

# 2

---

## La dépolitisation de l'administration publique congolaise : trajectoire, enjeux et heurts

Camille Welepele Elatre

### **Introduction**

La réforme de la décentralisation entreprise dès 1982 en RDC n'a pas donné des résultats escomptés pour plusieurs facteurs d'ordre structurel et fonctionnel (Ekili et Otemikongo 1990; Isango 1991). Aussi sur le plan idéologique, la décentralisation était-elle appliquée dans un environnement monolithique dominé par le Parti-Etat.

Suite à la vague de libéralisation des institutions politiques de nombreux pays d'Afrique intervenue au lendemain de la Perestroïka et de la chute de mur de Berlin, le Président de la République a pris la résolution de démocratiser l'espace politique et partant, l'administration, l'instrument au service du pouvoir politique.

Dans son discours fondateur de la démocratie et de l'avènement de la troisième République du 24 avril 1990, le Président de la République avait annonçait les orientations suivantes : l'introduction du multipartisme, l'abolition du MPR, la dépolitisation de la fonction publique, de la territoriale et l'instauration du pluralisme syndical.<sup>1</sup>

Parmi ces orientations, la dépolitisation de la fonction publique nous intéresse au premier chef dans cette communication. Car depuis cette déclaration de principe et de foi, la dépolitisation de l'administration publique rencontre d'énormes difficultés dans sa mise en œuvre.

Ces obstacles sont polymorphes et ont connu un développement particulier pendant les deux guerres qu'a connues la RDC avec pour toile de fond la « miliciarisation » de l'administration et la bipolarisation de l'espace politique. Cette bipolarisation de la ville en deux mouvements rebelles a été à la base d'affrontements entre deux armées étrangères rwandaises et ougandaises venues à la rescousse des mouvements rebelles (RCD-K-ML et RCD Goma) qui se disputaient le contrôle de la ville.

Ces affrontements de sinistre mémoire ont entraîné des déplacements massifs de population, des dégâts matériels importants et de perte en vies humaines au point qu'une certaine opinion a parlé de conflits internes internationalisés (Lanotte 2003).

Face à cette situation, la société civile ne s'est pas dérogée de son rôle d'avant-gardiste en réclamant à la communauté internationale représentée ici par la MONUC (Mission des Nations Unies au Congo) la neutralité politique de l'administration urbaine de Kisangani.

Aujourd'hui, plus d'une décennie et demie après, quel constat avons-nous fait de la dépolitisation de l'administration publique congolaise en général et à Kisangani en particulier ? Cette dépolitisation est-elle effective ? Quel rôle la MONUC a-t-elle joué en période de conflit ? Quels sont les enjeux de cette dépolitisation et quelles en sont les entraves ? Quels sont les acteurs et les enjeux de cette dépolitisation ?

Dans cette communication, nous tenterons de répondre à la préoccupation selon laquelle depuis la libéralisation de l'espace politique congolais, la dépolitisation de l'administration publique congolaise n'est pas encore effective. Elle rencontrerait des difficultés énormes d'ordre juridique et politique, et celles-ci se sont aggravées en période de conflits armés suite à la complexité d'enjeux et d'acteurs en conflit.

Après une brève précision sur l'acceptation de concepts et une incursion dans le passé pour exhumer la trajectoire de l'administration publique (I), il sera ensuite examiné dépolitisation de l'administration publique congolaise en période avant (II) et pendant le conflit (III).

## **Précisions terminologiques**

### *Neutralité des services publics*

Le concept de dépolitisation recouvre une variété de sens et de situations. C'est ainsi que nous le définirons dans l'ordre politique interne et international.

Sur le plan interne, des nombreux auteurs (Lachaume 1989:72-79 ; Chapus 1988:314-324 ; Gournay 1962) limitent à trois, les grandes règles communes dans différents services publics: continuité, adapta-

tion, égalité, non parce qu'ils nient l'existence de neutralité du service public mais ils le rattachent généralement au principe d'égalité. Selon ce dernier, « les usagers sont tous égaux devant les services publics » Le lien entre neutralité et égalité est donc très fort et la seconde est souvent présentée comme le fondement de la première.

Le principe d'égalité devant les services publics ne s'impose pas seulement dans les rapports entre ces services et les usagers mais dans les rapports entre les services et leurs agents.

Ainsi, le principe de neutralité, corollaire du principe d'égalité revêt trois aspects importants (Lachaume 1989:73) :

- la neutralité dans la prestation du service public ;
- la neutralité dans l'utilisation de bien du service public ;
- la neutralité des agents du service public.

La neutralité dans la prestation du service public veut dire que les prestations accordées par le service public sont *a priori* neutres parce qu'elles visent l'intérêt général dépassant et transcendant les particularismes sociaux.

Au nom de la neutralité des agents dans l'utilisation de bien du service public, il est interdit d'accorder l'utilisation du bien public aux usagers en fonction de considérations politiques ou religieuses.

La neutralité des agents du service public comporte deux aspects : le devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public signifie d'abord qu'il ne doit pas opérer, pour des raisons politiques, philosophiques ou religieuses, de discrimination entre usagers de services publics. Ensuite, que l'agent public, en s'abstenant, dans les services publics, de toute prise de position politique, religieuse ou philosophique, ne fasse pas du service l'instrument d'une propagande quelle qu'elle soit.

Dans le cadre de cette étude, nous utiliserons le terme « *neutralité* » selon ce triple aspect en mettant beaucoup plus l'accent sur le dernier car celui-ci correspond mieux à la définition de la neutralité du service public vis-à-vis du politique (neutralité politique de l'administration). Il sera également fait l'usage des termes « dépolitisation », « apolitisme » de l'administration pour exprimer la même réalité. Le principe de neutralité implique donc pour les fonctionnaires et les agents de l'Etat, le devoir de réserve vis-à-vis de la chose politique. Selon ce principe, les agents œuvrant au sein de l'administration de l'Etat doivent se mettre en marge de la réalité politique ou, plus précisément, se placer dans une position de neutralité par rapport au domaine politique. Vu sous cet angle, la neutralité est synonyme d'apolitisme. Quand Jésus-

Christ disait : « rendre à César ce qui est à César », il prônait une certaine manière d'apolitisme.

