

Pesanteurs sociopolitiques et gouvernance de l'administration publique en Afrique subsaharienne

Jérôme RYOS TSOUN* et Gertrude NDEKO**

Résumé

L'administration publique en Afrique subsaharienne est confrontée à de nombreux problèmes de gouvernance. C'est ce constat qui justifie en effet, le choix de cette étude qui se fixe l'objectif de faire un essai de diagnostic de la gouvernance de l'administration publique en Afrique subsaharienne et de proposer quelques pistes de solution. Cette étude à la fois descriptive et analytique, a utilisé l'interview, l'observation et la revue documentaire comme technique de collecte des données. L'analyse de contenu qualitative a été utilisée comme méthode de traitement des données. Aux termes de l'étude, le résultat obtenu est le diagnostic de la mal gouvernance de l'administration publique en Afrique subsaharienne. Les pesanteurs sociopolitiques ont été identifiées comme cause principale de cette mal gouvernance ; tandis que la mauvaise qualité des services publics et leur quasi inaccessibilité à certaines couches sociales ont été révélés comme étant la conséquence de la mal gouvernance. Ainsi, les États africains, notamment subsahariens, devraient nécessairement rompre avec les antivaleurs et s'atteler à améliorer leur gouvernance, pour sortir définitivement de leur état de sous-développement.

Mots clés

Administration publique, Gouvernance, Pesanteurs sociopolitiques, Afrique subsaharienne.

Abstract

However, public administration in Sub-Saharan Africa faces many governance challenges. It is this observation that justifies the choice of this study, which aims at conducting a diagnostic test of the governance of public administration in sub-Saharan Africa and proposing some possible solutions. This descriptive and analytical study used interview, observation and literature review as a data collection technique.

*Doctorant formation doctorale ELLIC (FLASH), Option : Sociologie de la politique, Université Marien Ngouabi

**Professeur titulaire ELLIC (FLASH), université Marien Ngouabi, Brazzaville.

Qualitative content analysis has been as a method of data processing. According to the study, the result is the diagnosis of the poor governance of public administration in Sub-Saharan Africa. Socio-political gravities have been identified as the main cause of this poor governance; while the poor quality of public services and their quasi inaccessibility to certain social levels have been revealed as the consequence of poor governance. Thus, African states, particularly Sub-Saharan African countries, should necessarily break with the antivaleurs and strive to improve their governance, to definitively exit their state of underdevelopment.

Keywords

Public Administration, Governance, Sociopolitical Constraints, Sub-Saharan Africa

Introduction

Le mode d'organisation des États africains est et demeure un héritage colonial reproduit intégralement à l'image des modèles des États des anciennes métropoles tutrices. À l'instar des États occidentaux, les États africains sont, eux aussi, constitués, des trois institutions traditionnelles caractérisant le pouvoir, la puissance publique et la souveraineté nationale. Ces institutions sont : le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif qui fait l'objet de la présente étude.

En effet, le pouvoir exécutif s'exerce à travers l'administration publique que la division du travail décline par l'action des différents ministères et de leurs structures satellites, hiérarchiques et sous tutelle. Autrement dit, ce pouvoir s'exerce soit dans le cadre de la déconcentration, soit dans le cadre de la décentralisation. Il est dit exécutif parce qu'il n'improvise rien. Il est exécutif parce qu'il doit, en principe, exécuter les procédures et les textes juridiques et administratifs en vigueur.

L'administration publique a pour mission de fournir aux usagers (population) des services publics, appelés autrement services d'intérêt général. À ce titre, l'administration publique, comme diraient certains, peut être considérée comme le gouvernement en marche que d'autres appellent service de l'État. L'administration publique est donc

l'instrument financé par les fonds publics au moyen duquel l'État exerce ses objectifs.

Le but d'une administration publique est, logiquement, d'être continue, neutre, impartiale et efficace pour fournir aux usagers des services publics de qualité, accessibles à tous les citoyens, peu importe leur statut social. Cependant, le constat de l'organisation et du fonctionnement des administrations publiques africaines est désolant. Plus désolant, si nous nous référons à la définition du mot administration ou du verbe administrer, tel que le définit Fayol.

En effet, le mot « administrer » en Afrique, est loin d'avoir le même contenu que celui que propose Fayol. Selon lui, « administrer » veut dire prévoir, organiser, commander, contrôler et coordonner. Ainsi :

- prévoir, c'est scruter l'avenir et dresser le programme d'action ;
- organiser, c'est constituer le double organisme matériel et social approprié ;
- C
- commander, c'est relier, unir, harmoniser tous les actes et tous les efforts ;
- contrôler (a priori, a posteriori et en cours d'exécution), c'est veiller à ce que tout se passe conformément aux règles établies et aux ordres donnés ;
- coordonner, c'est harmoniser dans le commandement et le contrôle.

Par conséquent, l'organisation, la prévision, le contrôle et la coordination sont des outils encore faiblement utilisés, de façon consciente ou inconsciente dans les États africains. Ces faiblesses d'utilisation rationnelle desdits outils sont le reflet de la mal gouvernance constatée dans les administrations publiques africaines. Cette gouvernance scabreuse se traduit par le déficit de management, de gestion et de leadership. Cependant, les pesanteurs sociopolitiques semblent occuper une place non négligeable parmi les différentes causes possibles de la mal gouvernance en Afrique. Elles ont un impact très négatif sur la qualité des services et sur le fonctionnement des institutions productrices desdits services. Il sied de souligner que les pesanteurs sociopolitiques ici, se caractérisent par des comportements pervers et déviants appelés « antivaleurs » par les entrepreneurs politiques.

Au regard de ce qui précède, cet état de chose n'a cessé de nous interpeller en tant que citoyen panafricain, mais surtout, en tant que sociologue. Par conséquent, nous avons décidé d'étudier ce phénomène de mal gouvernance comme étant un fait social pathologique qui tire sévèrement les États africains vers le bas. Voilà ce qui justifie le choix de notre thème ci-dessus intitulé.

Ainsi, la question fondamentale est celle de savoir comment les pesanteurs sociopolitiques peuvent-elles agir négativement sur la gouvernance des administrations publiques de l'Afrique ? Autrement dit, quelle est la cause majeure de la mal gouvernance de l'administration publique en Afrique ? Comment se décline cette relation de cause à effet : pesanteurs sociopolitiques gouvernance ? Enfin quelles sont les conséquences qui en découlent et les leçons à tirer ?

À la suite de cette problématique, notre hypothèse a priori se fonde sur le postulat selon lequel, « La cause fondamentale de la mal gouvernance en Afrique repose sur les pesanteurs sociopolitiques devenues un mode de gestion des administrations publiques. Ce mode de gestion a entraîné les États africains à ne pas pouvoir fournir des services publics de qualité. C'est ainsi que leur position de pays sous-développés a tendance à basculer vers le statut des pays pauvres et très endettés. Même si l'on dit souvent en Afrique que le ridicule ne tue pas, un tel déclassement n'honore guère les États dits indépendants et souverains ».

L'objectif de la présente étude est de faire un essai de diagnostic de la gouvernance de l'administration publique en Afrique subsaharienne et de proposer quelques pistes d'amélioration de ladite gouvernance.

Notre étude est à la fois descriptive et analytique. L'observation (participative et non participative), l'interview et la revue documentaire sont les instruments qui nous ont permis de collecter les informations y relatives. Cependant, l'analyse de contenu qualitatif nous a permis de traiter les données.

