



HAL
open science

”La question de la lutte contre le chômage des jeunes diplômés face au ”spoil system” en République Démocratique du Congo”.

N’Semy Aubin Mabanza

► To cite this version:

N’Semy Aubin Mabanza. ”La question de la lutte contre le chômage des jeunes diplômés face au ”spoil system” en République Démocratique du Congo”.. Article de doctrine, 2023. hal-04230039v2

HAL Id: hal-04230039

<https://hal.science/hal-04230039v2>

Submitted on 26 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La question de la lutte contre le chômage des jeunes diplômés face au « *spoil system* » en République Démocratique du Congo.

RÉSUMÉ

Cette étude vise à donner un aperçu des réalités autour de la problématique de lutte contre le chômage des jeunes diplômés durant ces quatre dernières décennies en République Démocratique du Congo. Elle montre qu'en l'absence d'une politique officielle, cette tranche d'âge qui représente plus de la moitié de la population nationale est confrontée à la montée en puissance du « *spoil system* » lequel permet la nomination des proches du parti au pouvoir (adhérents) à des postes d'encadrement au sein des entreprises du secteur public, y compris, celles dans lesquelles les pouvoirs publics exercent un contrôle. Il est aussi question de démontrer l'urgence d'adapter le système éducatif actuel au contexte de la mondialisation afin de réduire tant soit peu le taux de chômage chez les jeunes diplômés.

MOTS CLÉS: *Lutte contre le chômage, jeunes diplômés, spoil system, emplois, Pluralisme politique, enseignement supérieur, appui technique, OIT.*

ABSTRACT

The purpose is to give an overview of the realities around the issue of the fight against unemployment among young graduates during the last four decades in Democratic Republic of the Congo. It shows that in the absence of an official policy, this age group which represents more than half of the national population is confronted with the rise of the "*spoil system*" which allows the appointment of those close to the party in power (members) in managerial positions in public sector enterprises and, including, those over which the public authorities exercise control. It is also a question to demonstrate the urgency of adapting the current education system to the context of globalization in order to reduce, even so slightly, the unemployment rate among young graduates.

KEYWORDS: *Fight against unemployment, young graduates, spoil system, Jobs, Pluralism political, higher education, technical support, ILO.*

La présente étude analyse les défis actuels de la lutte contre le chômage des jeunes diplômés en République Démocratique du Congo. Elle donne un aperçu comparatif de la situation à partir de la fin de l'année 1980 laquelle s'est accentuée au début de l'année 1990, notamment avec l'instauration du pluralisme politique issu de la Conférence nationale souveraine¹. Il est aussi question de mener quelques réflexions sur ce type de chômage, en comparaison avec ce qui se passe dans les autres pays africains d'expression française, en tenant en compte de l'application du « *spoil system* »² et de sa généralisation dans le secteur public congolais et au - delà.

L'on estime actuellement à plus de 100.000.000 d'habitants la population de la République Démocratique du Congo. Par ailleurs, il est important de relever que plus de la moitié de cette population est constituée des jeunes âgés de moins de 30 ans lesquels, bien que formés se retrouvent, pour la plupart, sans activité professionnelle. Pour mieux comprendre ce phénomène, l'analyse ne s'articule qu'autour du chômage des jeunes issus de l'enseignement supérieur³. Ainsi, il s'agit de voir ce que sont les causes endogènes de l'augmentation du nombre des jeunes chômeurs diplômés (I). Et, pour une meilleure réussite de cette lutte, il est urgent de procéder à une adaptation du système éducatif actuel à l'ère de la mondialisation (II).

I. LES CAUSES ENDOGÈNES DE L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES JEUNES CHÔMEURS DIPLOMÉS.

S'il est possible de considérer le facteur démographique comme première cause de la hausse du chiffre des jeunes chômeurs diplômés, il n'en demeure pas moins que la liste n'est pas exhaustive car d'autres causes sont à prendre en compte. C'est notamment le cas de l'absence de politique d'emplois des jeunes (A). Et, du risque de politisation des stratégies d'emplois lors du recrutement de nouveaux cadres aussi bien dans le secteur public qu'au-delà de celui-ci (B).

