

Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques
Volume 7, numéro 17
Janvier-Mars 2024
p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488
<https://doi.org/10.62912/>

**ANALYSE COMPARATIVE DES STATUTS DES AGENTS DE CARRIERE DES
SERVICES PUBLICS DE L'ETAT DE 1981 A 2016 EN REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DU CONGO**

Lajoie MULUME CHIRIMANENO

Chef de Travaux au Département des Sciences Politiques et Administratives de l'Université
Pédagogique Nationale/RDC

RESUME

Cet article part d'un constat selon lequel plusieurs statuts des agents de carrière des services publics de l'Etat ont été mis en place en vue d'une fonction publique congolaise moderne, innovante et surtout compétitive. De tous ces statuts, deux ont fait l'objet d'une analyse comparative à savoir celui du 17 Juillet 1981 et du 15 Juillet 2016. Ces deux statuts ont chacun apporté des innovations mais aussi ils présentent des similitudes et dissemblances. A l'instar des autres statuts, ces deux n'ont malheureusement pas atteint les résultats optimaux pour lesquels ils ont été mis en place à cause notamment : du manque de volonté politique, de la dépendance extérieure et du phénomène dit d'agencification administrative, de l'hyperpolitisation de la fonction publique, de la lourdeur dans le décaissement des fonds, de la non maîtrise de la masse salariale et des effectifs, d'une inefficacité et ineffectivité des organes de pilotage de la réforme et bien d'autres vices comme la corruption, le népotisme, etc. La réforme des structures de la fonction publique congolaise, la réforme de son personnel, la réforme de son milieu social, la volonté politique constituent un passage sine qua non pour une fonction publique de développement en République Démocratique du Congo.

Mots-clés : Statut, Agent de carrière, Fonction Publique, Service Public, Administration Publique.

ABSTRACT

Several statutes for career civil servants have been put in place to create a modern, innovative and, above all, competitive Congolese civil service. Of all these statutes, two were the subject of a comparative analysis, namely those of July 17, 1981 and July 15, 2016. These two statutes have each brought innovations, but they also present similarities and dissimilarities. Like the other statutes, these two have unfortunately not achieved the optimal results for which they were set up, due in particular to : lack of political will, external dependence and the phenomenon of administrative agencification, hyper-politicization of the civil service, cumbersome disbursement of funds, lack of control over the wage bill and staffing levels, ineffectiveness and inefficiency of the reform steering bodies, and many other vices such as corruption, nepotism, etc. Reforming the structures of the Congolese civil service, reforming its personnel, reforming its social environment and political will are a sine qua non for a development-oriented civil service in the Democratic Republic of Congo.

Keywords : *Status, Career officer, Civil service, Public service, Public administration.*

INTRODUCTION

Tout régime politique se fixe comme objectif de réaliser le bonheur du peuple. Pour cela, il doit tenir compte des aspirations de ce peuple qu'il doit consulter et de qui, il doit recueillir les avis et desideratas. En fonction de ces aspirations, le régime doit trouver des réponses et les concrétiser dans les faits. Il doit ensuite assurer le suivi de ces réponses en procédant à l'évaluation concernée.

Cette tâche d'encadrement de la population revient à l'Administration Publique considérée comme un outil privilégié du développement. Chaque pays, chaque régime donne ainsi à l'Administration une structure et une orientation de travail qui correspondent au besoin le plus fondamental de la société et à l'idéal de la société qui sous-tend l'action des dirigeants politiques.

L'Administration Publique en général et la Fonction Publique en particulier qui devraient jouer le rôle de support dans la gestion du social des administrés en République Démocratique du Congo souffrent elles-mêmes d'handicaps importants et de dysfonctionnements aigus. Ce qui empêche farouchement le décollage tout azimut de la République Démocratique du Congo. Ces situations expliquent ou plutôt justifient l'idée d'une réforme en profondeur de la Fonction Publique notamment les statuts des agents de carrière des services publics de l'Etat. C'est la raison de la présente réflexion.

Le choix de la présente réflexion n'est pas hasardeux mais plutôt résultante d'une longue observation quant à la manière dont s'organisent et fonctionnent l'Administration et Fonction Publiques en République Démocratique du Congo.

En vue de la rédaction efficiente et efficace de la présente, la systémique, l'observation indirecte et la documentation nous ont servi dans la démarche méthodologique. La systémique comme méthode est dictée par le fait que la Fonction Publique congolaise est prise comme un système au sein duquel plusieurs services interagissent de telle manière que le dysfonctionnement d'un seul service paralyse toute la fonction publique. La fonction publique reçoit les desideratas de ses usagers en forme des inputs, les traite et les renvoie vers ses usagers en réponse sous formes des outputs et cela provoque le feedback. L'observation indirecte et la documentation comme techniques, nous ont permis de récolter les données; pour la première en regardant de loin ce qui se passe dans la fonction publique congolaise car n'étant pas soumis aux statuts des fonctionnaires de l'Etat, la deuxième au travers de différentes documentations.

De l'introduction en passant par l'éclairage sur la notion de Fonction Publique, de la présentation de la Fonction Publique en République Démocratique du Congo, de ses différentes réformes, de l'analyse comparative des réformes de 1981 et de 2016, des causes d'échec des réformes de la Fonction Publique congolaise, de la présentation des suggestions pour chuter à la bibliographie et à la conclusion, telle est l'ossature de la présente étude.

