone sur le rôle du secteur public dans le développement africain. Celui-ci était sans nul doute certain que le secteur public avait un important rôle à jouer à la fois en tant que tel et également en rapport avec la gestion du marché à des fins de développement.

La réhabilitation du discours sur le rôle du secteur public en Afrique passe donc par la remise en cause de l'ordre mondial actuel imposé par l'occident, par un nouveau questionnement de la situation de l'Afrique et par un nouvel élan réformateur s'inscrivant dans le cadre de l'altermondialisation. C'est dans ce registre qu'Edgar Pisani (1988:9) estime que « objet de mépris, objet de charité, l'Afrique doit chercher en elle-même les ressorts de son avenir. Sans faire fi des capitaux qu'elle peut attirer, des dons qu'on peut lui faire, ou des techniques qu'ont peut lui apprendre, c'est en elle-même qu'elle doit trouver ses véritables ressources ».

### Bibliographie

- Bayart, J.F, 1989, *L'Etat en Afrique. Politique du ventre*, Paris, Fayard.
- Hammouda, H.B., 2000, *Le post ajustement structurel en stratifiée en Afrique*, Dakar, CODESRIA
- Ibula Mwana K., 1986, *La consolidation du management public au Zaïre*, Kinshasa, PUZ.
- Ki-Zerbo, J, 2003, *A quand l'Afrique ? Entretien avec René Holenstein*, Paris, Editions de l'Aube (Diffusion Seuil), Genève : Edition d'en bas.
- Medard, J. F., 1991, « L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire », in Médard, J.F. *l'Etat d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala.
- Mpinga, K., 1973, *L'administration publique du Zaïre*, Paris, Pedone.
- Mpinga, K, et Gould, D.J., 1977, *Les réformes administratives au Zaïre (1972-1973)*, Kinshasa, PUZ.
- Mukoka, N., 1987, « Administration publique zaïroise: évolution de sa fonction sociale », in *Zaïre-Afrique*, n°212, février.
- Pisani, E, 1988, *Pour l'Afrique*, Paris Odile Jacob.
- Tenzer, N, 2004, *France: la réforme impossible?*, Paris, Flammarion.