L'approche théorique de Bourdieu sur la socialisation, les stratégies conscientes et inconscientes, le capital et l'habitus nous a paru compatible avec notre modeste enquête sur une histoire immédiate, autrement dit au présent.

Dans les lignes qui suivent, nous tenterons de faire l'historique fonctionnel de l'administration publique en Afrique, en nous appuyant

sur le cas du Congo. Ensuite, nous essayerons de décrire et d'analyser les manifestations des pesanteurs sociopolitiques sur la gouvernance de l'administration publique. Pour terminer, nous tenterons d'évoquer les conséquences qui en découlent et les leçons à tirer.

1. Rappel historique sur le fonctionnement de l'administration publique en Afrique

1.1. Période coloniale et postcoloniale (années 1960)

L'administration publique en Afrique a connu des moments de noblesse à l'époque coloniale et peu après les indépendances. Toutes les administrations étaient bien organisées et fonctionnaient selon les règles de l'art. Pourtant, à cette époque, l'Afrique ne comptait pas autant de cadres supérieurs comme à l'heure actuelle. La majorité des agents de l'État étaient des commis et des cadres moyens. Ils étaient disciplinés et respectueux de la loi, de la déontologie et de l'éthique professionnelle. De nombreux témoignages révèlent que jusqu'au premier septennat des années 60, les ministres et d'autres hautes personnalités étaient animées d'un esprit de patriotisme. À titre d'illustration, ces responsables qui brillaient par l'exemple, après avoir effectué une mission de travail, restituaient les fonds de ladite mission qui restaient par-devers eux au trésor public. Ils savaient, pertinemment, que ne pas restituer ces fonds restant après l'accomplissement d'une mission de service, était une faute déontologique sanctionnable, appelée concussion. Cette façon de faire était-elle influencée par la présence de l'administrateur colonial ou par les réflexes encore frais de l'administration coloniale ?

Au Congo par exemple, l'on a connu dans les années 1960, un système de santé performant qui avait bien fonctionné. Les médicaments de bonne qualité étaient disponibles dans toutes les formations sanitaires. Les agents de santé étaient accueillants, dévoués et compétents. À cette époque, l'hôpital général de Brazzaville assurait de très bonnes prestations aux malades ; même les indigents étaient bien pris en charge tant du point de vue des soins, de la restauration que du séjour. À la même époque, le système éducatif était impeccable. Les enseignements dispensés étaient de bonne qualité et de bon niveau. Les conditions d'apprentissage étaient agréables : salles de classe bien

équipées en tables-bancs avec des effectifs pédagogiques acceptables, kits scolaires disponibles, internats bien gérés, bourses des étudiants payées régulièrement, bourses d'études à l'étranger accordées de façon impartiale, aux meilleurs élèves ou à ceux qui remplissaient les conditions exigées. Au niveau du ministère de la fonction publique, les dossiers des agents de l'État circulaient normalement sans que les intéressés n'y interviennent. Les arrêtés de promotion et autres, une fois publiés, étaient transmis aux intéressés via leurs administrations d'origine ou leur lieu de travail. Les recrutements s'effectuaient en toute impartialité et dans le respect des procédures et des textes en vigueur. La police jouait correctement son rôle de maintien de l'ordre public et de la sécurité des biens et des personnes. Quand on voyait un policier, on se sentait en sécurité. Bref, tout se passait correctement dans toutes les administrations de l'État. Le népotisme, le tribalisme et la politisation de l'administration n'étaient pas ressentis en un clin d'œil. On pourrait retenir qu'à cette époque, la gouvernance était bien assurée.

1.2. Période du monopartisme galopant

À partir des années 1970, l'administration publique a commencé à prendre le coup avec l'instauration des systèmes de parti-État en Afrique. Désormais, le parti dirige l'État. Les hautes responsabilités sont confiées aux camarades membres du parti, supposés « experts rouges », mais qui, parfois, n'avaient aucune compétence requise. Par conséquent, la qualité des services publics a commencé progressivement à se dégrader. Toutes les entreprises d'État ou presque toutes sont tombées en faillite, le système éducatif et celui de la santé sont progressivement devenus médiocres, sinon moins performants. La mal gouvernance est devenue visible dans toutes les administrations de l'État (détournement des fonds, sabotage des biens et des deniers publics, favoritisme, népotisme, corruption, injonction fâcheuse de la politique dans la gestion des administrations, etc.). Au milieu des années 1980, cette situation désastreuse a contraint les États africains, à conclure, avec les institutions de Bretton-Woods (FMI et Banque mondiale), des programmes d'ajustement structurels, qui malheureusement, n'ont fait qu'empirer la situation de ces États : nombreux arriérés de salaire des fonctionnaires, abattements des salaires, gel des recrutements à la fonction publique, promotions

(reclassements et avancements) sans effets financiers, réduction du train de vie de l'État, liquidation de la majorité des entreprises publiques, accentuation de la pauvreté des populations, etc.

1.3. L'avènement du multipartisme

Les années 1990, avec l'instauration du multipartisme et de la démocratie, contrairement à ce que l'on attendait de meilleur, la situation de la mal gouvernance, tant décriée pendant les conférences nationales tenues dans les différents pays africains, n'a fait que prendre de l'ampleur exponentielle. Jusqu'à ce jour, le phénomène ne fait que perdurer à cause de la lutte pour le pouvoir par les ethnies instrumentalisées par les leaders politiques à travers leurs partis ethnocentristes, fruits du multipartisme africain. Subséquemment, les leaders des partis luttent pour les postes juteux à confier aux membres de leurs ethnies. Le résultat attendu des parents nommés à ces postes tant enviés est la « mangeoire » ou le « boukoutage » qui signifie l'enrichissement illicite et sans cause par le biais des détournements des biens et des deniers publics. C'est donc une accumulation illicite, malhonnête des capitaux au poste politico-administratif occupé : capital social, économique et financier. Dans les pays qui ont connu des conflits sociopolitiques à répétition ou des guerres civiles, les « gagnants-vainqueurs » semblaient avoir été autorisés à faire tout ce qui leur semblait bon au sortir de la guerre. Ils se vantent dans tous les milieux publics en disant par exemple : « tu sais à qui tu as affaire », « le pays est commandé », « je suis guerrier », « tu es infiltré », « tu ne sais pas que je suis le fils ou le parent de tel responsable de ce pays ? » « Je suis capable de te nuire, de te foutre en prison et de te faire disparaître de cette terre (monde) si tu blagues avec moi ». Cette jouissance exagérée ou euphorie du pouvoir se caractérise le plus souvent par des actes inciviques appelés « antivaleurs ».

Même si en Afrique, l'on dit que le chef ne voit jamais le diable, les dirigeants africains sont conscients des comportements déviants de leurs collaborateurs, surtout les plus immédiats. Ils en parlent souvent haut et fort dans les médias sans dénoncer les auteurs. Ils promettent de les sanctionner, mais ils ne le font pas. Le phénomène de déviance (antivaleurs) au sein des administrations publiques est criant en Afrique, à tel point qu'il interpelle même les musiciens africains qui ne

cessent d'attirer l'attention des autorités politiques, à travers des chansons très éducatives. Ils dénoncent le fléau sur toutes ses formes et exhortent les dirigeants à agir davantage avec efficacité, pour arrêter ce fait social pathologique, anémique qui ronge à petit feu les États africains. La chanson du musicien congolais Roga-Roga, intitulée « Rupture », chantée avec Chairman, est une illustration patente. Cette chanson est pleine de bons enseignements. Elle dénonce, condamne les antivaleurs, exhorte tous les citoyens congolais à changer de mentalités en rompant avec les antivaleurs, tel que l'a recommandé le président de la République du Congo dans l'un de ses discours. Ensuite elle demande au président de la République d'être extrêmement vigilant, car tous ceux qui sont avec lui ne sont pas tous avec lui, parce que nombre d'entre eux sont des détracteurs, auteurs de grands motifs d'antivaleurs flagrants. Enfin, elle demande au président de sanctionner tous les présumés coupables d'antivaleurs : fretins (les faibles, les plus exposés et les seuls sanctionnés habituellement) et gros poissons (la caste des impunis, des immunisés contre tout et rien). En effet, l'auteur de cette chanson s'est inspiré du message du président de la République à la nation en 2017, face au Parlement réuni en congrès. Ce sont donc les mots du président qui ont été agrémentés et transformés en mélodie. Dans ce contexte, l'on peut aisément affirmer que ce phénomène est une réalité sociale et non une utopie ni une fiction.