I. PORTEE EPISTEMOLOGIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

« Très souvent, la Fonction Publique est confondue avec l'Administration Publique. Il serait bien de donner la nuance qui les différencie. La Fonction Publique ne voit essentiellement que le personnel au sein de l'Administration Publique revêtu de la qualité de Fonctionnaire, tandis que cette dernière est plus englobante que la Fonction Publique puisqu'elle comprend des agents de carrière des services publics centralisés et déconcentrés de l'Etat ainsi que des services décentralisés »¹, voire des agents soumis à un mandat.

I. 1. De l'origine de la Fonction Publique

A l'origine, les Anglais avaient dégagé la notion de « civil service » pour désigner l'ensemble de leurs fonctionnaires publics et de leur régime ; c'était commode et dans la langue française on a voulu avoir une notion un peu analogue.

Par la suite, cette notion de Fonction Publique s'est répandue largement à travers le monde et, dans beaucoup de pays on trouve maintenant cette expression de Fonction Publique, soit en français, soit littéralement traduite pour désigner l'ensemble de fonctionnaires de l'Etat.

I. 2. De la définition de la Fonction Publique

Aujourd'hui, la Fonction Publique peut être définie, au sens le plus large, comme l'ensemble des agents permanents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics qui assurent le fonctionnement des services publics. En ce sens, la Fonction Publique relève des régimes juridiques variés : fonctionnaires, agents contractuels, auxiliaires et décisionnaires.

Mais dans une conception plus étroite généralement retenue par le langage juridique, la Fonction Publique est définie comme l'ensemble des agents de l'Etat et des collectivités ayant qualité juridique de fonctionnaire :

¹ MUYER OYONG L., *Impératif du développement de l'administration locale au Zaïre*, PUZ, Kinshasa, 1986, pp. 11-13.

le fonctionnaire étant la personne nommée dans un emploi permanent et titularisé² dans un grade de la hiérarchie.

Plusieurs auteurs définissent chacun en sa manière la « Fonction Publique ». Pour Breton J.M³, la notion de la Fonction Publique renvoie à la « détermination des personnels auxquels il est connu le pouvoir public afin d'assurer les missions qui reviennent à ces derniers, notamment par les fournitures de prestation que les administrés peuvent atteindre ». André de Laubadere⁴ pense qu'elle est un service public administratif géré par le pouvoir public selon les procédés du droit public par opposition aux services industriels et commerciaux dont les agents relèvent du droit privé. Laurent Blanc⁵ quant à lui la définit comme étant l'ensemble des agents des administrations publiques, quel que soit leur statut, et qui relèvent d'un service public à caractère administratif.

Pour Nguila⁶, dans la conception plus étroite généralement retenue par le langage juridique, la Fonction Publique est définie comme l'ensemble des agents de l'Etat et des collectivités ayant qualité juridique de fonctionnaire : le fonctionnaire étant la personne nommée dans un emploi permanent et titularisé à un grade de la hiérarchie.

Gustave Peiser pour sa part la conçoit comme un ensemble des personnes à la disposition des gouvernements pour faire fonctionner les services publics. Il faut souligner qu'elle est composée d'agents appelés : « fonctionnaires ». Pour Mafelly Mafelly Makambo,⁷ la Fonction Publique est un ensemble des pouvoirs et des devoirs édictés par l'autorité étatique, en vue de l'accomplissement d'un service public d'intérêt général.

² NGUILA P., *Traité de droit congolais de la fonction publique*, L'Harmattan, Paris, 2007, pp. 7-8.

³ BRETON J.M., *Droit de la Fonction Publique des Etat d'Afrique francophones*, Armand Colin, Paris, 1991, p. 9.

⁴ LA BADERE A., cité par MAFELY M., *La fonction publique Rdcienne : Organisation, fonctionnement, problèmes et suggestions*, éditions Bertras, Kinshasa, 2016, p. 21.

⁵ LAURENT B., *La Fonction Publique*, Presses Universitaires de France, 2^{ème} édition, Paris, 1971, p. 7.

⁶ NGUILA P., *Op.cit.*, pp. 7-8.

⁷ MAFELY M., *Op. cit.*

Pour notre part, disons que la Fonction Publique est un service de l'Etat qui s'occupe essentiellement de la gestion au quotidien des fonctionnaires de l'Etat. Entendons ici que le fonctionnaire de l'Etat est différent de l'agent de l'Etat en ce sens que le premier fait carrière et est soumis au statut des agents de carrière des services publics de l'Etat alors que le second est soumis à un mandat public et par conséquent ne fait pas carrière et n'est pas soumis au statut des fonctionnaires.

II. DE LA FONCTION PUBLIQUE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Il est crucial de placer un mot quant à la manière dont se présente et s'organise la Fonction Publique en République Démocratique du Congo.