A. L'ABSENCE DE POLITIQUE D'EMPLOI DES JEUNES DIPLOMÉS.

De manière officielle, en République Démocratique du Congo, il n'existe pas de politique de lutte contre le chômage des jeunes diplômés sortis de l'enseignement supérieur durant ces quatre dernières décennies. De plus, le secteur de l'enseignement national étant libéralisé⁴,

¹ Le 24 avril 1990, sous la pression internationale l'ex. Marechal MOBUTU a déclaré la fin du parti unique. Dans la foulée, la loi N°90/009/du 18 décembre 1990 a institué le multipartisme en République Démocratique du Congo.

²C'est un principe selon lequel un nouveau gouvernement devant pouvoir compter sur la loyauté partisane des fonctionnaires, substitue des fidèles à ceux qui sont en place. C'est aux USA qu'il a été mis en place pour la première fois au 18e siècle. Son expansion est universelle

³ Ce sont essentiellement ceux qui ont en moyenne une formation Bac+3 et ne possèdent pas d'expérience professionnelle.

⁴ Il s'agit de la loi – cadre n° 14/004 du 11 février 2014 de l'enseignement national.

la majorité d'établissements éducatifs appartient à des particuliers détenteurs d'agrément délivré par le ministère en charge de l'enseignement supérieur et universitaire, à partir des critères bien définis⁵.

Cette politique qui consacre en quelque sorte une « *privatisation* » d'un secteur aussi sensible du fait de son importance est également source d'inquiétudes à certains égards à cause de l'absence de rigueur dans l'accréditation des établissements privés. Alors que, dans de nombreux pays africains subsahariens le budget de l'enseignement permet à l'État de limiter la gestion de l'éducation nationale par des privés, ce dernier assumant lui-même ainsi sa responsabilité régaliennne. Toutefois, si la libéralisation du secteur éducatif en soit est acceptable, elle devrait néanmoins être accompagnée d'un mécanisme efficace de suivi et de contrôle par le ministère de tutelle pour s'assurer de la qualité de l'enseignement « privé » dont bénéficient certains jeunes concernés.

En pratique, le fait que, certains promoteurs d'établissements supérieurs privés disposent de plus des moyens que d'autres, leur permet d'investir dans le fonctionnement de ceux-ci afin de maintenir la réputation de leurs institutions ce qui, *in fine* brise d'une certaine manière, le principe d'égalité à l'éducation notamment avec des catégories des « formations » éducatives. Ainsi, de manière générale, indifféremment de leur sexe, ces jeunes diplômés tiennent eux-même leur destin en main à la fin de leur cursus.

Si certains obtiennent des emplois précaires ou des sous-emplois auprès des particuliers, les plus chanceux sont employés par les entreprises privées dont la plupart sont des filiales des groupes étrangers essentiellement dans les trois secteurs clés à savoir, la banque, les mines et les télécommunications. Par ailleurs, le fait que toutes ces entreprises imposent aux nouvelles recrues des exigences liées à l'habilité à travailler avec un outil informatique et avoir la maîtrise de l'anglais, réduit davantage le nombre des candidats non bilingues (français – anglais) dans un pays où le français est la langue de l'enseignement national.

De même, au regard du petit nombre de ces entreprises, l'on peut considérer que la proportion des jeunes diplômés qui trouvent du travail est insignifiante par rapport aux attentes. De sorte que, sans parler en termes des pourcentages, il est clair qu'une bonne partie se lance dans l'informel communément appelé « *l'article 15* » dont les prescrits se résument en : « *débrouillez-vous...* ». La signification de cette expression née au cours de la période du choc pétrolier des années 1970 consiste à encourager tout Congolais au chômage à se prendre en charge sans rien attendre des pouvoirs publics.

