



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques

Volume 4, numéro 8

Janvier-Mars 2021

p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488

<https://doi.org/10.62912/>

FONCTION PUBLIQUE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO FACE AU DEFI DE LA REFORME

Junior KABUIKA TSHIPATA et Jonathan KABUIKA KANKUENDA

Respectivement Professeur Associé au Département des Sciences Politiques et Administratives à l'Université Pédagogique Nationale/Kinshasa-RDC (junior.kabuika@upn.ac.cd) et Assistant de Premier Mandat au Centre de Recherche Interdisciplinaire de l'Université Pédagogique Nationale (CRIDUPN)/Kinshasa-RDC (jonathankabuika31.jk@gmail.com)

RESUME

Cet article fait état d'une réalité administrative selon laquelle la Fonction publique, est un des éléments constitutifs de l'Administration publique. Si autant l'Administration publique en général est malade, autant la Fonction publique l'est, comme l'est aussi l'Etat. La problématique de réforme de la Fonction publique, a toujours été au cœur des débats. De la première République à l'époque actuelle, la Fonction publique est vidée de toutes ses substances. La politisation à ce sujet avec des recrutements clandestins et sur base du militantisme ne lui a point permis d'accomplir ses missions. Comme conséquence, les effectifs pléthoriques. Face à ce chaos ne permettant plus à la Fonction publique de servir véritablement l'Etat, cette réflexion scientifique préconise le changement des paradigmes administratifs pouvant permettre une réelle ambition à relever. C'est dans cet élan que plusieurs structures sont mises sur pied, en vue de l'adapter au nouveau contexte.

Mots-clés : Administration publique, Fonction publique, Politisation, Réforme

SUMMARY

This paper paints a picture of an administrative reality according to which the Public Service is one of the constitutive elements of the Public Administration. If the public administration in general is sick, so too is the public service, as is also the state. The issue of civil service reform has always remained at the heart of the debates. From the First Republic to the present day, the Civil Service is emptied of all its substances. The politicization on this

subject with clandestine recruitments and on the basis of militancy did not allow it to accomplish its missions. As a consequence, the bloated workforce. Faced with this worrying situation that does not allow the public service to truly serve the State, this scientific analysis proposes a change in administrative paradigms that may allow real ambition to be met. It was in this momentum that several structures were set up, with a view to adapting it to the new context.

Keywords : *Public administration, Civil service, Politization, Reform.*

INTRODUCTION

L'Administration, constitue un outil important permettant l'exécution ou mieux la concrétisation des décisions. A cet effet, toute structure sociale fonctionne et est organisée autour de l'instance de conception, d'orientation et de prise des décisions. L'autre, technique accompagne celle-là. Les deux sont donc intimement liées. Leur bonne collaboration, permet à ce que les décisions ne souffrent point d'inexécution.

L'Etat, comme réalisation humaine, ne déroge pas à cette réalité. Il est constitué des institutions, chargées en amont de prendre des décisions et de les appliquer en amont. Si la conception des décisions est du ressort des institutions politiques et passagères, par contre, le niveau d'application relève des instances administratives et permanentes. Ici, les agents en font carrière. Et dans la logique, il faut un recrutement conséquent et de qualité en vue de servir au gré des époques.

Tirant ses origines de la colonisation, l'Etat en République Démocratique du Congo est calqué suivant les réalités étrangères (occidentales), ayant ainsi précédé la volonté de vivre ensemble. Durant toutes les vagues de la colonisation, une administration fut refaite compte tenu du nouvel enjeu de domination-exploitation. Dès l'accession de la colonie au statut international d'Etat en 1960, le nouvel Etat hérita les mêmes structures administratives. Si les administrations coloniales ont été à la hauteur de leurs enjeux, cela réside autour de la vision commune.

Après plusieurs années de gestion controversée et suite à toutes les tares constatées, la Fonction publique a perdu de toutes ses substances, devenant ainsi contre-productive. A ce sujet, la corruption, la concussion, le détournement, la politisation, les effectifs pléthoriques, le vieillissement, la démotivation,... l'ont considérablement anéantie. Pour ce faire, les réformes structurelles s'imposent !

Depuis la première République jusqu'à ce jour, les réformes de l'Administration publique, restent un défi majeur et préoccupant des gouvernements. Et la Fonction publique, comme gestionnaire des fonctionnaires, nécessite des réformes profondes. Ces réformes, permettant d'adapter les fonctionnaires aux évolutions de la société.