II. 1. De l'histoire

Le 30 Juin 1960, date de son accession à l'indépendance, le Congo avait hérité d'une Administration coloniale dont le personnel était composé et régi par le statut du 13 Juillet appelé « statut unique d'Afrique ». Il a été constaté que l'Administration loin de constituer la pierre angulaire s'est plutôt comportée en véritable rejeton de l'administration coloniale belge.⁸

En conséquence, le rôle de cette administration demeurait celui d'assurer la continuité de la philosophie coloniale. L'histoire administrative du Congo connaît-elle une série de statuts des agents de l'Etat, en l'occurrence ceux du 07 Novembre 1963 ; du 20 Mars 1965 ; du 04 Juillet 1973 ; du 17 Juillet 1981 et l'actuel qui est en vigueur du 15 Juillet 2016.

Le statut du 17 Juillet 1981, porté par la loi n°81-003 accordait au Ministère de la Fonction Publique, créé par l'ordonnance n°80-215 du 28 Août 1980, une place centrale en matière de gestion du personnel de l'Etat.

Le Ministère a changé plusieurs dénominations s'intitulant respectivement : Ministère de la Fonction Publique à la Réforme de 1963 ; Commission Permanente de l'Administration Publique en 1973 ; Ministère de la Fonction Publique à partir de 1980 ; Ministère de la Fonction Publique, Travail et Prévoyance Sociale à partir de 2000 ; Ministère de la Fonction

⁸ IBULA M. K., *La consolidation du management public au Zaïre*, PUZ, Kinshasa, 1987.

Publique de 2002 à 2020, Vice-Primature de la Fonction Publique, Modernisation de l'Administration Publique et innovation du Service public à partir de 2021 jusqu'à ce jour.

II. 2. De la présentation de la Fonction Publique

II. 2. 1. Ses missions générales

Les attributions de la Fonction Publique congolaise se présentent comme suit⁹ :

- Application de la législation sur les agents de carrière des services publics de l'Etat ;
- Etude et conduite technique de la réforme et de la modernisation de l'Administration Publique ;
- Gestion administrative des agents publics de l'Etat tant actifs, retraités que leurs rentiers ;
- Organisation des administrations des Ministères, Institutions et Services publics de l'Etat relevant du régime général ;
- Organisation, en collaboration avec l'administration sectorielle concernée, du recrutement des ressources humaines de l'Etat conformément au cadre organique et pour les postes prévus dans le budget ;
- Promotion et suivi des activités syndicales et autres organismes de la Fonction Publique ;
- Engagement des dépenses des rémunérations des agents de carrière des services publics de l'Etat et de ceux émargeant aux budgets annexes et en assurer le suivi ;
- Maîtrise des effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat ; Innovation du Service Public ;
- Recensement périodique des agents de carrière des services publics de l'Etat et ceux émargeant au budget annexe ;
- Contrôle administratif de la régularité de la carrière des agents et fonctionnaires de l'Etat ;

⁹ Ordonnance n° 22/003 du 07 Janvier 2022 fixant les attributions des Ministères du Gouvernement en RDC.

- Appui aux Provinces dans la mise en place de la Fonction Publique provinciale et locale ;
- Coordination de toutes les actions de formation horizontale des agents de carrière des services publics de l'Etat.

II. 2. 2. De l'organisation

Le Ministère de la Fonction Publique dispose de deux Secrétariats Généraux : le secrétariat général des passifs, et le secrétariat général des actifs. Le premier est chargé de la gestion des Agents décédés en cours de carrière et de leurs rentiers ainsi que des Agents retraités après avoir rendu de loyaux services à la Nation. Le second est chargé de la gestion du Personnel, en cours de carrière.

Les directions de la Fonction Publique sont regroupées en deux catégories à savoir : les directions standards et les directions spécifiques. Les premières ont 13 directions et les secondes ont 4 directions.

III. DES REFORMES DE LA FONCTION PUBLIQUE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Il est question de passer en exergue les différentes réformes statutaires de la Fonction Publique de la République Démocratique du Congo.

III. 1. Situation statutaire de 1963

Les innovations de la réforme de 1963 avaient leurs raisons d'être. Après l'accession du pays à l'indépendance, le 30 Juin 1960, le statut de 1959 était devenu caduc, inadapté à la nouvelle situation du pays. Il fallait donc le corriger, sinon l'actualiser pour sa conformité aux changements intervenus au sein de l'Etat nouvellement indépendant. Ainsi, l'ordonnance n°266 du 07 Novembre 1963 portant l'élaboration du nouveau statut des agents de l'Etat avait-il remplacé celui de 1959 d'origine coloniale.

Nous pouvons, de ce fait, affirmer avec force que le statut de novembre 1963, constitue le tout premier statut de la Fonction Publique du Congo indépendant.

III. 2. Changements prévus par le statut de 1965 (Décret-loi du 20 mars 1965)

Ces changements sont de deux ordres : les agents de la Fonction Publique, d'une part, et l'autorité habilitée à statuer en la matière, d'une autre part. Dans le premier cas, la réforme de 1965 a élargi son champ d'application et les domaines concernés par les agents.

Quant au second cas, il a été conféré au pouvoir législatif l'autorité de légiférer en matière de statut des fonctionnaires de l'Etat et non au pouvoir exécutif, comme fut le cas de l'ordonnance de 1963.