Ainsi, en application dudit « article », il n'est pas rare de voir au coin des grandes artères des cités, des jeunes diplômés se lancer dans l'informel (ceux qui ont des connaissances en informatique gèrent soit des cybercafés, soit des boutiques de

⁵ L'article 46 de la loi – cadre précitée dit : « *Toute personne physique ou morale de nationalité congolaise ou étrangère peut créer un établissement d'enseignement supérieur ou universitaire dans les conditions prévues aux articles 49 à 52 de la présente loi* ».

réparation d'appareils et accessoires de téléphonie mobile, soit la vente de cartes téléphoniques rechargeables, etc). D'autres consacrent l'essentiel de leur temps à remplir, au quotidien, des églises dites de « *réveil* » qui pullulent les quartiers des grandes villes du pays, en particulier dans l'espoir d'un miracle divin de trouver un travail.

Enfin, on retrouve ceux qui tentent difficilement d'intégrer le secteur public pour avoir une « *sécurité* » d'emploi quand bien même les conditions de travail et les traitements indiciaires sont sujets à caution. Par ailleurs, il est important d'observer qu'en République Démocratique du Congo, comme dans la plupart des pays francophones subsahariens, l'État est considéré comme le premier, voire le principal employeur pour de nombreux jeunes diplômés. Cela est d'autant plus vrai que, malgré les mesures d'ajustement structurel qui ont conduit au désengagement de l'État dans une cinquantaine d'entreprises du secteur public, celui-ci contrôle un grand nombre d'entre elles dites « *commerciales* » au sens de l'Acte Uniforme relatif aux Sociétés Commerciales et aux Groupements d'Intérêt Économique de l'OHADA⁶.

Or, pour certains jeunes diplômés, l'accès à ces emplois est rendu difficile parce qu'il est coordonné par les pouvoirs publics tant au niveau des provinces qu'à l'échelle nationale. C'est à ce niveau que l'on constate la particularité du « *spoils system* » à la congolaise par des acteurs politiques en ce qu'il complique le recrutement à des emplois des jeunes cadres. Cela crée une rupture d'égalité entre les candidats, à cause du recours de cette pratique, laquelle confirme la politisation de l'administration et met à mal la lutte contre le chômage des jeunes diplômés.

B. LE RISQUE DE POLITISATION DE L'ACCÈS AUX EMPLOIS PUBLICS.

Si la politisation de l'administration publique congolaise sous la 2^e République était décriée⁷, c'est parce qu'elle fut contrôlée par le Parti – État qui a duré 32 ans⁸.

⁶ Article 1^{er}, alinéa 1 dispose : « *Toute société commerciale, y compris celle dans laquelle un État ou une personne morale de droit public est associé, dont le siège social est situé sur le territoire de l'un des États parties au Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (ci – après désignés « les États parties ») est soumise aux dispositions du présent Acte uniforme* », l'Acte Uniforme relatif aux Sociétés Commerciales et aux Groupements d'Intérêt Économique (AUSGIE), adopté, le 30/01/2014 à Ouagadougou (Burkina Faso).

⁷ OTEMIKONGO M. et TOENGAHO L., *Problématique de la politisation de l'administration publique zaïroise, in Zaïre-Afrique ; économie, culture, vie sociale, vol. 31, 1991 ; NZAZI LENGI C., « La politisation de l'Administration publique congolaise sous la deuxième République (1965-1997). Analyses et perspectives, Mémoire de fin de cycle de graduat, Université Pédagogique Nationale, 2000.*

⁸ *Ce régime a duré du 24 novembre 1965 au 17 mai 1997 date à laquelle MOBUTU fut renversé.*

Toutefois, les récentes études publiées⁹ font état de la recrudescence de cette pratique à l'ère du multipartisme, y compris dans certains pays africains tant francophones¹⁰ qu'anglophones¹¹.