Cependant, ce devoir de réserve exigé aux agents de l'Etat ne signifie nullement une privation de leurs droits politiques. Les agents publics ne sont pas toujours contraints de s'abstenir de toute participation à la vie politique, mais il leur est interdit d'utiliser leur fonction à des fins politiques et d'en faire une arme de combat.

Sur le plan international, la dépolitisation de l'administration consiste à assurer sa neutralité à l'égard des alliances militaires ou puissances étrangères en confiant sa tutelle à l'ONU. Ceci intervient généralement en situation de conflit ou l'arbitrage de l'ONU est requis.

Dans le point qui suit, nous allons parler de l'origine ainsi que de la place du principe de neutralité dans la législation administrative congolaise.

### *La législation congolaise et la neutralité politique de l'administration*

Dans les sociétés africaines précoloniales, il était difficile de distinguer entre les activités politiques et les activités administratives proprement dites de sorte que la frontière entre le politique et l'administratif n'était pas très étanche. Cette situation s'explique par le fait que la notion occidentale de séparation des pouvoirs était méconnue. Tout chef, à quelque niveau que ce fût, cumulait divers pouvoirs (politique, militaire, administratif, religieux, etc.). Et le concept d'administration tel que nous le connaissons maintenant était dépourvu de toute signification dans les sociétés traditionnelles. C'est autant dire que l'Administration publique, dans ses pouvoirs et son organisation actuelle, est un fait d'importation en Afrique (Mukoka 1987:71). Ce phénomène est apparu en Afrique avec l'arrivée du colonisateur.

En fait, pour réaliser son œuvre de « civilisation », le colonisateur avait besoin d'un instrument pouvant l'aider à cette fin. Cet instrument, c'est l'administration dont l'objectif était la domination et l'exploitation.

Jusqu'à la veille de l'indépendance du Congo, la politique était exclusivement l'apanage des colons. Les fonctionnaires de l'Etat n'avaient pas droit d'exercer un mandat législatif ou un mandat public (Piron et Devos 1960:447).

Les Congolais ont commencé à s'engager dans la politique vers les années 1956-1959, en créant des partis politiques qui étaient au départ des associations culturelles. Ces partis, pour la majorité, étaient créés, dirigés et animés par les fonctionnaires. Et leur engagement dans les

activités politiques doit être compris comme un acte de remise en cause de l'ordre colonial.

La loi fondamentale de 1960 établit un régime démocratique avec garantie des libertés politiques. Mais le devoir de stricte neutralité pèse sur l'agent public parce que la Fonction publique est régie par le statut de 1959. Mais cette obligation connaîtra des aménagements profonds avec le statut du 7 novembre 1963. Ici, l'obligation de réserve persiste et les libertés politiques des fonctionnaires sont garanties mais sous une condition.

La politisation de l'Administration publique commence avec l'avènement de la deuxième République en 1965 et la création du MPR (Mouvement Populaire de la Révolution), en 1967. Cependant, les extraits du Manifeste de la N'Sèle recommandent que

La fonction publique soit dépolitisée. La dépolitisation dont il est question ici ne peut être comprise que replacée dans le contexte politique de 1967. En effet, à cette époque, la constitution et la vie politique offraient encore la possibilité d'avoir plusieurs partis dans le pays. Dans ce système pluraliste, il fallait mettre fin à l'allégeance des agents publics aux factions qui se disputaient le pouvoir ils devaient être au service de tous (Mpinga et Gould 1977:13).

En 1970, le MPR est élevé au rang d'institution suprême. Tous les Congolais sont membres du parti et sont appelés à soutenir son action. Dans ce nouveau contexte, les fonctionnaires sont les principaux agents de l'action de rénovation entreprise par le MPR. Ainsi, les obligations négatives que leur imposait l'ancien statut relativement à leur appartenance à une formation politique ne se justifiaient plus. Au contraire, il leur est demandé d'être des agents militants engagés et convaincus.

De 1965 à 1990, le Congo vécut donc sous l'emprise du monopartisme et de la politisation de la Fonction publique dont la fin est consacrée par le discours présidentiel du 24 avril 1990. A partir de cette date commence le processus de dépolitisation de l'Administration publique en RDC dont nous verrons l'essai d'application dans le point suivant.

### **La dépolitisation de l'administration publique congolaise avant les conflits armés**

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.

La conception de la dépolitisation de l'administration peut être dégagée grâce à une interprétation des discours tenus par les dirigeants : discours juridiques, exprimés notamment dans les Constitutions et les statuts des agents de carrière de services de l'Etat, le statut du parti et déclarations des responsables politiques.

Concernant la République Démocratique du Congo (RDC), la dépolitisation de l'Administration publique fut annoncée dans le discours présidentiel du 24 avril 1990 et concrétisée par la loi n° 90/002 du 5 juillet 1990.

#### ***Du 24 avril 1990 au 17 mai 1997***

Depuis le déclenchement du processus démocratique et la dépolitisation de la Fonction publique en RDC, de 1990 à 1997, sept textes à notre connaissance régissent et définissent la position du fonctionnaire vis-à-vis de la politique. Il s'agit de :

- l'acte constitutionnel de transition (loi n° 93/001 du 02 avril 1993) ;
- statut des agents de carrière des services publics de l'Etat (loi n° 81/003 du 17 juillet 1981) ;
- la loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques (loi n° 90/007 du 18 juillet 1990 modifiée et complétée par la loi n° 90/009 du 18 décembre 1990) ;
- protocole d'accord relatif aux concertations politiques entre les forces politiques du conclave (FPC) et l'Union sacrée de l'opposition radicale et alliés (USORAL) (du 10 septembre 1993 au 11 janvier, 1994) ;
- Ordonnance-loi portant décentralisation territoriale, administrative et politique du Zaïre pendant la transition (ordonnance-loi n° 95/005 du 20 décembre 1995) ;
- La Constitution du 18 février 2006 ;
- Loi n° 04 du 15 mars 2004 portant création et fonctionnement des partis politiques.