III. 3. Situation statutaire de 1973 (Ordonnance-loi du 73-023 du 04 Juillet 1973)

Cette réforme était caractérisée par la départementalisation et la création de la COPAP (Commission Permanente de l'Administration Publique). Comme particularité, le recrutement était fait par chaque Ministère au niveau sectoriel.

Deux réformes dont celle du 17 Juillet 1981 et celle du 15 Juillet 2016 feront l'objet d'une analyse critique et comparative dans la présente réflexion.

IV. ANALYSE COMPARATIVE ET CRITIQUE DES STATUTS DU 17 JUILLET 1981 ET DU 15 JUILLET 2016

Il est question ici de faire une analyse comparative et critique entre les statuts du 17 Juillet 1981 et du 15 Juillet 2016. Nous présenterons les divergences et les similitudes entre les deux statuts.

IV. 1. Divergences entre les deux statuts

IV. 1. 1. De la définition des agents de carrière des services publics de l'Etat

L'ancien statut (17 Juillet 1981) considérait comme faisant partie du personnel de carrière des services publics de l'Etat, les membres de l'administration du bureau politique du Mouvement Populaire de la Révolution (Article 1 de statut de 17 juillet 1981, paragraphe 2). Ce qui n'est pas repris dans l'actuel statut en vigueur du 15 Juillet 2016 (Article 2).

Le Mouvement Populaire de la Révolution qui était un parti politique unique du Zaïre, les membres du personnel de son bureau politique avaient le titre de fonctionnaire de l'Etat.

Ainsi, avec le multipartisme, ce parti avec ses statuts n'existent plus. Aucun parti politique quelle que soit sa nature, ne peut en principe influencer la Fonction Publique. L'actuel statut refuse catégoriquement le droit à un agent de carrière de faire partie d'un regroupement d'activités politiques. «(agent de carrière de l'Etat)... Il ne peut adhérer ni prêter son concours à un mouvement, un groupement, une organisation ou une association ayant une activité de même nature, ni participer aux activités d'un parti ou regroupement politique »¹⁰.

L'ancien Statut du 17 Juillet 1981, stipule... « l'agent ne peut se livrer à aucune activité qui est en opposition avec la Constitution et les lois de la République, qui poursuit la destruction de l'indépendance du pays, qui porte atteinte à sa souveraineté ou qui met en danger la sécurité de l'Etat. Il ne peut adhérer ni prêter son concours à un mouvement, groupement, organisation ou association ayant une activité de même nature, ni participer aux activités d'un parti ou d'une organisation politique d'inspiration étrangère ».¹¹

D'après l'ancien statut, la participation de l'agent de carrière de l'Etat aux activités de Mouvement Populaire de la Révolution n'était pas prohibée ; pourtant, un agent de carrière de l'Etat doit être et demeurer apolitique et indépendant de toute activité politique.

L'article 3 du statut de 17 Juillet 1981 stipule que : « l'agent de carrière des services publics de l'Etat est l'agent nommé à un grade de la

¹⁰ Loi n°16/013 du 15 Juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, article 110,alinéa 2, in journal officiel de la RDC, première partie, numéro spécial,57^{ème} année, Kinshasa 2016.

¹¹ Loi 81-003 du 17 Juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, Article 51.

hiérarchie pour occuper un emploi permanent dans un des services publics de l'Etat. »¹².

La divergence avec l'actuel statut du 15 Juillet 2016 à son article 1^{er} stipule ce qui suit : « l'agent de carrière des services publics de l'Etat, ci-après l'agent, est la personne nommée à un grade de la hiérarchie administrative pour occuper un emploi permanent budgétairement prévu »¹³ et les réalités de terrain sont autre car le processus de recrutement boîte encore.

En dépit de l'interdiction formelle par l'actuel statut en vigueur du 15 Juillet 2016 de la participation des agents de carrière des services publics de l'Etat aux activités de toute organisation politique (parti politique), les réalités du terrain sont autres, c'est un paradoxe qui est observé en ce sens que les agents de carrière des services publics de l'Etat participent très activement aux activités de leurs partis politique et cela malheureusement au su et au vu des autorités censées faire appliquer les lois du pays. Et ce qui est encore plus déplorable, parfois ces mêmes autorités sont aussi très actives aux activités politiques car ayant été recommandés par les chefs de ces partis politiques pour accéder irrégulièrement à la fonction publique. Bref, il y a un fossé abyssal entre ce que prévoit le texte, et ce qui est le vécu quotidien du terrain.

IV. 1. 2. Recrutement

Du point de vue recrutement, nous constatons qu'il y a une divergence quant à l'âge du recrutement selon le nouveau statut du 15 Juillet 2016, « Nul ne peut être recruté comme agent de carrière « ...s'il n'a pas atteint l'âge de 18 ans au minimum et de 35 ans au maximum. La limite d'âge pourrait toutefois être reportée à 40 ans pour le recrutement à certains emplois spéciaux déterminés par le règlement d'administration¹⁴. »

¹² *Ibidem*.

¹³ Loi n°16/013 du 15 Juillet 2016, *Op.cit.*, article 1.

¹⁴ *Idem*, article 5, alinéa 4.