Les institutions de lutte contre la corruption et celles chargées du contrôle et de l'inspection d'État sont lâches en Afrique. Elles ne sont pas certainement souveraines ou elles sont, elles-mêmes, corrompues et ressemblent simplement à une caisse de résonance. Elles sont mises en place pour donner juste une forme sans fond à la démocratie. Car, ceux (anciennes métropoles) qui obligent les États africains à devenir des États de démocratie libérale, exigent que ces États aient toutes les institutions démocratiques pour garantir la bonne gouvernance. Ces institutions sont malheureusement créées pour redistribuer les postes entre alliés, et par conséquent, pour « boukouter ». C'est pourquoi on les traite de simples institutions budgétivores. Elles sont coûteuses pour rien pour des États qui ont de sérieux problèmes économiques. Des institutions corrompues, incapables de faire des contrôles et des inspections de performance et de détecter le vrai du faux pour améliorer l'avenir.

En Afrique subsaharienne, le seul pays qui essaie d'améliorer sa gouvernance est, dit-on, le Rwanda qui aurait mis en place un dispositif efficace de lutte contre les antivaleurs, parmi lesquels on peut certainement retrouver la recommandation de la tolérance zéro des pesanteurs sociopolitiques dans la gestion des administrations de l'État.

2. Pesanteurs sociopolitiques et gouvernance

2.1. *Manifestations*

L'administration publique en Afrique est largement soumise au jeu du politique. Ce jeu est influencé par l'hystérésis des habitus traditionnels et les réflexes monopartites, en tant que pesanteurs sociopolitiques agissant négativement sur la gouvernance. L'impact final de la mal gouvernance est le renforcement du sous-développement des États africains.

En effet, que veut dire la bonne gouvernance ? La bonne gouvernance, c'est se conformer à l'État de droit ; c'est l'ouverture (transparence) ; c'est la responsabilité et le consensus ; c'est la gestion rationnelle, efficace, durable et continue de l'administration et de toutes les ressources (humaines, matérielles, financières et temporelles). Les principes de la gouvernance sont : la vision stratégique, la participation et la recherche du consensus, les règles de droit, la transparence, la réactivité, la supervision, l'efficacité et l'efficience, l'éthique, l'intégrité, l'équité, l'inclusion et la tolérance zéro de la corruption.

Au regard de cet aperçu sur la bonne gouvernance, l'on peut oser dire que les États africains ne se sont pas encore appropriés, de façon pratique, de la culture de la transparence ; du travail par objectif ; du principe de l'assurance qualité des services et de l'accréditation ou de la certification des institutions ; de la tolérance zéro de la corruption et d'autres antivaleurs ; du respect strict de l'État de droit, etc.

Notre étude qui se veut à la fois descriptive et analytique, ne prétend pas de décrire la situation de toutes les administrations étatiques de l'Afrique. Elle a préféré, dans sa démarche méthodologique, de se focaliser sur un cas de figure d'une administration publique du Congo, en l'occurrence, le ministère de la santé.

Cas de figure de la gouvernance du ministère de la santé au Congo

Le ministère de la Santé au Congo compte, depuis 1960, année de son indépendance, à 2019, vingt-sept ministres qui se sont succédés. La durée de vie moyenne à la tête de ce ministère au Congo est d'environ deux ans et deux mois. Ce changement fréquent des ministres de la Santé, semble constituer l'un des freins au bon fonctionnement du système de santé à cause de la discontinuité de l'État que cela entraîne. Chaque ministre qui arrive a tendance à ne pas continuer les œuvres amorcées par ses prédécesseurs ; si bien que de nombreux projets ont été ou sont abandonnés pour cette raison d'incivisme et d'ignorance des règles de l'administration. Pour le ministre en fonction, assurer la continuité des projets de son prédécesseur, reviendrait à faire l'honneur de ce dernier et par conséquent, son effort ne serait jamais reconnu. C'est pourquoi, chaque nouveau ministre préfère initier ses propres projets et abandonner ceux de ses prédécesseurs.

Les nominations des différents ministres de la santé qui se sont succédés, n'ont jamais été faites conformément à un référentiel d'emploi et de compétence/une fiche de poste. Nombreux ont accusé un déficit de gouvernance, de management et de leadership. Par contre, quelques ministres non professionnels de la santé ont tenté de gérer tant bien que mal le système de santé avec l'appui de certains cadres de la santé. Le cas de la politique « coup de poing santé » dans les années 1980, est une illustration patente. Cette initiative était l'œuvre d'un ministre non professionnel de la santé, qui avait assez bien géré le ministère de la Santé à son époque. Bien d'autres ont aussi pu réaliser des œuvres assez bonnes.

Cependant, certains ministres encore, seraient pris en otage par les membres de leur parti et par leurs parents qu'ils ont retrouvés ou amenés au ministère. Cela s'est caractérisé ou se caractérise par la présence des personnes influentes et incontournables autour de ces ministres supposés manipulés par des tiers, pour ne pas dire comme certains par la bande de n (personnes).

Jusqu'en 2008, l'organigramme du ministère de la Santé n'avait jamais connu des modifications profondes. L'organigramme, en ce moment-là, ne posait pas trop de problèmes dans son application. À partir de 2009, les quatre derniers ministres qui se sont succédés jusqu'en 2019, ont tour à tour, changé l'organigramme du ministère,