Eu égard à ces textes, qu'avons-nous réellement constaté sur le terrain ?

### *Au plan national*

Selon le discours du 24 avril 1990, la dépolitisation de la Fonction publique commence avec l'abolition du MPR et la suppression de son rôle dirigeant. A cet effet, le MPR devenait, un parti politique comme les autres. Par voie de conséquence, son président-fondateur qui était également président de la République devait démissionner du parti (MPR) car ayant choisi de rester à la Présidence de la République. Mais en réalité, rien n'avait changé pour plusieurs raisons. D'abord, les statuts du MPR, fait privé comportaient plusieurs points en commun avec le MPR, Parti-Etat :

- son fondateur est le Citoyen Mobutu (art. 2) ;
- sa charte est le Manifeste de la N'Sèle (art. 3) ;
- sa doctrine est le Mobutisme (art. 9) ;
- son idéologie est l'authenticité (art. 10) ;
- sa devise est « servir et non se servir » (art. II).

Ce qui porte à croire que le MPR, fait privé, restait toujours égal au MPR, Parti-Etat. Partant, le MPR, fait privé, a continué à diriger le pays comme par le passé. La preuve est qu'il bénéficiait, dans son fonctionnement des financements de l'Etat et les voyages des dirigeants du MPR était supportés par l'Etat (Rapport CNS 1992:41).

Ensuite, l'acte constitutif du MPR, fait privé, est signé par les personnes interdites d'activités politiques par l'article 4 bis de la loi sur les partis politiques. Il s'agit de :

- Président Mobutu, militaire non révoqué, non retraité et non mis en disponibilité par un acte administratif valable ;
- quatre fonctionnaires de l'Etat en service (Rapport CNS 1992:41).

Sur le plan national beaucoup d'autres partis politiques étaient créés, dirigés et animés par les fonctionnaires de l'Etat en enfreignant les textes légaux. Mais nous nous sommes bornés à illustrer le cas du MPR, fait privé, vu ses affinités avec le pouvoir (à cette période le MPR, fait privé, faisait partie de la Mouvanse présidentielle).

Dans le même ordre d'idées, nombre de fonctionnaires de l'Etat ont exercé le mandat politique en gardant leur position initiale dans l'Administration publique. Plusieurs ministres de différents gouvernements successifs de transition étaient des fonctionnaires de l'Etat.

Par exemple, le Ministre d'Etat et Gouverneur de la ville de Kinshasa était en même temps conseiller de la République (parlementaire). En outre, l'Ambassadeur et Conseiller spécial du Président de la

République, exerçait également les fonctions de Conseiller de la République.<sup>2</sup>

### **Au plan régional**

Le constat général est le même. Dès le début du processus démocratique en 1990, les directoires des partis politiques nouvellement créés étaient dirigés ou du moins animés par les fonctionnaires de l'Etat tels que le confirme Lofo (1994:38). C'est le cas :<sup>3</sup>

- du Chef de division provinciale de la jeunesse qui se trouvait dans le directoire fédéral du MPR (province Orientale) ;
- du Président fédéral de l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS, province orientale) qui était également enseignant à l'Université de Kisangani (UNIKIS) ;
- du Président fédéral de l'Union des Démocrates Indépendants (UDI, province orientale) qui était également enseignant à l'UNIKIS ;
- du Directeur de l'Institut de Formation des Cadres de l'Enseignement (IFCE) qui était à nouveau Secrétaire provincial de la Démocratie Libérale pour le Développement (DLD) ;
- du Président fédéral du Parti Démocrate et Social Chrétien (PDSC) qui était travailleur à l'UNIKIS.

La même situation persiste depuis l'arrivée de l'AFDL (Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo) au pouvoir le 17 mai 1997 et le début de l'insurrection armée du RCD à Kisangani le 23 août 1998. La majorité des Gouverneurs qui se sont succédé à la tête de la Province Orientale sont des fonctionnaires de l'Etat à savoir Yagi Sitolo, Bene Kabala, Baruti amisi, Yogba Litana Ndoto, Bilusa Baila.

Malgré les dispositions contenues dans les textes cités ci-haut, nous voyons bien que leur niveau d'application reste très faible. En réalité, en tant que membres des partis politiques, ces agents de l'Etat participaient activement à la politique en organisant de meeting, des marches de soutien ou de protestation d'une part et en faisant des déclarations politiques.

En principe, l'adhésion à un parti politique suppose la soumission à la doctrine et à la discipline de ce parti. Or, nous savons que chaque parti politique a son idéologie. Celle-ci n'est pas toujours semblable à l'idéologie du parti ou de la majorité au pouvoir. Pourtant, l'administration est au service de tous. Dès lors, il paraît difficile à un agent public appartenant à un parti politique au pouvoir de servir de façon neutre ses adversaires politiques. Les exemples sont légion. Dans une étude menée sur les manifestations publiques à Kisangani,

Otemikongo et Madrandele (1998:34-43) ont démontré les conséquences de la bipolarisation partisane de la politique sur l'administration en RDC quand ils estiment :

L'exercice des manifestations publiques à Kisangani (de 1990 à 1996) était sélectif. Car le parti au pouvoir organisait des manifestations publiques sans une autorisation préalable. Par contre, les partis politiques d'opposition ainsi que les syndicats se voyaient toujours refuser l'exercice de ce droit. Une seule manifestation publique a été autorisée en faveur d'un parti politique allié au MPR (parti au pouvoir).

Dans ce cas précis, les requérants n'ont pas reçu satisfaction à leurs demandes parce qu'ils n'étaient pas de la même formation politique que l'autorité urbaine censée les servir. Ici, l'opposition est perçue comme un ennemi alors que normalement, elle sert de garde-fou pour éviter l'autosatisfaction et l'arbitraire, étant entendu que le pouvoir doit être exercé au profit de tous les citoyens et non pas seulement à l'avantage des membres du groupe dirigeant.