Pourtant selon l'article 7 du statut de 17 Juillet 1981, ne pouvait être recruté que la personne qui a atteint l'âge de 16 ans au minimum et de 30 ans au maximum, la limite d'âge pourrait toutefois être reportée à 35 ans pour le recrutement à certains emplois spéciaux sur décision du commissaire d'Etat à la Fonction Publique.

Le recrutement est l'un des éléments fondamentaux de l'Administration Publique en général et la Fonction Publique en particulier car c'est la porte d'entrée et la source d'une fonction publique faible ou efficace. Malheureusement, en République Démocratique du Congo, le recrutement est la source de plusieurs maux notamment la pléthore inapte des effectifs, qui sévit au sein de la Fonction Publique.

Les réalités du terrain sont une évidence que c'est la nuit et le jour entre ce que prévoit le texte et ce qui se passe effectivement. Les personnels sont engagés en ne tenant pas compte du criterium de recrutement tel que prévu par les textes en la matière. Le simple critère d'âge en est une parfaite illustration, certaines autorités qui engagent les personnes n'ayant pas encore atteint l'âge du recrutement ou soit ayant largement dépassé cet âge.

Certains enfants mineurs sont engagés, perçoivent les différentes rémunérations et les avantages y afférents, mais curieusement ils ne se présentent pas au lieu du service, puisque sous le couvert de leurs parrains. Malheureusement toutes ces pratiques constituent un véritable handicap pour l'émergence de l'Administration et la Fonction Publiques en République Démocratique du Congo.

IV. 1. 3. Emplois, Catégories, Grade et échelons

Sur ce point, il y a une grande différence pour ces deux statuts. Les emplois selon l'actuel statut en vigueur (15 Juillet 2016) sont répartis en quatre catégories :

- Catégories A : Emplois de conception, de commandement, de direction et de contrôle général ;
- Catégorie B : Emplois de coordination et d'encadrement ;
- Catégorie C : Emplois de collaboration et de prestations intellectuelles et techniques ;

- Catégorie D : Emplois d'exécution des tâches non spécialisées et de prestations techniques manuelles.¹⁵

Les grades correspondant aux emplois prévus à l'article 16 sont hiérarchisés et établis. Ils sont répartis en :

- Catégories A : Hauts fonctionnaires
 - Secrétaire Général ;
 - Directeur Général ;
 - Directeur.
- Catégorie B : cadres supérieurs
 - Chef de division ;
 - Chef de bureau.
- Catégorie C : agents de collaboration
 - Attaché d'Administration de 1^{ère} Classe ;
 - Attaché d'Administration de 2^{ème} Classe ;
 - Agent d'Administration de 1^{ème} Classe.
- Catégorie D : agents d'exécution
 - Agent d'Administration de 2^{ème} Classe ;
 - Agent Auxiliaire de 1^{ère} Classe ;
 - Agent Auxiliaire de 2^{ème} Classe ;
 - Huissier.

D'après l'ancien statut du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat tel que modifié par l'Ordonnance-Loi n°82-011 du 19 mars 1982, les emplois auxquels étaient soumis les agents de carrière des services publics de l'Etat se divisaient en emplois de commandement, de collaboration et d'exécution.

- Constituaient les emplois de commandement, les fonctions de :
 - Secrétaire Général de l'Administration ;
 - Directeur ;
 - Chef de division ;
 - Chef de bureau.
- Constituaient les emplois de collaboration, les fonctions de :

¹⁵ Loi n°16/013 du 15 Juillet 2016, *Op.cit.*, article 16.

- Attaché de bureau de 1^{ère} Classe ;
- Attaché de bureau de 2^{ème} Classe ;
- Agent de bureau de 1^{ère} Classe.
- Constituait les emplois d'exécution, les fonctions de :
 - Agent de bureau de 2^{ème} Classe ;
 - Agent auxiliaire de 1^{ère} Classe ;
 - Agent auxiliaire de 2^{ème} Classe ;
 - Huissier.¹⁶

IV. 1. 4. De la nomenclature

Il y a une différence entre les deux statuts quant à la nomenclature ou appellation de certains grades. Pour l'ancien statut, dans les emplois de collaboration, la nomenclature était la suivante :

- Attaché de bureau de 1^{ère} Classe ;
- Attaché de bureau de 2^{ème} Classe ; et
- Agent de bureau de 1^{ère} Classe.

Pour le nouveau statut, toujours dans les emplois de collaboration, la nomenclature a été modifiée et se présente de la manière ci-après :

- Attaché d'Administration de 1^{ère} Classe ;
- Attaché d'Administration de 2^{ème} Classe ; et
- Agent d'Administration de 1^{ère} Classe.

Il en est de même pour un grade des emplois d'exécution :

- Agent de bureau de 2^{ème} classe (ancien statut) ; Article 18, dernier point et
- Agent d'Administration de 2^{ème} classe (nouveau statut) Article 16, point 4.

Il sied de signaler que dans l'ancien statut, il n'y avait pas de Directeur Général (Article 17 du nouveau statut. Nous pouvons affirmer sans peur d'être contredit que cette nomenclature n'est pas de rigueur dans le chef des agents de carrière des services publics de l'Etat et cela à tous les

¹⁶ Loi 81-003 du 17 Juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, article 18 modifiée par l'Ordonnance-Loi n°82-011 du 19 mars 1982.

niveaux. Les fonctionnaires sont toujours dans cette ancienne nomenclature du statut du 17 Juillet 1981.