Sans vouloir reprendre les critiques y consacrées, ni faire de l'apologie de ce que fut le régime du Parti - État, la présente analyse s'efforce de constater qu'il y a de nombreux points de convergence entre le précédent régime et celui issu du multipartisme, principalement sur le recrutement des jeunes diplômés. Par ailleurs, l'on admet que le « *spoil system* » comme tel n'est pas un phénomène nouveau, en ce qu'on le retrouve également dans certaines vieilles démocraties occidentales¹².

Sa particularité dans ces pays est qu'il consiste principalement à attribuer, en guise de récompense, à des proches et/ou adhérents du parti au pouvoir, certains postes des conseillers dans les ministères et directions d'entreprises « *stratégiques* » d'État, sans toucher la haute administration laquelle est censée rester non partisane. En revanche, au Royaume - Uni par exemple, le « *spoil system* » ou « *patronage* » n'existe pas du fait de la règle de neutralité qui est imposée à tous les agents dans la fonction publique¹³.

En l'espèce, ce qui inquiète tant, c'est la généralisation du « *spoil system* » pour le recrutement des jeunes diplômés, y compris, à des postes de moindre importance au sein des entreprises du secteur public, voire au - delà.

Ce recrutement se fait de plus en plus, par des recommandations partisans plutôt que par le « *merit system* »¹⁴ lequel prône le concours comme voie classique d'entrée dans l'administration publique. De sorte que, si la

⁹ NKONGOLO K.M.J-B., Politisation de l'administration publique congolaise, Éditions universitaires européennes, 172 pages, 2022.

¹⁰ ZE M.P., La politisation des fonctionnaires au Cameroun, L'Harmattan 292 pages, 2007 ;

GANDO BAH M., La politisation des administrations publiques en Afrique, L'Harmattan, 134 pages, 2021.

¹¹ BRUNETTE R., « *The politics of South Africa's patronage system* », www.vits.ac.za/news/latest-news/opinion/, 29 August 2019 ;

CAMPBELL J., « *To the victors go the spoils : how winners takes all politics undermine democracy in Sierra Leone* », Council on Foreign Relations, 8 November 2012 ;

ARRIOLA R. Leonardo, « *Patronage and political stability in Africa* », Comparative Political studies, Vol. 42, number 11, October 2009.

¹² Il est pratiqué aux États Unis depuis le 19e siècle et, en France, la proposition de loi Constitutionnelle n° 2033 du 12 juin 2019 a instauré une nouvelle disposition, à savoir, l'article 13 lequel consacre le « *spoil system* » dans la Constitution, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/15b2033_proposition-loi, consulté le 10 juin 2023 à 19.30.

¹³ MENY Y., À la jonction du politique et de l'administratif : les hauts fonctionnaires », *Pouvoirs*, 40, 1987, pp 5 à 23.

¹⁴ Ce principe égalitaire permet le recrutement et l'avancement des fonctionnaires du secteur public en se fondant sur le concours et leurs aptitudes à occuper telle ou telle autre fonction.

recrudescence du « *spoil system* » tel que pratiqué en République Démocratique du Congo a des conséquences sur la lutte contre le chômage des jeunes diplômés, il risquerait à long terme, de consacrer un retour à la case de départ comme du temps du Parti unique ou comme ailleurs, en Afrique du Sud à la fin de l'*apartheid*, tel que l'observe Ryan BRUNETTE : « *A legislative legacy of the need to assert post – apartheid democratic direction over the old apartheid administration, the result today is a state that is out of control* »¹⁵. Ce qui est urgent, c'est non seulement l'évaluation des pistes de solutions sur la question du chômage des jeunes diplômés, mais également l'adaptation du système éducatif actuel au contexte de la mondialisation.

II. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LE SYSTÈME ÉDUCATIF ACTUEL À LA MONDIALISATION.