sans pouvoir appliquer, ne fusse qu'un tiers des dispositions qui régissent ces organigrammes tant souhaités. Ces réformes, malgré l'appui de la Banque mondiale à travers le Programme de développement des services de santé (PDSS), n'ont jamais amélioré la gouvernance du système de santé au Congo. Beaucoup d'activités sont menées et médiatisées presque chaque semaine : atelier de ceci, conférence de cela, renforcement de capacités de..., etc., mais la situation sanitaire ne s'améliore guère et demeure pareille. Presque tous les indicateurs de santé demeurent décevants. Il n'y a qu'à sillonner les différentes formations sanitaires pour s'en rendre compte. Dans presque toutes les ruelles de Brazzaville, il y a au moins une veillée mortuaire. Le phénomène des accidents vasculaires cérébraux (AVC) est devenu monnaie courante : un problème de santé publique qui n'interpelle pas du tout les autorités sanitaires. Aucune recherche approfondie sur les causes réelles, sur la prévention et sur la prise en charge efficace de cette maladie qui tue facilement et paralyse la moitié du corps (hémiplegie) n'est entreprise. Autant, d'autres maladies graves et chroniques tuent de nombreux Congolais, parce qu'il manque une bonne prise en charge : compétences insuffisantes, plateau technique obsolète, indisponibilité de la majorité des professeurs de médecine et des médecins spécialistes. Ils rechercheraient de meilleures conditions de vie en dehors de l'hôpital public. Ils cumulent beaucoup de fonctions avec beaucoup de statuts et ne cèdent jamais leur fonction de chef de service hospitalier quand bien même, ils sont hyper occupés et rares à l'hôpital. Un adage dit que « l'on peut gouverner à distance mais l'on ne peut administrer que de près ». On trouve ces « grands médecins » dans les cabinets présidentiels, ministériels et bien dans d'autres institutions politiques où ils sont utilisés, non pas seulement comme des médecins mais aussi comme des intellectuels capables et prêts à tout faire. En Afrique, le mythe des diplômes est très fort. L'on pense souvent que si quelqu'un a de grands diplômes, il est disposé à assumer n'importe quelle fonction de l'État ; alors que la logique serait de placer chaque agent à la place qui lui convient. Après les cabinets des institutions politiques où ils sont bien traités, on trouve ces médecins dans leurs cabinets médicaux où ils font payer aux patients des consultations variant entre 10 000 et 30 000 F.CFA, alors que la loi n° 021/89 du 14 novembre 1989, à son article 227, interdit à tout agent de l'État d'exercer toute activité privée lucrative. Toutefois, il convient de

souligner que malgré ce fait de société évoqué, il y a, au Congo, d'autres professeurs et médecins consciencieux et irréprochables.

Un autre phénomène de mal gouvernance et d'incivisme est relatif à la fuite des cerveaux de nombreux médecins formés à l'Institut des sciences de la santé (INSSSA) devenu faculté des sciences de la santé. On comptait en 2007, plus de deux cent médecins congolais fonctionnaires et non fonctionnaires qui travaillent en France. Ils profitent de leur stage d'imprégnation en France, lorsqu'ils sont inscrits en CES (certificat d'études spécialisées), pour ne plus revenir au pays. Ces stages sont autorisés par l'université Marien Ngouabi parce que le plateau technique des formations sanitaires au Congo est encore moins performant, eu égard aux nouvelles technologies. Le gouvernement devrait corriger ce phénomène d'exode des cadres formés aux frais de l'État en instituant des recrutements systématiques après leur formation et en exigeant le remboursement desdits frais à ceux qui refuseraient de travailler au Congo, même en privé.

Les phénomènes de nonchalance vis-à-vis des malades, d'extorsion d'argent, de rançonnement et de vente illicite des médicaments par le personnel soignant sont observés dans toutes les formations sanitaires. Les sages-femmes seraient le corps le plus indexé dans ce genre d'antivaleurs.

Face à ces tracasseries rencontrées à l'hôpital, les familles et leurs malades sont parfois obligés de recourir aux médicaments de la rue, aux « nganga » (féticheurs), aux marabouts, aux pasteurs des églises de réveil, aux tradi-praticiens, etc.

Outre le changement abusif des organigrammes, l'on constate un fardeau réglementaire paralysant qui se caractérise par un abus de prise ou d'élaboration des textes réglementaires. Des textes qui, tantôt chevauchent, tantôt sont inadaptés à la réalité et tantôt sont illégaux (incompétence, vice de procédure, inobservation du parallélisme de forme, inadéquation et incompatibilité avec les textes supérieurs telles que la constitution, les lois, etc.). Leur élaboration se fait à coups de grands budgets par des équipes souvent mal mobilisées, ne possédant pas de véritables sachants en la matière (juristes rompus, spécialistes en organisation et méthode, administrateurs de carrière expérimentés (énarques), les responsables des structures concernées, etc.). Malgré la panoplie des textes législatifs et réglementaires existants, de nombreux vides juridiques sont encore signalés dans plusieurs domaines de la

santé. Aussi, la présence de nombreux textes caducs est signalée. Dans la majorité des cas, la gestion des administrations publiques en Afrique se fait selon les impressions personnelles et non selon le respect des textes et des procédures en vigueur. Au Congo par exemple, les postes administratifs au ministère de la Santé sont trop médicalisés et les administrateurs de santé sont sous-utilisés. Subséquemment, l'on se plaint du déficit criant des médecins dans les formations sanitaires. Il s'agit là de la mauvaise utilisation des cadres. Des référentiels d'emplois et de compétences pourraient rationaliser l'utilisation des RHS. L'utilisation irrationnelle des cadres administratifs peut constituer une autre raison de la discontinuité des services de l'Etat.

Le fait de changer à tout moment les organigrammes et de prendre des textes réglementaires non conformes aux règles du droit, a, ipso facto, des répercussions désastreuses sur la gouvernance. De 2009 à 2019, aucun organigramme « changé » n'a apporté aucun impact significatif au système de santé. Les nominations aux différents postes de direction devaient se faire à la suite des appels à candidature. Les candidats ont soumissionné depuis belle lurette mais sans suite, alors que par expérience, la durée moyenne à la tête de ce département est estimée à deux ans. Cette innovation est bonne. Cependant, dans la fonction publique de carrière ou à structure fermée comme celle du Congo, les nominations sont dévolues au pouvoir discrétionnaire du chef. Dans la vision de rechercher l'efficacité, le chef devrait nommer un agent à une fonction donnée en tenant compte de la compétence requise. Les textes stipulent que les directeurs généraux et centraux sont nommés par le président de la République, au conseil des ministres, sur proposition du ministre de tutelle, qui, en principe, doit présenter trois candidatures.

Un autre phénomène actuellement en vigueur, est celui de la contractualisation des agents non titulaires. Depuis un certain temps, le ministère conclut avec certains diplômés sans emploi et des retraités des contrats de travail. Ces derniers vont servir dans les différentes formations sanitaires, prioritairement celles de l'intérieur ou pour occuper les postes de médecin-chef des districts sanitaires, de directeur départemental de la santé et d'inspecteur départemental. Ce serait une bonne initiative dans une fonction publique d'emploi au regard du déficit criant du personnel de santé, surtout en zone rurale. Cependant, elle est quelque peu en contradiction avec la loi n° 021/89 du 14/11/1989

portant refonte du statut général de la fonction publique qui stipule à son article 7, que « Les emplois des services publics de l'État [...] ne peuvent être exercés que par des agents fonctionnaires, sauf les cas où dans les conditions prévues par la présente loi, il peut être fait appel à des agents non-titulaires ». Toutefois, il faut souligner qu'un agent non titulaire est recruté à la fonction publique pour occuper un poste de travail précisément désigné. Il ne peut être l'objet ni d'une mutation ni d'un changement d'affectation. Les contrats sont conclus à terme pour une durée qui ne peut excéder deux ans. Le contrat est renouvelable. En effet, cette disposition semble être mal interprétée par les autorités du ministère de la Santé. N'est-ce pas une façon de créer un contentieux administratif sans s'en rendre compte ? Ne vont-ils pas demain revendiquer la réparation de leur préjudice avec une fanfare nuisible dont les instruments sont constitués par des casseroles et d'autres ustensiles de cuisine ? Ces ustensiles vides symbolisent l'absence de nourriture dans les foyers des travailleurs faute de salaires. Cette fanfare est habituellement observée devant les ministères de tutelle, de la fonction publique et des finances quand les personnes lésées se constituent en mouvements sociaux pour revendiquer le recrutement, la régularisation de leur situation administrative, le paiement des arriérés de salaire. En effet, la solution la plus durable serait de bien présenter au Conseil des ministres, la situation de déficit criant en personnel et les conséquences qui en découlent, pour obtenir auprès de celui-ci et du président de la République, un recrutement spécial en bonne et due forme. Ou encore, la solution la plus efficace est celle de diligenter la création de la fonction publique territoriale, et de les intégrer dans cette fonction publique qui garantit au moins, la rétention des agents à l'intérieur du pays.