C'est pourquoi il est conseillé aux agents de l'Etat le devoir de stricte neutralité dans l'exercice de leur fonction. Mais dans un Etat de droit où le citoyen et tous les groupes de la communauté nationale jouissent pleinement des libertés politiques et civiques, est-il interdit aux fonctionnaires et agents de l'Etat de faire la politique ?

### *L'engagement politique du fonctionnaire*

Dans les Etats libéraux d'Europe et en France en particulier d'où est tiré le système juridique congolais, l'agent public jouit certainement de libertés politiques. L'exercice de ces libertés politiques diffère selon la vie publique et la vie privée du fonctionnaire. « En France, par exemple, l'agent public doit, dans l'exercice de son service, s'en tenir à une stricte neutralité ; il doit s'abstenir de manifester ses convictions de tout prosélytisme » (Debbasch 1972:473). En dehors du service, la liberté politique de l'agent public est en principe totale. Il peut adhérer au parti politique de son choix, afficher ses opinions dans une réunion publique. Ce principe de liberté totale est pourtant nuancé par une obligation de réserve qui pèse sur les agents de l'Etat en dehors de leur service (Debbasch 1972:473).

En effet, il est difficile de séparer intellectuellement l'agent public en service de la personne privée dans sa vie extra-professionnelle. Mais, en fait, pour le sens commun, il s'agit là d'un seul et même personnage. Certains faits rejaillissent sur la fonction-même, s'ils sont accomplis en dehors du service et on ne peut les ignorer. En France, les fonctionnaires

peuvent se présenter aux élections. Lorsqu'un fonctionnaire obtient un mandat parlementaire, il est placé de plein droit en position de détachement et continue à bénéficier dans son corps de ses droits à l'avancement et à la retraite. Cependant aux Etats Unis d'Amérique et en Grande Bretagne, le fonctionnaire qui obtient un mandat politique démissionne de l'administration et perd sa place. Ce système anglo-saxon ne connaît pas la possibilité du détachement.

En RDC, le statut actuel de la fonction publique ainsi que d'autres textes légaux en vigueur offrent à l'agent public d'extraordinaires facilités pour mener une carrière politique : « En effet, l'agent public qui obtient, occupe un emploi ou assure un mandat au sein de l'administration, les institutions officielles ou organes politiques est placé en position de détachement » (Loi n° 81/003 du 17 juillet 1981). Ce qui lui garantit non seulement sa réintégration le jour où il perd ses fonctions politiques, mais encore la possibilité de préserver une carrière professionnelle qui se déroule en son absence. Mais le laxisme et l'impunité dans l'application des textes légaux et du statut de la Fonction publique font qu'il est possible à l'agent de l'Etat de conduire des carrières complètes hors des tâches administratives sans être détaché et sans pour autant perdre les avantages conséquents dont bénéficient les fonctionnaires.

Bien plus, le statut en vigueur dans la Fonction publique est anachronique. Il demeure politisé pendant que la Fonction publique est déjà dépolitisée. Cela est dû au fait qu'il n'est pas encore révisé ou modifié. En conséquence, il continue à cautionner le système politisé du Parti-Etat plutôt que de s'adapter aux nouvelles réalités administratives imposées par le contexte politique du pays.

Il y a là une entorse qu'il faut lever à tout prix. Ceux qui ont l'engouement et l'intérêt pour la politique doivent respecter la législation en la matière : ils peuvent soit démissionner, soit être détachés car leur activité à la fois dans la sphère politique et administrative met en cause leur apolitisme.

### *La pénétration des fonctionnaires dans les rouages du pouvoir en RDC*

L'engouement des fonctionnaires à la politique s'explique par la gestion matérielle, le prestige et l'honneur que celle-ci procure (gratification psychologique du leadership). Toutes les fonctions politiques en RDC sont moins stables que les fonctions administratives. Les Ministres, les Vice-ministres, les Gouverneurs de province changent trop souvent, tous les deux ou trois ans, et n'ont pas la possibilité d'apprécier, voire

de subir, les conséquences des actions qu'ils mènent. Donc, éloigner les fonctionnaires de cette catégorie d'emploi, c'est sans doute stabiliser leur carrière et améliorer leur travail. Une des causes de l'instabilité administrative sous la Deuxième République avait été l'envie de devenir politicien chez des nombreux fonctionnaires. Or, leur désir eut été moins fort s'ils avaient été obligés de renoncer définitivement à leur fonction administrative comme cela existe aux Etats-Unis d'Amérique et en Grande Bretagne.

L'affluence des fonctionnaires dans la politique s'est accrue depuis le 24 avril 1990. La même pénétration de façon plus mesurée, peut être constatée dans la fonction de Premier Ministre. Cinq sur neuf des premiers Ministres qu'a connus la RDC depuis le 24 avril 1990 sont des fonctionnaires appartenant pour la plupart au corps de professeurs de l'Université. Nous citons Lunda Bululu, Mulumba Lukoji, Birindwa, Likulia et collègue des secrétaires généraux avec Zushi Mupiemina comme Coordinateur.

En dépit des efforts fournis en vue de dépolitiser l'administration publique, plusieurs autres obstacles peuvent être relevés.

D'abord la politique de la régionalisation des cadres appelée également « la territoriale des originaires » se greffe à la manière d'un virus sur un corps convalescent. Pour comprendre à quel point la régionalisation des cadres peut être un frein à la dépolitisation de l'administration publique : il suffit d'observer la réalité de la Province Orientale. La régionalisation des cadres, au lieu d'être considérée comme un ressort de développement de nos entités locales, a créé pas plus de problèmes qu'elle n'en a résolus. Les principaux problèmes que pose la régionalisation de la territoriale débout de la Province Orientale sont les disparités sous-régionales dans la répartition des postes, l'encadrement administratif, la sous-qualification des cadres territoriaux, l'amateurisme administratif et le vieillissement des cadres (Saile 1994:61). La sous qualification se justifie entré autres par le système de recrutement fondé sur le « militantisme » et non sur le mérite et la valeur morale.