Le système éducatif congolais actuel date de la période coloniale. Alors que la réforme dite « *Licence - Master - Doctorat* » n'est officiellement en cours que depuis l'année – universitaire 2022 -2023¹⁶, à ce jour, son insertion ne s'est pas encore généralisée sur l'ensemble du territoire national du fait de la taille du pays et de l'absence des moyens colossaux qu'elle nécessite. Par conséquent, cette situation crée des disparités entre les établissements supérieurs privés lesquels n'ont pas attendu ladite « *Note Circulaire* » pour l'appliquer et ceux du secteur public qui peinent à le faire. Dans ces conditions, il est clair que le processus d'harmonisation du système LMD en République Démocratique du Congo devrait se faire selon approche multipartite, en incluant l'appui logistique des partenaires tels que l'Organisation Internationale du Travail (A) et des incubateurs d'entreprises (B).

A. LE RENFORCEMENT DU PARTENARIAT TECHNIQUE AVEC L'OIT

Dès le début des années 2000, l'Organisation Internationale du Travail a inscrit la question de l'emploi des jeunes dans son Agenda global. C'est ainsi que lors de la 93^e session de la *Conférence Internationale du Travail* qui s'est tenu à Genève, du 31 mai au 16 juin 2005 elle a adopté une Résolution relative aux normes internationales du travail propres aux jeunes et à leur travail décent. La lutte contre le chômage des jeunes diplômés constitue un enjeu socio-démographique, voire politique de grande importance pour les pays africains et pour la République Démocratique du Congo, en particulier. Des récentes études n'hésitent pas à décrire le chômage des jeunes comme « *une bombe à retardement* », qui va exploser, surtout du fait que les jeunes constituent un pourcentage important de l'électorat¹⁷. Cela paraît d'autant plus vrai pour la République Démocratique du Congo qui fait face à une crise sécuritaire depuis

¹⁵ BRUNETTE R., « *The politics of South Africa's patronage system* », www.vits.ac.za/news/latest-news/opinion/, 29 August 2019.

¹⁶ Voir la Note Circulaire n°001 du 03/02/2022 du Ministre de l'Enseignement Supérieur et Universitaire adressée aux Établissements Publics et Privés de l'Enseignement Supérieur et Universitaire.

¹⁷ Rapport de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique « ACB » : lutte contre le chômage des jeunes en Afrique : solutions innovantes proposées par les *Thinks Tank*, Accra, avril 2018.

deux décennies où, ces jeunes diplômés qui ont perdu espoir pourraient être à la merci des groupes armés. Alors que dans ce même pays, l'emploi des jeunes diplômés peut soutenir la croissance économique ainsi que sa cohésion sociale.

Le « *Plan d'action* » tel que retenu par ladite Session de l'OIT vise notamment à promouvoir les voies d'accès au travail pour les jeunes diplômés. Or, il faut constater que le modèle de l'enseignement congolais dans sa forme actuelle accorde une place importante à la théorie plutôt qu'à la pratique ce qui ne permet pas toujours à la plupart des jeunes d'être « opérationnels » à la fin de leurs études supérieures.

À l'ère du passage de l'ancien système éducatif à celui dit « *LMD* », il serait souhaitable que le module de « *l'entrepreneuriat* » fasse partie intégrante du programme, indifféremment de la filière choisie par chaque jeune à l'entrée dans l'enseignement supérieur. De sorte que, l'entrepreneuriat permettrait aux jeunes diplômés d'éviter, sinon d'être moins « victimes » du « *spoils system* » ou de devenir agents de l'État plutôt que des créer des PME, dans un pays où l'on trouve des opportunités d'entreprises innovantes.