Le ministère de la Santé est l'un des ministères qui ont un budget conséquent. L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) recommande aux États de financer leurs ministères de la Santé à hauteur de 10% du budget national. Toutefois, ce qui est désolant, c'est que dans tous les ministères, l'on assiste à une gestion bureaucratique du budget et à la confiscation des ressources. Plus de 50% des budgets des ministères sont gérés au niveau des cabinets des ministres. Raison, certainement, pour laquelle les services périphériques qui assurent les soins sont souvent dépourvus de tout et même de l'essentiel : rupture fréquente des antirétroviraux, échec criant de la politique de gratuité de la

césarienne et du traitement du paludisme chez les femmes enceintes et les enfants ; rareté des médicaments dans les formations sanitaires ; vétusté des équipements médicotechniques et délabrement de nombreux bâtiments administratifs et d'hospitalisation. Outre la bureaucratisation des budgets, l'on évoque les cas, soi-disant, des détournements des fonds par certains chefs des projets, du faible pourcentage des décaissements au trésor public, surtout au troisième et quatrième trimestre. Actuellement, la crise économique que traverse le pays a aggravé la situation sanitaire. Le bon gestionnaire des crédits n'est pas du tout le comptable qualifié mais celui qui connaît bien les rouages des personnes importantes du budget et du contrôle budgétaire et surtout les rouages des « grands argentiers » du trésor public, et qui soudoie en laissant les « plumes » aux bons endroits.

Le Centre hospitalier universitaire (CHU) de Brazzaville est désormais appelé, par le commun des mortels, par le « CH tue » qui veut dire l'hôpital qui tue. Le citoyen lambda pense que, contrairement à ses temps de noblesse, le CHU, dernière référence de la pyramide sanitaire, aujourd'hui tue plus qu'il ne donne la guérison ; surtout qu'au cours d'un audit réalisé par le cabinet CAPOZES en 2017, il a été déclaré que sa gestion était chaotique. À côté du CHU, il y a le laboratoire national de santé publique qui fonctionnerait comme un laboratoire ordinaire moins performant. Lorsqu'une épidémie est déclarée, les échantillons des examens de laboratoire sont envoyés aux laboratoires étrangers. Le laboratoire national devait être, normalement, la dernière référence en matière d'analyse et de recherche biologiques, possédant un personnel hautement qualifié et un plateau technique de haut niveau. Ces prestations devaient être d'un niveau de qualité incontestable. Quant à l'hôpital général 31 juillet d'Owando, malgré les infrastructures existantes, il fonctionne à l'image d'un centre de santé intégré à paquet minimum d'activités élargi (CSI à PMAE). Cet hôpital général manque des médecins spécialistes et compte moins de cinq médecins généralistes. Alors que la première caractéristique d'un hôpital général est d'avoir un plateau technique adéquat et des médecins spécialistes dans tous les services hospitaliers. Cependant, cet hôpital consomme le budget à la même dimension que les autres hôpitaux généraux qui fonctionnent normalement, tel que l'hôpital général Adolphe Cisé de Pointe-Noire. Paradoxalement, on trouve de nombreux médecins spécialistes dans les hôpitaux de base de Brazzaville et

Pointe-Noire, voire même dans certains CSI. Le principe cher du Plan national de développement sanitaire (PNDS) relatif à la référence et à la contre référence n'est pas du tout observé. À titre d'exemple, on observe tous les jours aux urgences du CHU un afflux de malades sous perfusion et installés à même le sol. En principe, ces malades devaient être contre référés dans les hôpitaux de base pour certains et dans les Centres de santé intégrés (CSI) pour d'autres. Un autre constat est celui de constater que certains hôpitaux généraux, tel que celui de 31 juillet d'Owando, réfèrent leurs malades aux hôpitaux de base supposés détenir un plateau technique inférieur, tels que les hôpitaux de base de Talangai et de Makélékélé. Dans la pratique évidemment, ces deux hôpitaux de base sont mieux équipés en personnel et en plateau technique que l'hôpital général d'Owando qui ne détient que le statut sans jouer son rôle. Ce qui suppose qu'il y a là : contraste et ambiguïté de la gouvernance.

La petite enquête non approfondie, révèle que dans la majorité des cas, les frais d'évacuation font l'objet d'un véritable business. Les bénéficiaires seraient de faux malades qui négocient des fausses évacuations avec certains médecins de la place moyennant des pourboires, appelés 10%. Ces fonds indûment touchés serviraient à ces faux malades d'acquérir des biens matériels et immatériels. Cependant, les vrais malades qui sont réellement dans le besoin, bénéficient difficilement des évacuations. Cette minorité de vrais malades qui réussissent à avoir une évacuation, l'ont au prix des 10% et de grandes tracasseries procédurales. Seules les autorités politiques dérogeraient au phénomène des 10% et aux tracasseries de procédure. Ne serait-il pas plus raisonnable que le trésor public transfère les frais d'évacuation directement dans les hôpitaux respectifs d'accueil que de les remettre aux intéressés ?

Le chapitre des produits d'hygiène est souvent engagé et les fonds sont décaissés, mais les produits en question ne seraient jamais livrés aux services concernés. Les fonds décaissés seraient utilisés par les gestionnaires au nom de leurs propres établissements d'affaires créés pour la circonstance.

Des exemples abondent sur la mal gouvernance financière au ministère de la Santé. Dit-on, le train de vie des gestionnaires et responsables des structures de santé le prouve à suffisance.

Depuis 2004, les recrutements se réalisent sans étude préalable des postes à pourvoir, sans planification et au mépris de la réglementation en vigueur. Souvent, l'on constate un véritable désordre organisé par le ministère de la fonction publique, qui au lieu de recruter les candidats présentés par le ministère de la santé (conformément aux dispositions de la loi 021/89), recrutent des agents sans qualification au détriment des diplômés sans emploi de la santé. Ces recrutements se passent, majoritairement, à la fonction publique par le biais de la corruption et du népotisme. En 2006, les responsables du ministère de la Santé déçus de cette mauvaise manière de faire de la fonction publique, avaient décidé de remettre à la disposition de celle-ci, mille deux cent (1200) secrétaires titulaires de baccalauréat et de BEPC qu'elle avait recrutés abusivement et mis à sa disposition sans tenir compte de ses besoins réels. Cela a constitué un grand manque à gagner pour le ministère de la Santé qui accuse actuellement un déficit à la fois aigu et chronique en personnel qualifié de santé.

Les affectations en zones rurales rencontrent de nombreuses pesanteurs d'ordre sociopolitique. Certaines autorités politiques, de par leur position stratégique, se servent du trafic d'influence pour s'opposer à une affectation d'un parent à l'intérieur du pays. La solidarité familiale et ethnique entre les gestionnaires du système et leurs parents nouvellement recrutés, pèse également sur le bon déroulement des affectations, d'où l'inégale répartition des agents sur le territoire national, surtout dans les départements ruraux. Pour cette raison, de nombreuses formations sanitaires de l'arrière-pays accusent des déficits criants en personnel qualifié. Au pire des cas, certaines structures de santé sont fermées par manque d'agents. En 2005, on comptait 302 centres de santé fermés¹.