Nous ne savons pas si c'est par nostalgie ou par ignorance ou par amnésie de l'existence de la nouvelle nomenclature. Même les chefs hiérarchiques malheureusement censés sensibiliser les fonctionnaires quant à ce, continuent à faire recours à l'ancienne nomenclature.

IV. 2. Similitude de deux statuts

Du point de vue recrutement, nous remarquons une certaine similitude entre les deux statuts. Pour l'ancien statut à son article 8, il est clairement dit que nul ne peut être recruté comme agent de carrière s'il ne remplit les conditions suivantes : être de nationalité zaïroise ; jouir de la plénitude des droits civiques ; être de bonne moralité ; avoir subi avec succès les épreuves d'un concours de recrutement, sauf pour le cas exceptionnel de recrutement sur titre prévu à l'article 9, paragraphe 1 ; être en bonne santé et posséder les aptitudes physiques indispensables pour les fonctions à exercer. (Articles 8 -14 de l'ancien statut). Il en est de même pour le nouveau statut à ses articles 4-11.

La ressemblance du point de vue recrutement entre les deux statuts se situe à deux points: le recrutement sur concours et le recrutement sur titre. Ces conditions ne sont pas malheureusement prises en compte par les autorités habilitées à organiser le recrutement et ce, en violation flagrante des lois réglementaires en vigueur à la matière.

En dépit de toutes les conditions susmentionnées relatives au recrutement, nous remarquons les personnes ne jouissant pas de la plénitude des droits civiques être recrutées et engagées sans être inquiétées. Nous remarquons également des personnes avec mauvaises conduites, de vie et mœurs être recrutées sans problème ; il y a même certains mineurs (moins de 18 ans) qui sont engagés au sein de l'Administration Publique. Le concours de recrutement n'est quasiment pas organisé. Plus grave encore, certaines personnes sans diplômes et faussaires sont recrutés.

Malheureusement, ce recrutement anarchique et non formel au sein de la Fonction Publique, rend trop lourd cet instrument crucial du développement de la Nation.

Le recrutement des agents de carrière des services publics de l'Etat en République Démocratique du Congo se fait sur base d'appartenance tribale, ethnique, clanique, familiale, politique, religieuse. Bref, le recrutement se fait selon que l'on est de l'obédience du chef à qui revient la dernière signature du recrutement.

Le souci de certaines autorités politiques une fois accédées au pouvoir, est de récompenser leurs membres des partis politiques pour leur soutien soit aux échéances électorales soit pour autre fin (parrainage politique). Ainsi, le chômage à outrance dans le pays, le vouloir de tout le monde de travailler dans l'Administration et la Fonction Publiques, le non-respect des textes réglementaires régissant l'Administration et la Fonction Publiques, sont les causes de ce bordel de recrutement au sein de la Fonction Publique en République Démocratique du Congo. Tous ces maux rendent cet appareil inadapté.

Il est plus qu'urgent et nécessaire de mettre en pratique correctement les lois règlementaires en vigueur à la matière pour que tous les abus prennent fin.

IV. 3. Causes d'échec des réformes de la Fonction Publique congolaise

Quelques causes ci-dessous sont à la base de l'échec des réformes de la fonction publique en République Démocratique du Congo :

IV. 3. 1. Causes

a. Manque de volonté politique

Déjà le fait de réserver un budget ne correspondant pas à la hauteur des attentes pour la réforme, prouve que les autorités politiques ne sont pas intéressées.

Dans un Etat, rien ne peut se faire sans la volonté politique, c'est elle qui chapeaute tout. Lorsqu'il n'y a pas une volonté politique, quoique l'on fasse on n'aboutira jamais aux résultats escomptés. On peut produire de très

bonnes lois relatives à la réforme statutaire de la Fonction Publique mais lorsqu'il n'y a pas une volonté politique, elles resteront caduques. D'où dans le processus de la réforme administrative, un accompagnement politique est très crucial.

A notre avis, le problème de la Fonction Publique congolaise est un problème d'homme proprement congolais, et, des hommes politiques.

b. Dépendance extérieure et le phénomène dit d'agencification administrative

Pour plusieurs cas, la plus-part de financement vient de l'extérieur. En effet, la République Démocratique du Congo est arrivée au niveau d'être nourrie et entretenue comme un bébé à qui l'on impose tout. Aujourd'hui, l'affaire de la RDC, c'est l'affaire de la communauté internationale : même pour repeindre les bureaux de nos ministères, pour entretenir les toilettes ;... C'est cette communauté dite internationale qui choisit la marque des voitures ministérielles, le type d'ordinateur, de logiciel, de fournitures de bureau...¹⁷

Bref, on reçoit tout d'elle. Des manifestations sont, à chaque occasion, organisées et médiatisées par les membres du gouvernement, comme pour justifier leurs compétences par la quantité des dons reçus de la communauté internationale. Les bailleurs des fonds imposent trop de projets complexes et coûteux aux administrations qui sont incapables de les gérer. L'Administration ainsi que d'autres services publics de l'Etat ont été sclérosés par les ajustements antérieurement imposés.¹⁸

c. Lourdeur de procédure dans le décaissement de fonds

La réforme de la Fonction Publique nécessite énormément de moyens financiers, car, aucune réforme au sein de la Fonction Publique ou telle qu'elle soit ne peut être effective et réelle sans un accompagnement financier, adéquat. Malheureusement en République Démocratique du Congo, il y a les bonnes lois relatives à la réforme de l'Administration Publique et de la Fonction Publique mais souvent il y a un manque des moyens financiers pour les concrétiser.