De même, l'OIT devrait accélérer la mise œuvre de trois piliers retenus dans son Plan d'action à savoir, le rassemblement de connaissance lequel consiste à la collecte de données empiriques concrètes sur l'efficacité des politiques et programmes nationaux et à la synthèse des résultats des études et évaluations nationales; la sensibilisation portant sur l'accent sur l'information destinée aux jeunes eux-mêmes, en utilisant des moyens de communication qui leur sont familiers¹⁸. Les jeunes diplômés Congolais semblent aujourd'hui avoir compris l'importance de l'internet de sorte que, toute initiative liée à la lutte contre le chômage qui passerait par la voie des médias ne resterait pas inaperçue. Et l'assistance technique de l'OIT serait d'une grande utilité afin de sensibiliser davantage les pouvoirs publics congolais à insérer l'emploi des jeunes diplômés parmi les priorités dans leurs politiques de développement.

B. LA PROMOTION DES INCUBATEURS D'ENTREPRISES.

S'il est admis que les incubateurs d'entreprises aident les propriétaires à organiser leurs affaires avant le stade de commercialisation, il est également possible que, s'agissant de la République Démocratique du Congo, par exemple, qu'ils interviennent en amont par un accompagnement et un soutien stratégique, pour inciter les jeunes diplômés à s'investir davantage dans le secteur privé. Pour cela, il est question de promouvoir la création d'un grand nombre d'incubateurs d'entreprises lesquels permettraient d'accélérer le développement du secteur privé et faciliter la transition rapide des jeunes travailleurs indépendants du secteur informel vers le formel.

¹⁸ Cf. la Résolution de l'OIT relative aux normes internationales du travail propres aux jeunes et à leur travail décent, prise lors de la 93^e session de la Conférence Internationale du Travail tenue à Genève du 31 mai au 16 juin 2005.

Par ailleurs, si pareille tâche est difficile, elle n'en demeure pas moins impossible, dans la mesure où la reproduction des expériences d'ailleurs pourrait servir de modèles notamment avec des « *affiliations* » entre les incubateurs d'entreprises et les établissements d'enseignement supérieur. Cela renforcera les qualifications professionnelles au détriment d'enseignements théoriques.

CONCLUSION

Parler de l'éradication du chômage des jeunes diplômés, dans le contexte du processus de démocratisation des institutions étatiques en République Démocratique du Congo reste un pari risqué pour tout observateur averti, quand bien même, l'emploi est considéré comme un attribut de droits de l'homme.

En revanche, nous pensons qu'il est possible de réduire le taux du chômage de cette catégorie de citoyens, pour autant que les maux soient identifiés. La particularité de ce pays à la taille d'un sous – continent, est qu'il dispose d'une jeunesse dont l'âge moyenne est de 25 ans ce qui est un atout considérable pour l'émergence de son économie.

Il est urgent que les pouvoirs publics congolais, aidés par les bailleurs de fonds traditionnels dont l'OIT intègrent la question du chômage des jeunes diplômés parmi les priorités des actions à mener. Il ne s'agit pas d'inventer la roue, le modèle de ce qui marche ailleurs peut valablement être reproduit au niveau national. Nous pensons que l'encouragement à l'entrepreneuriat ainsi que le transfert de technologie peuvent être réalisés d'autant plus qu'il a été démontré ailleurs que, la création d'emploi vient du secteur privé et non des entités qui sont sous contrôle gouvernemental.

Aubin MABANZA N'SEMY est Professeur à la faculté de droit de l'Université du Kwango (République Démocratique du Congo) et membre associé du COMPTRASEC UMR 5114 CNRS/ Université de Bordeaux.

Thèmes de recherches : droit du travail (litiges individuels et collectifs), droit international privé, emploi des jeunes, droit international du travail, magistrature, droit comparé, droit des sociétés (Ohada), propriété intellectuelle et règlement amiable des litiges sociaux.

- « *Le déploiement des tribunaux du travail en République Démocratique du Congo* », *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, 1/2022, p. 64-75 ;

- *L'intervention du Juge dans le contentieux des litiges individuels du travail en Afrique francophone. Approche comparée.* Préface de Philippe AUVERGNON, *Éditions Espérance*, 2022, ISBN: 978-2-492599-18-7, 494 pages.