Aussi, convient-il de souligner qu'en 2006, plus de 60% des agents, nouvellement recrutés et affectés dans les différents départements ruraux, sont partis juste pour obtenir leurs certificats de prise de service, pièce maîtresse pour émarger au budget de l'État, et ont été réaffectés à Brazzaville pour certains et à Pointe-Noire pour d'autres. Des interventions musclées ou des pressions psychologiques ont facilité aussitôt la réaffectation de certains agents dans les grandes agglomérations (MSP-DEP, Carte sanitaire du Congo-2006).

¹Rapport de l'analyse de la situation des RHS, 2007.

Au final, l'on peut retenir que malgré l'existence d'un réseau d'environ 849 établissements sanitaires et d'un personnel soignant estimé à 10.736 dont 80% exercent dans le secteur public, les indicateurs sanitaires en République du Congo sont faibles. Les taux élevés de morbidité (39%) et de mortalité infantile (81/1000), infanto-juvénile (108/1000) et maternelle (781/100.000) confirment la grande vulnérabilité de la population (PADRHS, 2014, p. 35). En outre, il sied de signaler qu'aucune formation sanitaire au Congo n'est ni accréditée ni certifiée pour l'assurance qualité des soins, des médicaments, du personnel et des équipements. Aussi, il n'existe pas une politique de mutualisation ou d'assurance couverture maladie universelle pour améliorer l'économie de la santé des ménages et minimiser les coûts des soins chez les grands malades chroniques. Moins encore, il semblerait qu'il n'existe pas des financements innovants en matière de santé au Congo. Les malades sont laissés pour compte et à leur risque et péril. Les maladies telles que l'insuffisance rénale, les maladies cardio-vasculaires chroniques, le cancer, etc. appauvrissent de nombreuses familles en Afrique en général, et au Congo en particulier.

Cette constatation reflète une défaillance de la qualité des soins de santé dont l'un des déterminants majeurs est le manque de compétences nécessaires des personnels en poste pour la prise en charge du paquet minimum des soins de santé essentiels qui fonde la politique des soins de santé primaires. Ce manque de compétences des agents de santé est, dans une grande mesure, le résultat des pesanteurs sociologiques exercées sous forme de corruption dans les établissements de formation médicale et paramédicale. Il s'agit du marchandage des concours d'entrée dans ces écoles de formation, du marchandage des notes pendant la formation proprement dite et du marchandage des diplômes en fin de cycle. La Direction des examens et concours de l'enseignement technique (DEC technique) et des écoles paramédicales seraient les plus indexées dans ce type d'antivaleurs.

Une autre cause a été évoquée, celle relative à la présence de « faux » médecins et des « faux » infirmiers parmi les effectifs de la Santé. Ces faux agents de santé se seraient faits recruter à la fonction publique ou reclasser au grade supérieur avec des faux diplômes de l'étranger qu'ils ont dû scanner. Ces agents de santé ne figureraient pas dans les effectifs de l'Ordre des médecins.

Ce tableau de mal gouvernance du système de santé n'est pas spécifique au Congo seul. Il est vécu presque de la même manière dans toute l'Afrique noire. D'ailleurs, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à travers l'Alliance pour la recherche sur les politiques et les systèmes de santé (« l'Alliance ») reconnaît que les systèmes de santé en Afrique marchent mal et ils ne sont guère réceptifs aux besoins et aux demandes des clients, du peuple et des sous-groupes aux niveaux communautaire, national et régional. En effet, les systèmes de santé en Afrique ne disposent pas de capacités nécessaires pour évaluer ou cerner leurs propres faiblesses et les contraintes auxquelles ils se heurtent, si bien que les responsables politiques se trouvent complètement dépourvus d'idées scientifiquement fondées, quant à ce qu'ils pourraient ou devraient renforcer, face à des systèmes impossibles à cartographier dont on comprend mal le fonctionnement, les interventions, y compris les plus simples n'aboutissent généralement pas aux résultats escomptés. (Rapport de « l'Alliance » sur Approche systémique du renforcement des systèmes de santé, Novembre 2009, p. 19). Toujours à titre d'illustration, l'on peut citer le musicien ivoirien Apha Blondy qui a chanté « les politiciens sauvez nous, les hôpitaux sont malades ».

La mal gouvernance touche également la gestion de la chaîne d'approvisionnement, si bien que presque 30% des médicaments achetés en 2005 au Kenya étaient des contrefaçons et 6 à 8% du marché total d'appareils et consommables médicaux étaient de faux produits et équipements medicotechniques. (Manuel de formation en gouvernance, leadership et management pour le renforcement des systèmes de santé en Afrique, Vol. II, pp. 402-403). Cette situation d'approvisionnement en faux médicaments et équipements sanitaires ne fait que s'empirer. D'ailleurs, le Président de la république du Congo l'a évoqué récemment au sommet de l'Organisation mondiale de la santé (ONU).

Il paraît aussi que certains centres de santé intégrés (CSI) s'approvisionnent en médicaments de la rue chez les vendeurs à la sauvette, appelés « pharmacie gazon » au Cameroun et « manganguistes » au Congo et en République démocratique du Congo (RDC).

L'approche systémique pourrait renforcer les systèmes de santé en Afrique si tous les acteurs concernés changent de mentalités et observent scrupuleusement les principes de la bonne gouvernance.

Aussi, les responsables du ministère de la Santé devront s'atteler à développer leurs ressources humaines. Selon l'OMS, développer les RHS, c'est essayer d'obtenir, en vue de fournir aux usagers, des soins de santé de qualité, adaptés à leur état de santé individuel et collectif : le personnel de santé nécessaire ; en nombre suffisant ; ayant les compétences, la motivation et l'expérience requises ; dans les établissements souhaités et aux postes appropriés ; au moment voulu ; et à un coût abordable. En effet, un adage arabe dit que « la différence entre un jardin et un désert, ce n'est pas l'eau, c'est l'homme ». Transposé dans le monde économique, la différence entre l'entreprise qui réussit et celle qui végète repose, avant tout autre avantage compétitif, sur la qualité de son management de RH.

2.2. Analyse sociologique

2.2.1. Au plan politique

La politique en Afrique, loin d'être l'art de gérer la cité, est devenue l'art du « boukoutage ». Quand arrive la démocratie dans les années 1990, l'on a vu éclore de centaines de partis politiques dans les différents États africains. L'on pouvait compter plus de cinq partis dans certains départements. Ces partis avaient plus une connotation ethnique ou purement clanique, voire lignagère. L'ambition des leaders de ces nouveaux partis était de se venger ; surtout pour ceux qui avaient longtemps lutté dans la clandestinité et subi de mauvais traitements de la part de ceux qui étaient alors au pouvoir.

Pour tous les entrepreneurs politiques africains, l'objectif était ou est de prendre le pouvoir à leur tour pour « boukouter » avec les membres de leurs ethnies, comme l'ont fait, soi-disant, les prédécesseurs ou comme le font ceux qui sont aux affaires dans le pays.

Le fait qu'aucun parti ethnique ne peut seul remporter une élection présidentielle, il faut absolument créer des alliances politiques, même contre nature. Après la victoire, la formule « du donner, du recevoir et du rendre » s'impose. C'est un moment crucial pour les alliés. Il s'agit donc du partage du pouvoir. Tout peut se dérouler en beauté comme tout peut devenir conflictuel, parce que le parti au pouvoir ne veut plus respecter les accords dûment signés avec les différentes parties.