¹⁷ BONGELI YEIKELO E., *D'un Etat bébé à un Etat responsable*, L'Harmattan, Paris, 2008, p. 90.

¹⁸ *Ibidem*, p. 107.

d. Hyper politisation de la Fonction Publique

Il est vrai que la politique marche de pair avec l'administration mais il faut faire très attention pour que cette dernière ne soit pas sous l'emprise de celle-là. Il faut par contre privilégier la complémentarité entre les deux car lorsque la politique commence à interférer dans l'administration de façon non ordonnée, il n'y aura plus une bonne marche des affaires étatiques. Malheureusement en République Démocratique du Congo, on a du mal à distinguer les deux notions.

La politique devait se limiter uniquement à l'accompagnement de l'Administration Publique et de la Fonction Publique dans ses réformes car, la politique prend les décisions et l'administration exécute comme instrument et cheville ouvrière.

e. Non maîtrise de la masse salariale et des effectifs

La maîtrise de la masse salariale et des effectifs constitue un axe prérequis dont les actions sont les suivantes : le recensement ; l'élaboration de nouvelles procédures de paie ; et la liquidation des droits à la pension des agents retraités

Les bailleurs de fonds en ont fait une conditionnalité de leurs interventions. La maîtrise des effectifs suppose le recensement et la mise à la retraite, le corollaire en sera alors l'élaboration de nouvelles procédures de paie au profit des fonctionnaires.

L'action de recensement se révèle nécessaire dans la mesure où elle permet à la Fonction Publique de disposer d'un dossier individuel de chaque personne recensée sur base des éléments objectifs, afin de lui reconnaître ou non la qualité d'agent et fonctionnaire de l'Etat. Le recensement présente l'avantage d'avoir une base de données des agents et fonctionnaires de l'Etat permettant de faire toute sorte d'analyse sur l'histoire et des projections.

f. Une inefficacité et ineffectivité des organes de pilotage de la réforme

Certains organes de pilotage de la réforme sont seulement théoriques mais pratiquement ils sont quasi-inexistants. Nous prônons une

mise sur pieds des organes de pilotage de la réforme qui agissent effectivement dans leur rôle.

Les principaux bénéficiaires de la réforme de la Fonction Publique sont le personnel et les usagers de l'Administration Publique jusqu'au peuple tout entier. En effet, toutes les lois relatives à la réforme administrative doivent être vulgarisées auprès des concernés qui sont le personnel de l'Administration Publique et les usagers de cette dernière ; et si, comme la technologie moderne le permet, cette vulgarisation peut se faire à toute la population au travers des médias, de l'internet, etc.

V. PERSPECTIVES

La situation du dysfonctionnement de la Fonction Publique en République Démocratique du Congo est donc réelle. L'avis des chercheurs et scientifiques est formel : la Fonction Publique de la République Démocratique du Congo n'est qu'une machine lourde qui consomme beaucoup mais produit peu. Il faut y apporter un changement. Et, c'est ce qui justifie les multiples réformes faites sur elle. Nous avons remarqué que les différentes réformes de la Fonction Publique congolaise en particulier celles du 17 juillet 1981 et du 15 Juillet 2016 n'ont pas contribué ou ne contribuent pas jusque-là à l'impulsion du développement tout azimut de la nation congolaise.

Il n'y a pas d'émurgence dans un pays sans efficacité de son Administration Publique en général et de la Fonction Publique en particulier.

Tenant compte de l'expérience du passé, pour que le processus de la réforme de la Fonction Publique en République Démocratique du Congo réussisse et devienne un centre de propulsion du développement, certaines conditions sont de mise :

a. Réforme des structures de la Fonction Publique

La réforme des structures vise essentiellement à obtenir l'adaptation de la Fonction Publique aux missions qu'elle doit remplir en tenant compte des nécessités économiques et techniques du monde moderne étant donné que la mission de la Fonction Publique, c'est la réalisation de l'intérêt général.

b. Réforme du personnel

Toute réforme doit passer par le personnel de la Fonction Publique étant donné que c'est lui l'acteur principal. Malheureusement en République Démocratique du Congo, ceci n'est pas respecté à chaque fois que l'on amorce un processus de réforme.

En effet, la Fonction Publique regorge en général un personnel qui a vieilli et ne maîtrise même pas l'outil informatique pourtant ce-dernier est très indispensable pour le développement et la modernisation de la Fonction Publique.

c. Réforme du milieu social

Il faut que la Fonction Publique soit modernisée c'est-à-dire ; tenir compte du milieu social au sein duquel travaillent les fonctionnaires. Ainsi, si le milieu sociologique n'est pas dans de bonnes conditions, la réforme n'atteindra pas sa fin. Par milieu sociologique, nous sous-entendons l'environnement ou le lieu de travail du personnel de la Fonction Publique.

d. Volonté politique

Pour réussir avec efficacité le processus de réforme, il faut disposer pleinement de la volonté politique. Connaissant les dysfonctionnements du système actuel (corruption, mauvais traitement des fonctionnaires, etc.), l'autorité politique doit certainement s'attendre à une forte résistance vis-à-vis du changement.