Ensuite, la politique de reclassement des cadres des branches spécialisées du MPR, Parti-Etat dans la Fonction Publique est de nature à freiner l'essor de la dépolitisation. En effet, pendant la Deuxième République, le Parti-Etat a contribué efficacement à l'affaiblissement de l'administration publique. Plusieurs personnalités de valeur ont préféré évoluer dans les branches spécialisées du MPR, Parti-Etat où ils recevaient certaines prébendes et où les promotions étaient basées sur des critères subjectifs comme le « militantisme ». Avec l'abolition

du MPR, Parti-Etat et de toutes ses prébendes spécialisées (MOPAP, JMPR, CONDIFA,...<sup>4</sup> d'aucunes de ses personnalités sans qualification ont été versées dans la Fonction publique pour avoir rendu service au MPR et à son guide éclairé. A cet effet, les militants et les cadres de la JMPR, MOPAP furent versés dans la Division provinciale de la jeunesse, sport et loisirs. Tandis que la Division provinciale de la famille recevait les membres de la CONDIFA.

Le reclassement des militants et cadres du MPR dans l'administration a entraîné le gonflement des effectifs, le sous-emploi, l'incompétence, l'inertie, l'incurie, la frustration et le mécontentement d'une part et d'autre part, il a brisé les relations interpersonnelles et sociales entre les anciens agents ayant suivi une carrière normale et les nouveaux agents reconvertis.

En définitive, la loi du 20 décembre 1995 portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République du Zaïre pendant la transition, bien qu'étouffée dans l'œuf, constitue un recul pour l'administration publique dans le mouvement de dépolitisation de la fonction publique car elle propose le partage équitable et équilibré du pouvoir exécutif central et local entre les deux familles politiques (FPC [Forces Politiques du Conclave] et USORAL [Union Sacrée de l'Opposition Radicale et Alliés]) qui polarisaient la sphère politique congolaise de cette époque.

### **La dépolitisation de l'administration publique congolaise en période des conflits armés**

Dans cette partie, la dépolitisation de l'administration publique sera examinée dans le spectre de deux guerres qu'a connues la RDC.

#### ***Du 17 mai 1997 au 2 août 1998***

En l'espace de sept ans, la RDC a connu deux guerres dites de libération. La première rébellion, commencée le 16 octobre 1996 et menée de mains de maître par Laurent-Desiré Kabila et l'AFDL (Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo), aboutit le 17 mai 1997 à la prise de pouvoir à l'aide du coup d'Etat militaire. La seconde insurrection armée éclate le 02 août 1998 et va durer jusqu'à 2003.

L'avènement de l'AFDL et la prise du pouvoir par son Président Laurent-Desiré Kabila, au moyen de coup de force a interrompu le processus de démocratisation en RDC et tendait à restaurer le monopole d'un seul parti. Rien n'était différent du défunt MPR, Parti-Etat, tel un phénix, qui de ses cendres naquit. C'était un changement mais un changement dans la continuité. L'administration publique n'a pas échappé à l'emprise de ce parti à vocation monolithique.

A l'arrivée de l'AFDL au pouvoir à Kisangani, des séminaires idéologiques furent organisés pour les agents publics. Le but de ces séminaires était d'expliquer le projet de société du mouvement ainsi que d'imprégner les fonctionnaires de l'Etat de l'idéologie de l'AFDL. De *chembe chembe*, tiré de la langue swahili *chemb chemb* qui signifie « source d'eau » étaient mis en place. Les *chembe chembe* étaient de cellules de base du parti au sein des services publics et des entités territoriales. C'est une forme de milice non armée mais ayant suivi une formation politico-militaire ou un séminaire idéologique. Ils étaient généralement composés des jeunes intellectuels et des jeunes désœuvrés qui avaient reçu mission de contrôler le mouvement de la population au niveau des quartiers ou *chembe chembe*. Ils étaient en outre chargés de dénoncer, de contrer et de mettre hors d'état de nuire toute personne suspecte ou ennemie de la révolution.

Beaucoup des membres de *chembe chembe* ont connu des déviations dans leurs fonctions. En voulant se substituer aux agents de l'ordre, de sécurité et de renseignement, ils se sont illustrés par des tracasseries, des voies de fait et d'abus de droit de commun. Au niveau des services publics, les agents commis *chembe chembe* ont pris le dessus sur les autres agents en s'arrogeant des droits inhabituels à l'administration. De ce fait, ils ont créé un climat de suspicion et de méfiance entre eux et les agents au sein du service public. Il s'agissait ni plus ni moins de la superposition des comités du parti aux organes administratifs.

Du fait que ces activités n'étaient pas rémunérées, nombre d'agents de services publics ont renoncé progressivement à leurs fonctions de *chembe chembe* ; les jeunes désœuvrés de *chembe chembe* au niveau des quartiers et des communes ont fini par intégrer la Police Nationale Congolaise (PNC) ou les Forces Armées Congolaises (FAC).

Avec l'AFDL, on a assisté donc à la re-politisation de l'administration publique. Cette dernière devient l'instrument et le support du parti. Cette situation persistera également durant la seconde rébellion.

### ***Du 2 août 1998 à 2003***

La seconde insurrection armée du RCD éclate le 02 août 1998. La gestion de l'Etat par l'AFDL pendant une année n'a pas plu aux alliés de Laurent-Désiré Kabila, ce qui a provoqué une autre insurrection armée dirigée et menée par le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), le Mouvement de libération du Congo (MLC) avec l'aide des troupes étrangères (Rwanda et Ouganda). Toutes ces deux rébellions ont eu de conséquences sur le plan administratif :

rupture entre l'administration centrale et provinciale, remplacement de certains agents territoriaux par les militants du parti, empiètement des pouvoirs de l'administration par le parti. Cela se remarque dans la Province Orientale par la prééminence du parti sur l'administration; l'usurpation du pouvoir exécutif provincial et local par l'exécutif du parti.