La gestion d'un parti est très onéreuse, surtout dans les sociétés africaines qui n'ont pas encore la culture des cotisations extra et statutaires du parti. De ce fait, seuls les leaders des partis financent toutes les activités de leurs partis respectifs pour assurer la vie du parti et le bon fonctionnement des différentes campagnes électorales. Dans ce contexte, les leaders des partis se sentent obligés de lutter coûte que coûte pour avoir une place au soleil. Celle-ci pourrait leur faire bénéficier de nombreux avantages pour pouvoir faire face à tout ce qui correspond à leurs responsabilités de leader du parti : gérer le social des militants et positionner certains aux postes juteux, agir pour le parti, construire quelques édifices publics et posséder pour eux-mêmes de la richesse, en termes de biens luxueux ostentatoires et d'épargne exorbitante d'argent.

Weber l'avait déjà souligné lorsqu'il dit qu'une fois en poste dans l'organisation, les dirigeants disposeront d'une confortable rente de situation, ils auront le pouvoir, ils jouiront d'un prestige certain auprès de la masse, et ils pourront compter sur les solides rémunérations que leur versera l'organisation. Il insiste sur le fait que « les militants et surtout les fonctionnaires et les entrepreneurs du parti, attendent naturellement du triomphe de leur chef une compensation personnelle : des postes ou d'autres avantages » (Weber, 1919, p. 142).

Au regard de ce qui précède, l'on peut déduire que cette socialisation politique s'est produite quelque peu négativement en Afrique. Cela peut être interprété comme si, ce qui appartient à l'État n'appartient à personne et peut être détourné sans un souci. Une des grandes figures de la politique au Congo disait : « Nous avons attendu pendant vingt-cinq ans, c'est maintenant notre tour de gérer le pays ». Cela sous-entend que c'est maintenant notre tour de piller le pays. Ceux qui sont au pouvoir sont là, pour se servir et non pour servir la nation. Ils ont ainsi, institué des *habitus* déviants de gestion du pouvoir qui se reproduisent de génération en génération avec une ampleur exponentielle. Les jeunes générations, certainement dépourvues de l'éthique professionnelle sont, pour ne pas abuser, dix fois plus avares, plus cupides, plus « voleurs de l'État » et plus corrompus que leurs aînés. Les jeunes aiment paraître. Ils sont souvent tentés par l'enrichissement sans effort et l'ostentation des biens mal acquis. Ces *habitus* pathologiques pèsent fâcheusement et très lourdement sur la gouvernance de l'administration publique. Par conséquent, dans les

pays africains concernés, les indicateurs de développement sont inquiétants.

2.2.2. Au plan socio-culturel

La socialisation primaire, malgré l'influence de la mondialisation et de l'école, même à un très haut niveau, continue d'agir et de s'imposer sur le comportement des Africains en tant que fait social. De ce fait, l'on a l'impression que les Africains gèrent l'administration à l'instar des chefferies traditionnelles où rien n'est écrit et où tout est oralité. La loi qui s'applique est celle des us et coutumes.

La solidarité mécanique est dominante dans les administrations africaines. Dans certains cas, l'on a parfois l'impression de se retrouver dans une administration majoritairement ethnique où l'idéologie dominante est l'ethnocratie. Le chef recrute ou fait venir dans son établissement, selon le principe de la mobilité des fonctionnaires, ses parents et les membres de son ethnie pour jouir avec eux des avantages légaux et illégaux qu'ils pourraient tirer de leur administration. Cependant, les ethnies minoritairement représentées dans ladite structure se sentent marginalisées et sont parfois victimes du harcèlement moral de la part des « bourreaux » de l'ethnie majoritaire. Du coup, il va régner pour certains l'impunité et le laxisme. Pour d'autres, donc les minorités représentant d'autres ethnies, il va régner la frustration, la démotivation et les absentéismes abusifs et répétés. Il peut arriver que les meilleurs agents, tant du point de vue de la compétence que de l'intégrité, puissent se retrouver parmi les effectifs des ethnies minoritaires. À propos de l'instrumentalisation de l'ethnie par les entrepreneurs politiques et administratifs, Legre Okou Henri note que :

[...] La confiscation des rouages institutionnels favorise par conséquent la promotion du groupe qui se sert des institutions pour patrimonialiser l'appareil économique. Ce qui transforme l'appareil d'État en objet de convoitise des autres groupes : la République n'est plus la chose publique, mais un instrument de domination des cultures identitaires et un champ de bataille permanent des groupes, soit pour s'imposer, soit pour survivre ». (H. Legre Okou).

Toutes ces manières d'agir et de penser affectent considérablement la gouvernance. Les conséquences de la mal gouvernance ne sont ouvertement visibles qu'à moyen ou à long terme. Mais, elles peuvent être constatées un peu plus tôt dans le court terme, lorsqu'il s'agit des services publics très sensibles, comme le transport urbain en commun, la fourniture de l'eau et l'électricité, etc.

3. Conséquences de la mal gouvernance

Les conséquences de la mal gouvernance sont nombreuses. Aujourd'hui, la conséquence majeure est la crise économique qui accable les États africains. Certains États sont, si l'on ose le dire, en cessation de paiement. Serge Michailof (1993, p. 192) déclinait déjà, avant nous, cette crise de la manière suivante :

De nombreux services publics ne remplissent plus leurs fonctions. La qualité de l'éducation se dégrade, les hôpitaux ne peuvent plus assurer les soins élémentaires, les sociétés immobilières ont arrêté de construire, l'électricité est souvent fournie par intermittence, l'eau en ville n'est plus potable, les services postaux ne sont plus fiables, les routes se dégradent, les grands projets sont paralysés par la lourdeur et l'inefficacité, les banques de développement et une bonne partie des banques commerciales ont dû être liquidées laissant des passifs considérables ; les entreprises publiques du secteur marchand sont enfin pour beaucoup en faillite et celles qui survivent le doivent le plus souvent au maintien d'importants transferts publics visibles ou invisibles et à la générosité des donateurs extérieurs.

En outre, au plan strictement sociopolitique, l'on constate l'affaiblissement de la cohésion sociale nationale, sinon du vivre ensemble par des actes de repli identitaire ; source de guerres civiles en Afrique. Les ethnies, à travers les partis à caractère ethno-clanique, luttent pour la conquête du pouvoir. Chaque ethnie, veut, à son tour, gérer le pouvoir pour faire bénéficier aux siens les avantages y relatifs, mais de façon illicite (enrichissement illicite, institution d'une caste des impunis au-dessus de la loi, népotisme, idéologie des partisans du moindre effort ou du favoritisme : emplois, marchés de l'État,

promotion aux postes les plus juteux, etc. sont octroyés aux membres de l'ethnie et aux proches amis).

Conclusion : leçons à tirer

Si les Africains, en l'occurrence les dirigeants, ne prennent pas conscience de l'avenir de leurs États respectifs en bannissant les antivaleurs et en améliorant la gouvernance, l'Afrique risquerait un jour d'être prise en otage par les grandes puissances qui ne font que l'endetter. Et, une autre forme de colonisation va naître indubitablement.