Il s'agira dès lors de s'assurer que la classe politique issue du pouvoir, souhaite réellement réformer l'Etat et surtout sa «Fonction Publique», instrument destiné à réaliser l'intérêt commun, et ce, au détriment du particularisme. Les autorités politiques doivent allouer un budget conséquent pour que la réforme soit effective

e. Maîtrise de la masse salariale et des effectifs et l'amélioration des salaires

Avant de se lancer dans une quelconque réforme, il faut absolument avoir une maîtrise de la masse salariale et du personnel. Cependant, comment maîtriser la masse salariale, si on ne maîtrise pas les effectifs. Ainsi,

le problème d'un recensement périodique des agents publics se fait un impératif en République Démocratique du Congo.

Les différentes lois relatives à la réforme de la Fonction Publique doivent faire l'objet d'une forte vulgarisation et sensibilisation non seulement de toute la population mais aussi et surtout des agents de carrière des services publics de l'Etat. Il faut aussi dépolitiser la Fonction Publique car, s'il y a quelque chose dont l'Administration et la Fonction Publiques ont horreur, c'est leur politisation.

En effet, toutes ces réformes intervenues au cas de la Fonction Publique ont chacune transformé l'outil administratif et orienté face ainsi aux enjeux. Les enjeux à relever sont déterminants pour rendre la Fonction Publique compétitive. Pour ce faire, les engagements politiques et citoyens sont plus que déterminants en vue de résultats optimaux.

En sus des conditions sus-évoquées, il sied de préciser que la formation et le recyclage des agents de carrière des services publics de l'Etat en République Démocratique du Congo sont très cruciaux.

CONCLUSION

La Fonction Publique constitue la cheville ouvrière pour tout Etat aspirant au développement. Pour ce faire, en vue de la rendre compétitive et innovante, chaque Etat met sur pied diverses stratégies dont la plus rependue est « la réforme ».

La République Démocratique du Congo n'en fait pas exception, car elle y a énormément investi. De la réforme statutaire de 1963, de celle de 1965 en passant par celle de 1973, puis celle de 1981 jusqu'à celle qui est en vigueur actuellement depuis 2016, toutes n'ont pas atteint les résultats optimaux à la Fonction Publique de la République Démocratique du Congo à cause notamment de : manque de volonté politique, la dépendance extérieure ou le phénomène dit d'agencification administrative, la lourdeur de procédure dans le décaissement des fonds, l'hyper-politisation de la Fonction Publique, la non maîtrise de la masse salariale et des effectifs suite à une

pléthore et à un personnel fictif, l'inefficacité et l'ineffectivité des organes de pilotage de la réforme.

Quel impact ont tous ces statuts initiés à la fonction publique congolaise ? Telle a été notre préoccupation de départ. L'analyse comparative des statuts du 17 Juillet 1981 et du 15 Juillet 2016 démontre que la fonction publique congolaise ne fait qu'aller des statuts en statuts mais sans malheureusement un impact concret en ce qui concerne les usagers de la Fonction Publique.

En vue de faire sortir la Fonction Publique congolaise de ce gouffre abyssal et noir dans lequel elle est embourbée depuis plusieurs décennies, quelques recommandations ont été formulées dans la présente réflexion notamment : la réforme des structures, la réforme du personnel, la réforme du milieu social, la volonté politique, la maîtrise de la masse salariale et des effectifs et l'amélioration des salaires mais aussi la formation et le recyclage des fonctionnaires de l'Etat.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BONGELI YEIKELO E., *D'un Etat bébé à un Etat responsable*, L'Harmattan, Paris, 2008.
- BRETON J.M., *Droit de la Fonction Publique des Etat d'Afrique francophones*, Armand Colin, Paris, 1991.
- IBULA M. K., *La consolidation du management public au Zaïre*, PUZ, Kinshasa, 1987.
- LAURENT B., *La Fonction Publique*, Presses Universitaires de France, 2^{ème} édition, Paris, 1971.
- Loi 81-003 du 17 Juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat.
- Loi 81-003 du 17 Juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, article 18 modifiée par l'Ordonnance-Loi n°82-011 du 19 mars 1982.
- Loi n°16/013 du 15 Juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat in Journal officiel de la RDC, première partie, numéro spécial, 57^{ème} année, Kinshasa 2016.

-
- MAFELY M., *La fonction publique Rdcienne : Organisation, fonctionnement, problèmes et suggestions*, éditions Bertras, Kinshasa, 2016.
 - MUYER O. L., *Impératif du développement de l'administration locale au Zaïre*, PUZ, Kinshasa, 1986.
 - NGUILA P., *Traité de droit congolais de la fonction publique*, L'Harmattan, Paris, 2007.
 - Ordonnance n°22/003 du 07 Janvier 2022 fixant les attributions des Ministères du Gouvernement en RDC.