A partir des données écrites au même titre que celles observées et tirées sur internet, la présente étude suivant ainsi une logique systémique et historique, traite de la nécessité d'adapter les fonctionnaires aux missions d'intérêt général. Car, les ressources humaines étant un élément pivot pour la réussite de tout changement. Celui-ci, passant par la maîtrise des effectifs, qui du reste, flottent.

I. ADMINISTRATION PUBLIQUE ET FONCTION PUBLIQUE

Un Etat est géré suivant deux instances. L'une, politique oriente, conçoit voire décide de ce qui doit être. L'autre par contre, technique, exécute voire met en application. C'est l'Administration, et a un statut permanent par rapport à l'autre qui reste passager. Si l'Administration publique est une, elle est en même temps plurielle au regard des spécifiés. D'où la fonction publique.

I. 1. Administration publique

Le mot Administration passe du latin (administratio) au français en 1539 qui veut dire « action d'administrer les affaires publiques ou une entreprise privée ». Le terme n'est plus seulement employé dans le sens de « gestion ». A partir du milieu du XVIII^{ème} siècle, il acquiert un sens organique en plus de son sens matériel. Un certain nombre de conseils (provinciaux et municipaux) commencent à s'appeler administration ; une évolution

sémantique du mot « administration » qui avait le sens de gestion. Repris au Moyen-Age pour désigner l'administration des privés comme des affaires publiques. La personne à la tête des villes, qui avaient obtenu la personnalité morale, se qualifiait d'administrateur. C'est un mot qui est polysémique.

Auby J.M. et Auby J.B.,¹ définissent l'Administration publique comme étant un ensemble des organismes qui, sous l'autorité du gouvernement sont appelés à assurer les multiples tâches d'intérêt général qui incombent à la puissance publique.

En effet, créée par l'Etat pour gérer les affaires publiques, l'Administration publique, comme « ensemble des activités juridiques et matérielles du gouvernement et des autorités décentralisées destiné à satisfaire des besoins d'intérêt général » comporte trois dimensions ou sens à partir desquelles elle peut être définie.

I. 1. 1. Sens matériel ou fonctionnel

L'Administration est conçue comme l'ensemble des activités que l'Etat assure au profit de la communauté nationale. Il s'agit, par exemple, de la santé, de l'enseignement, de la sécurité des personnes. Ces activités visent l'intérêt général et non le lucre.

a. Sens organique

Dans ce sens, l'Administration est considérée comme l'ensemble des moyens humains, techniques et matériels de l'Etat par lesquels les activités d'intérêt général sont assurées. On considère les agents, les finances, les techniques, etc., tout en faisant référence à l'organisation et à la constitution de l'Administration publique.

b. Sens sociologique

L'Administration est considérée comme un milieu social formé par les agents ayant des relations réciproques entre eux, d'une part, et avec la société d'autre part.

¹ LOHATA TAMBWE P-R., *Droit administratif et institutions administratives : de la France à la RDC*, PUS, Kinshasa-Lodja, 2009, p. 17.

En outre, l'Administration publique est une organisation sociale que se donne tout groupe social évolué. Elle est l'instrument de cohésion et de coordination indispensable sans lequel la société s'effrite. « Le rôle de l'Administration publique, sa structure, son organisation et ses méthodes, dépendent de la société dans laquelle elle se trouve insérée d'une part, de l'environnement et de l'évolution historique du milieu social d'autre part ».² Pour ainsi saisir l'administration, il faut la replacer dans son contexte d'évolution.

I. 1. 2. Domaines de l'Administration

L'Administration publique, prend la forme que l'Etat a adoptée. C'est pourquoi, pour un Etat par exemple de type démocratique ayant adopté la décentralisation comme technique de sa gestion, son Administration publique sera composée des administrations publiques centrales, locales voire des entités territoriales décentralisées.

En effet, l'Administration publique est composée de plusieurs services qui sont aussi des administrations. L'Administration est donc à la fois singulière et plurielle. Dans le premier cas, elle désigne l'ensemble des moyens humains, techniques et matériels de l'Etat par lesquels les activités d'intérêt général sont assurées, et s'écrit alors avec un grand « A ». Par contre, dans le deuxième cas, il s'agit par exemple des administrations de l'enseignement supérieur et universitaire, de la santé, les administrations fiscales, etc., et s'écrit alors avec un petit « a ».

L'Administration est subordonnée au pouvoir exécutif dont elle dépend étroitement en termes des moyens.