Chaque mouvement rebelle occupait une portion déterminée du territoire national, le MLC régnait dans la partie Nord-est de la RDC tandis que le RCD contrôlait toute la partie orientale dont la ville de Kisangani, site de notre investigation et avait installé sa capitale à Goma.

Pendant la rébellion menée par le RCD, il y avait dans la ville de Kisangani, plusieurs forces armées à savoir : l'armée du RCD/Goma et ses alliés, les armées rwandaise (APR) et Burundaise, le RCD/Kisangani et son alliée, l'armée ougandaise (UPDF), les forces onusiennes (uruguayennes et marocaines), sans oublier la Police nationale congolaise.

La présence de ces mouvements rebelles à Kisangani était à l'origine de l'insécurité dont nous parlons ici. En effet, la rébellion du RCD n'a pas rencontré une forte adhésion populaire et n'avait donc pas de légitimité. Car elle est venue combattre un parti (AFDL) accepté par la population. Et pour manifester son soutien au régime déchu, le peuple, lui, est resté attaché au Président Laurent-Désiré Kabila et à l'AFDL malgré la séparation du territoire en deux parties.

Les partis politiques congolais évoluent par un mécanisme de fusion et fission. Le RCD n'a pas échappé à cette réalité car il s'est vu scindé en RCD/Goma et RCD Kisangani. Après la scission, le RCD/K est venu s'implanter à Kisangani, une ville sous contrôle du RCD/Goma. A son arrivée dans la ville de Kisangani, le RCD/Kisangani a utilisé un discours friand à la population et contre le RCD/Goma en essayant de se rapprocher des attentes de celle-ci comme enseigne ce dicton : « l'ennemi de mon ennemi est mon ami ». Le discours alléchant du RCD/Kisangani se résumait en ces termes : « cessation immédiate de la guerre et poursuite des négociations avec le gouvernement central pour rétablir la paix ». En effet, Le RCD/Kisangani a usé d'une stratégie de diabolisation du RCD/Goma en le présentant comme l'ennemi du peuple et de la paix. Cette stratégie a capté l'attention de la population vers le RCD/K. Bénéficiant du soutien populaire, le RCD/K a cherché à confisquer le droit de cité/siège au RCD/Goma. Notons que le RCD/Goma, considéré comme le pouvoir occupant contrôlait tous les services publics, la Police Nationale, les services de Renseignements et prélevait l'impôt. Ce qui lui permettait de financer

la guerre. La diplomatie y était aussi organisée. Il lui restait seulement à battre la monnaie pour accomplir pleinement les attributs d'un Etat souverain. C'était une sorte d'Etat dans un Etat. Il sied de rappeler toutefois que pendant la rébellion, les fonctionnaires n'ont pas été payés. C'était une façon pour eux de contribuer indirectement à l'effort de la guerre.

La présence de ces deux forces armées à Kisangani a provoqué la bipolarisation de l'espace urbain. Ces deux groupes armés se disputaient le contrôle de la ville. Cette dispute a provoqué « les guerres d'un jour et de trois jours » à Kisangani entre les armées rwandaise et ougandaise venues en rescousse des mouvements rebelles. Ces affrontements ont entraîné de pertes en vies humaines et de nombreux dégâts matériels.

Dans leurs déclarations conjointes du 08 mai et du 15 mai 2000 les armées rwandaise et ougandaise ont pris l'engagement de mettre fin aux hostilités et de se retirer de Kisangani.<sup>5</sup> Au vu de cette résolution, la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC) prit l'engagement de démilitariser la ville de Kisangani et de cantonner les troupes à 100 km de part et d'autre de la ville. Le RCD/K se retira de la ville mais le RCD/Goma refusa d'obtempérer en alléguant son droit de premier occupant. Les raisons du refus du RCD/Goma de se retirer de la ville s'avèrent être géostratégiques. La ville de Kisangani présentait un enjeu majeur compte tenu de sa position stratégique. En effet, la ville de Kisangani est en charnière entre la partie orientale et la partie occidentale du pays par son réseau de voie fluviale et ferroviaire. Durant la conquête du pouvoir par l'AFDL elle constituait le verrou. Sa chute a occasionné rapidement l'assaut des autres villes et provinces occidentales. A l'inverse, c'est par Kisangani que les forces gouvernementales entendaient récupérer tous les territoires occupés par une contre-attaque totale et foudroyante et ainsi mater la rébellion de l'AFDL.

Le refus du RCD/ Goma de se retirer de la ville irrita la RCD/K et ses alliés qui estimaient que la MONUC avait pris partie pour le RCD/ Goma dans son rôle d'arbitrage. Cette tension a provoqué la guerre de six jours (du 5 juin au 10 juin 2000) de sinistre mémoire dont le nombre de victimes se comptait par milliers. Ceci montre que chaque fois que l'ONU n'est pas neutre dans la gestion des conflits entre les groupes ou les Etats, les conflits tendent à s'exacerber. Les cas de la Somalie, de la Cote d'Ivoire sont parlants. Suite à ces affrontements communément appelés *la guerre de six jours*, la société civile est revenue à la charge pour demander à l'ONU la dépolitisation de la ville de Kisangani.

Que cachait cette dépolitisation ? Pour la société civile, la dépolitisation implique en premier lieu la démilitarisation de la ville et la sécurisation de celle-ci par la Police Nationale Congolaise encadrée par la MONUC. En d'autres termes, il s'agit d'une ville sans armes, sans militaires et sans groupes armés et partis politiques c'est-à-dire une ville où la société civile resterait la seule force sociale et politique. En deuxième lieu, la gestion politico-administrative de la ville devrait être laissée à la tutelle de l'ONU comme cela fut le cas dans beaucoup des pays (Haïti, Cambodge). Donc, par la dépolitisation, la société civile entendait qu'il soit confié à la MONUC les tâches quotidiennes de l'Etat : assurer l'ordre public, la sécurité de personnes et de leurs biens ainsi que mettre à la disposition des citoyens de biens et services indispensables à leur bien-être matériel. Dans ce cas, la société civile serait la seule force avec laquelle la MONUC devait collaborer.