Les Africains doivent donc s'approprier réellement de la science et de la technologie et se débarrasser de leurs pesanteurs socio-culturelles et politiques qui affectent la bonne marche de l'État à travers ses différentes administrations. Pour ce faire, il faut qu'un certain nombre de conditions soient remplies ; à savoir :

- restaurer l'autorité des États africains en appliquant de façon efficace les principes de la bonne gouvernance, en respectant strictement les règles d'un État de droit et en pratiquant réellement les règles du jeu démocratique sans détours.
- moins d'injonctions du politique dans la gestion de l'administration publique. À titre d'exemple, l'administration belge avait fonctionné correctement sans gouvernement pendant plusieurs mois. Aussi, les phénomènes de « système de dépouilles » et de testaments ministériels doivent être prohibés et être bien documentés. Le système de dépouilles, c'est, au sens figuré, le fait par exemple pour un ministre entrant de relever, de façon systématique, les directeurs qu'il vient trouver en fonction au moment de sa nomination pour nommer les siens, c'est-à-dire les directeurs qui ont travaillé avec le ministre sortant. Les testaments ministériels supposent le fait pour un ministre relevé de nommer ses proches aux postes convoités dans la période qui précède ou le jour même de la passation de service. Juridiquement, à cette période il est désormais supposé incompetent *intuitus personae*.
- dissoudre tous les partis politiques qui n'ont pas une représentativité nationale, car ils divisent et sabotent le pays à cause de leur caractère ethnocentriste et parfois messianique. La notion de l'ethnie devrait être considérée comme artificielle. Elle recouvre des réalités parfois physiques mais surtout socio-culturelles. Elle n'a aucune raison de se

radicaliser si les conditions économiques et politiques assurent l'égalité entre les membres d'une même nation ;

- condamner et réprimer sévèrement tous les actes déviants, inciviques qui pèsent sur la gouvernance des administrations publiques ;
- organiser souvent des séminaires in situ sur l'éthique professionnelle, la déontologie, la gouvernance, le management et le leadership. Suivre régulièrement l'applicabilité des règles de déontologie et des principes de la bonne gouvernance dans les services ou mieux à tous les niveaux de la hiérarchie de l'État, de l'administration ;
- recruter à la fonction publique des citoyens intègres qui ont la qualification requise ;
- placer l'homme qu'il faut à la place qu'il faut, en tenant compte du principe de l'adéquation profil/emploi, de la moralité, de la disponibilité et de l'expérience. Car, le favoritisme aveugle gangrène la gouvernance et affaiblit par conséquent l'État et la République toute entière.

Il faut donc encourager la nomination des leaders managers qui sont des agents du changement, capables d'améliorer de façon efficace et efficiente la gouvernance, peu importe leurs origines ethniques.

En principe, les États africains devraient recommander aux décideurs politiques que pour assumer une haute fonction administrative de l'État, il faut avoir été dans une école d'administration publique certifiée, en l'occurrence l'École nationale d'administration (ENA). Quel que soit le cursus scolaire ou universitaire des intéressés, un « bain » à l'ENA paraît utile pour occuper une haute fonction dans une administration publique. L'on ne peut pas bien gérer une administration publique si l'on n'a aucune notion du droit administratif, du droit de la fonction publique, des techniques administratives (rédaction), des finances publiques, d'économie et d'administration de développement, de science administrative, des grands services, de culture générale, etc. Raison pour laquelle l'administration publique africaine est moins performante. Elle fonctionne sans harmonie, de façon discontinue et selon les impressions des individus et non selon les règles de l'art : respect des procédures établies et des textes en vigueur. Les administratifs fonctionnaires moyens seront formés, exclusivement, à l'École moyenne nationale d'administration (EMNA) et non dans des écoles parallèles.

Cependant, il est assez regrettable de constater que les ENA africaines créées à l'image de l'ENA de Paris (France), ne sortent pas souvent des administrateurs rompus, ayant une valeur ajoutée incontestable. Ces écoles nécessitent de grandes réformes et beaucoup de sérieux. Elles doivent être des écoles qui forment des élites, de véritables hauts fonctionnaires de l'administration. Les réformes commenceront par un bon recrutement des formateurs : universitaires et administrateurs ayant une grande expérience et une culture générale sur l'histoire, la géographie, les relations internationales, la réalité sociopolitique et économique du monde, de l'Afrique et surtout de leur pays. Il ne s'agit pas de développer seulement des vaines théories aux étudiants, mais il s'agit surtout de leur apprendre le métier d'administrateur chevronné, prêt à servir efficacement aux postes qui leur seront rationnellement confiés. Ensuite, les réformes s'attèleront à ce que soient admis à l'ENA que les meilleurs candidats, à la suite d'un concours sans pesanteurs sociopolitiques.

Bibliographie

Ouvrages

- BANGUI T., 2015, *La mal gouvernance en Afrique Centrale, Malédiction des ressources naturelles ou déficit de leadership ?* Études africaines, Développement Économie Sciences Politiques Afrique Subsaharienne.
- BANQUE MONDIALE, 1992, *Governance and development*, Washington DC. A World Bank Publication.
- BRETON J. M., 1990, *Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophone*, Canada, EDICEF.
- ECHKOUNDI M., HAFID H. et ABOU EL FARAH Y. (coordination), 2016, *Bonne gouvernance et lutte contre la pauvreté en Afrique. Cas du Maroc, Botswana, RDC, Île Maurice et Gabon*, Publications de l'Institut des Études Africaines.
- DEBBASH C., 1972, *Science administrative*, Paris, Dalloz.
- GOURNAY B., 1964, *L'administration, Que sais-je ?* Paris, Presses Universitaires de France.

HYDEN G. et BRATTON M. éd., 1992, *Gouverner l'Afrique : partage des rôles*, Paris, Nouveaux Horizons.

LEGRE OKOU H., *Démocratie et Culture identitaires en Afrique*, Publications : DPMF Workshop and Conference Proceedings.

MICHAÏLOF S., 1993, *La France et l'Afrique « Choc des cultures ou stratégies de pillage ? Essai d'explication de l'échec des entreprises et institutions "modernes" en Afrique subsaharienne »*, Paris, Éditions Karthala.

OFOUNOUGOU L. K., 2018, « Mauvaise gouvernance, conflits et développement en Afrique subsaharienne : le rôle de la mentalité servile », Cahier de l'IGRAC, n° 15, p. 15-33.

SARASSORO H., 1981, *La corruption des fonctionnaires en Afrique noire*, Paris, Économica.

Cahiers d'administration publique : Revue semestrielle 1985, n° 25 : voir les conclusions du "séminaire sur la déontologie de la fonction publique et développement économique et social", tenu à Brazzaville du 19 au 23 mars 1984, notamment les interventions de :

- Kitsoro Kinzounza : *Déontologie de la fonction publique et développement économique et social*
- G. Gastellino : *Une analyse organisationnelle de la corruption dans la fonction publique*
- Sarassoro H. : *Les infractions à la déontologie dans la fonction publique en Afrique*
- J.M. Roussignol : *Causes statutaires, organisationnelles de la démotivation des agents et cadres dans la fonction publique*

Revue française d'Administration publique, n° 23 de juillet-septembre 1982, Paris, Institut international d'administration publique

WILLIAMSON O. E., 1994, *The institutions and Governance of Economic Development and Reform*, The World Bank Economic Review, volume 8, Issue Suppl. 1, p. 171-197.

Textes juridiques et administratifs

Loi 021/81 du 14 novembre 1981 portant refonte du statut général de la fonction publique

Décret n° 2013-813 du 30 décembre 2013 portant organisation du ministère de la santé et des directions générales

Arrêté n° 3311/MASF/CAB du 15 mai 2009 fixant les attributions et l'organisation des services de la direction des ressources humaines

Politique nationale de la santé

Plan national de développement sanitaire 2014-2018

Programme biennal de développement sanitaire 2015-2016

Rapport de l'analyse de la situation des ressources humaines de la santé du 12/04/2007

Rapport de diagnostic et d'orientation de la gestion des ressources humaines de la santé du 15 novembre 2014