Ce projet de réforme entreprise par la société civile a connu l'insuccès. L'ONU à qui la demande fut adressée n'a pas donné une suite favorable. En effet, la MONUC coûtait cher à l'ONU et la gestion de la ville par cette dernière exigerait des frais supplémentaires, difficiles à supporter. C'est dans le même ordre d'idées que l'ONU a renoncé plus tard à la proposition de la mise en place (création) d'un tribunal spécial pour juger les crimes de guerre et crimes contre l'humanité perpétrés en RDC. Car l'expérience du Tribunal Pénal International pour le Rwanda, siégeant à Arusha, s'est montrée coûteuse et inefficace.

Le refus de la mise sous tutelle de la ville de Kisangani par l'ONU n'était-elle pas une question d'intérêts ? Rien n'est moins sûr pour plusieurs raisons. Sur le plan géopolitique, la responsabilisation de la communauté internationale de protéger les Etats n'échappe pas à la règle d'intérêts et de géographie mondiale. Le Président français De Gaulle disait : « la France n'a pas d'amis. Elle n'a que des intérêts ».

Les priorités de l'ONU sont décidées par ceux-là qui sont revêtus du droit de veto et/ou de protéger. L'urgence, l'opportunité diffère selon qu'il s'agit d'un pays occidental ou du Tiers-monde, d'un pays anglophone ou francophone. Certes, la localisation de Haïti, aux côtés des Etats-Unis d'Amérique, a joué et a dicté le souci de ces derniers à l'égard de ce pays. Kisangani ne méritait-elle pas un statut particulier ? On a vu en Sierra Leone, la veille du départ du dernier soldat de l'ONU, Kofi Annan nommer le Portugais Victor Angelo à la tête du Bureau des Nations Unies en Sierra Leone. Une structure unique en son genre destiné à accompagner les autorités dans la période de post conflit, et pour éviter que leur pays ne retombe dans le chaos (Colette 2005:34).

Le refus de l'ONU de dépolitiser la ville de Kisangani suppose pour la population son parti-pris en faveur du RCD/Goma. Plusieurs manifestations sont symptomatiques. Les tergiversations de l'ONU pour condamner d'emblée l'invasion et l'agression de la RDC par les puissances étrangères édifiant. Sur le terrain, cette indifférence de la MONUC passait pour la passivité. Pendant qu'il est commis d'exactions, de viols et vols à main armée sur des paisibles citoyens, la MONUC assistait impuissante. Cette attitude ambivalente de la MONUC était perceptible dans plusieurs villes de l'Est du pays telles Kisangani, Bunia, Goma et Bukavu. La MONUC n'a pas protégé les populations insécurisées alors qu'elle était dotée des moyens adéquats (allusion est faite ici au chapitre 7 de la résolution 1493 du Conseil de Sécurité accordant à la MONUC le pouvoir d'utiliser la force militaire).

Ensuite, dans d'autres circonstances, la MONUC a été elle-même productrice de l'insécurité. Kpantinde (2004:44), Le relate en ces termes :

Si la grande majorité de ces « missionnaires et soldats de la paix » est irréprochable, plusieurs dizaines d'entre-deux sont aujourd'hui au cœur de ce qu'il faut bien considérer comme l'un de plus gros scandale de l'histoire des Nations Unies. Pédophilie, prostitution à grande échelle, y compris avec des mineurs congolais de deux sexes, harcèlement sexuel, viol, tentative de viol sont hélas ! devenus monnaie courante au sein de la MONUC.

Selon une certaine opinion, les rébellions du RCD/Goma était montée de toutes pièces par les puissances étrangères pour faire tomber le régime du Président Laurent Désiré Kabila. Car, à leurs yeux, le Président Laurent-Désiré Kabila représentait un danger. Ses accointances avec les dirigeants jugés de l'axe du mal (Chine, Libye, Cuba, Zimbabwe) n'avaient cessé de surprendre l'opinion internationale.

Sur le plan géostratégique, le RCD ne voulait à aucun instant quitter la ville de Kisangani. D'abord, considérant la société civile comme alliée du Gouvernement central, la dépolitisation était vue comme une manœuvre de récupérer, de re-contrôler la ville par les forces gouvernementales. Ensuite, l'on redoutait le retour du RCD/K dont les menaces étaient récurrentes dans la ville. En outre, la perte de la ville de Kisangani par le RCD en ferait une base arrière pour ses adversaires, base à partir de laquelle ils mèneraient la contre-attaque aux institutions rebelles du RCD/Goma.

Sur le plan économique, le contrôle de la ville présentait un enjeu économique capital : le contrôle des richesses de la ville. Plusieurs recherches ont démontré qu'outre la préoccupation politique de la

conquête du pouvoir, la guerre de la RDC avait comme soubassement, l'exploitation des richesses du sol et du sous-sol congolais. Cette logique a prévalu tant du côté des forces rebelles que du côté des forces royalistes.

L'argent est le nerf de la guerre dit-on. Mais la rente guerrière du Congo a contribué à enrichir certains dirigeants rebelles et à entretenir des réseaux mafieux ayant des ramifications internationales.

A titre d'exemple, en vue de se doter des moyens suffisants, le RCD dut, par sa décision n°0030/RCD/CUPSG/2001 du 2 novembre 2001, réquisitionner les fonds des entreprises publiques. Il dut également mis en œuvre l'opération de vente des plaques minéralogiques, opération ayant connu un fiasco. De la même manière, dans la partie gérée par le gouvernement, on a observé les comportements prédateurs similaires.

Au regard de ce qui vient d'être dit, la thèse de l'auto-cannibalisation de l'Etat (l'Etat se dévore lui-même et détruit ses richesses) se confirme (Badie 1999 ; Bayart et al 1997). Cette étape voit la transformation de l'Etat gardien en Etat prédateur ou en Etat faction, à partir du moment où les agents politiques, fonctionnaires et rentiers profitent des dysfonctionnements pour s'enrichir (Bresson 2000:170). Lors de la capture de l'Etat bienveillant par des prédateurs ou par les factions, les conditions socio-économiques et sécuritaires des populations se détériorent.

En définitive, la dépolitisation de l'administration publique a eu maille à partir et ce, avant, pendant et après le conflit. Au moment de la réunification des administrations consacrées par l'Accord Global et Inclusif de Sun City le 12 avril 2002, il a été décidé l'harmonisation des actes administratifs signés par tous les mouvements rebelles. Ce qui constitue également un coup dur car les milices et militants des partis se sont vus intégrés dans la fonction publique comme dans un jeu de somme égale infinie.

## Conclusion

L'objectif visé par cette réflexion était d'examiner l'effectivité ainsi que les entraves de la dépolitisation de la fonction publique congolaise. Au terme de cette analyse, il est donné de retenir que depuis le discours présidentiel du 24 avril 1990 jusqu'à ces jours, la dépolitisation de la fonction publique n'est pas encore une réalité. Elle demeure un idéal dont le sens dépend des contextes, une déclaration de foi dont la mise en œuvre rencontre d'énormes difficultés. Ces obstacles sont d'ordres juridique et politique se sont aggravés pendant la rébellion suite à la

complexité des enjeux et des acteurs. Les difficultés d'ordre juridique proviennent des lacunes causées par les textes juridiques relatifs à la dépolitisation de la Fonction publique et au laxisme qui en résulte. Aussi, les obstacles d'ordres divers et variés tels que la régionalisation de cadres et le reclassement des anciens cadres de branches spécialisées du MPR, des anciennes milices et militants des mouvements rebelles sont-ils de nature à freiner le processus de dépolitisation de la fonction publique.

Au vu de tout ce qui précède, il nous semble que la dépolitisation n'est qu'un idéal difficilement réalisable. Pour y parvenir, ses contours doivent être bien définis et délimités. Car, une politisation mesurée et traditionnellement ancrée dans les mœurs et pratiques peut à la manière du système de « dépouille » américaine se révéler fonctionnelle et stable.

### Notes

1. Nous prenons ici pour référence le discours d'avènement de la III<sup>e</sup> République prononcé le 24 avril 1990 par le Président Mobutu Sese Seko. Lire *Zaire-Afrique*, n° 244-245, avril-mai 1990:197-203.
2. Il s'agit de Mungul Diaka, de Seti Yale.
3. C'est le cas de Mboda Ndjete, Yagi Sitolo, Irumu Agozia, ISomale et Mokili Bitilasi.
4. Mobilisation, Propagande et Animation Politique (MOPAP), Jeunesse du Mouvement Populaire de la Révolution (JMPR), Condition féminine et famille (CONDIFFA).
5. Cf. exposé de motif de la résolution 1304 (2000) du Conseil de sécurité.

### Bibliographie

- Badie, B., 1999, *Un monde sans souveraineté, les Etats entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard.
- Bayart, J.-F., et al., 1997, *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Complexe.
- Bresson, J.-C., 2000, « la Banque mondiale, la corruption et la Gouvernance », in *Revue du Tiers monde*, tX4, n° 161, janvier - mars.
- Chapus, R., 1988, *Droit administratif général*, Tome I, Ed. , Paris Montchrétien.
- Colette, E., 2005, « Sierra Léone, ONU : mission accomplie », in *Jeune Afrique l'intelligent* n° 2345, du 18 au 24 décembre.
- Conférence Nationale Souveraine, 1992, « Rapport de la Commission politique », Palais du Peuple, Kinshasa.

- Debbasch, C., 1972, *Sciences administrative. Administration Publique*, 2<sup>e</sup> éd., Paris Dalloz.
- Décision n° 0030/RDC/au PSG/2001 du 21 novembre 2001 portant réquisition des fonds des entreprises publiques fonctionnant dans le territoire de la RCD.
- Ekili, T., et Otemikongo, M., 1990, « La décentralisation administrative et les finances publiques » (cas de la région du Haut-Zaïre), in *Zaire-Afrique*, n° 242, février.
- Gournay, B., 1962, *L'administration*, Paris, PUF.
- Isango Idi, W., 1991, « Décentralisation territoriale et pratiques centralisatrices au Zaïre », in *Zaire-Afrique*, n° 258, Octobre, pp. 421- 437.
- Kpatinde, F., 2004, Casques bleus ou touristes sexuels?, in *Jeune Afrique l'intelligent*, n° 2290, 28 novembre au 4 décembre.
- Lanotte, D., 2003, *Guerre sans frontière en République démocratique du Congo*, Bruxelles, GRIP.
- Lachaume, F., 1989, *Les grands services publics*, Paris, Millan, Barcelone, Mexico, Masson.
- Lofo, B., 1994, La dépolitisation de l'Administration publique zaïroise, Mémoire de licence en SPA, inédit, UNIKIS, FSSAP.
- Loi n° 81/003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, in *Journal officiel de la République*, n° 15 du 1<sup>er</sup> août 1981.
- 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 *Zaire-Afrique*, n° 212, février.
- Otemikongo, M., et Madrandele, O., 1998, « Les manifestations publiques à Kisangani », in *Revue de l'IRSA*, n° 5, mars.
- Piron, P. et Devos, J., 1960, *Codes et lois du Congo Belge. Organisation administratives et judiciaire*, Tome 2, Léopoldville, Ed. Codes et lois du Congo Belge.
- Résolution 1304, 2000, du Conseil de sécurité sur la démilitarisation de la ville de Kisangani. Année académique 2006-2007.
- Résolution 1493, 2003, du 28 juillet 2003 plaçant la Monuc sous le chapitre 7 de la charte des Nations Unies.
- Saile, S., 1994, La politique de la régionalisation des cadres de la territoriale debout du Haut-Zaïre, Mémoire de licence en SPA, inédit, UNIKIS, FSSAP.