En général, l'action de l'Administration se résume en fonction des matières spécifiques. Il y a en effet, le domaine politico-administratif ; le domaine économique-financier ; le domaine socioculturel.

² NDAYWEL-E-NZIEM I., *Histoire du Zaïre, de l'héritage ancien à l'âge contemporaine*, Duculot, Bruxelles, 1997, p. 69.

Chaque domaine a ses secteurs d'activités et ses administrations. Il se dégage ainsi trois groupes ou secteurs d'action de l'Administration dans les services qu'elle met au profit de la communauté nationale. Les missions de souveraineté sont toutes orientées vers la population : ce sont des missions externes. Par contre, les missions auxiliaires et les missions de commandement sont des missions internes, destinées à assurer un meilleur fonctionnement de l'Administration.

L'Administration publique, c'est en effet, un ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires.

I. 2. Fonction publique

La Fonction publique se conçoit comme l'ensemble de personnes à la disposition des gouvernants pour faire fonctionner les services publics. A ce titre, elle est le support principal de l'Etat en ce qu'elle regroupe l'ensemble des services et agents de l'Etat ayant vocation sur l'ensemble du territoire.

La notion de la Fonction publique renvoie à la détermination des personnels auxquels il est reconnu le pouvoir public afin d'assurer les missions qui reviennent à ces derniers, notamment par les fournitures de prestation que les administrés peuvent atteindre.³ Ces personnels, appelés « fonctionnaires »,⁴ relèvent du « 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 ».⁵

³ PRETON J.M., *Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophone*, Colief, Paris, 1991, p. 20.

⁴ PEISER G., *Droit administratif public de l'Etat. Territoriale et hospitalière, domaine public, expropriation, réquisition, travaux publics*, 15^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1991, p. 7.

⁵ LABADERE A., *De ma notion et le régime juridique des services en droit administratif*, Droit social, Paris, 1990, p. 44.

Ensemble d'agents des administrations publiques quel que soit leur statut et relevant d'un établissement public à caractère administratif, la Fonction publique n'englobe pas notamment les organismes privés, les entreprises et établissements à caractère industriel ou commercial.⁶ Les agents de la Fonction publique sont des agents de carrière des services publics de l'Etat relevant du statut, par contre, ceux n'y relevant pas tout en étant pris en charge par l'Etat sont par exemple gérés par la convention collective ou suivant un mandat (personnel politique).

En RDC, c'est le Ministère de la Fonction publique qui est investi de la gestion du personnel (fonctionnaires) de l'Etat. Fournissant un service public continu aux usagers dans le strict respect des principes d'égalité, de neutralité, de célérité, de transparence et d'équité, il conçoit et applique les dispositions statutaires en matière de recrutement, de conditions d'avancement, de rémunération, de régime disciplinaire voire de mise à la retraite.

I. 2. 1. Point de vue organique

De ce point de vue, la Fonction publique s'assimile à l'ensemble des personnels de l'administration publique. Ils sont soumis à un régime juridique plus au moins homogène et diversifié. Ainsi, au regard des normes de l'Etat, le régime juridique résulte-t-il du régime de droit privé conforme au droit commun du travail, et/ou du régime de droit public. Ce dernier étant plus ou moins dérogatoire, il donne lieu à une situation du type « statutaire » au lieu de la nature contractuelle.

Dans un sens purement technique, la Fonction publique peut parallèlement être comprise comme ne désignant que les seuls agents publics ou parmi ceux-ci, ceux qui ont obtenu la qualité de fonctionnaire. C'est de ce point de vue organique que sont définies les missions de la Fonction publique, en particulier et/ou de l'administration publique, en général. Ces missions sont de divers ordres : missions d'information, de préparation des décisions, de pression et d'exécution de décision.

⁶ BLANC L., *Fonction publique*, Que sais-je ?, PUZ, Paris, 1971, p. 7.

I. 2. 2. Point de vue formel

La Fonction publique désigne un régime particulier. Sa spécificité est plus ou moins accentuée, identifiée comme telle, applicable par rapport au critère organique, soit à l'ensemble des agents de l'Etat, le cas échéant, les entités décentralisées, soit à certains d'entre eux seulement, compte tenu de la situation juridique particulière dans laquelle ils sont classés.

I. 2. 3. Point de vue matériel

Ici, la Fonction publique correspond à une activité tout à fait exceptionnelle. Dès lors qu'on la compare aux autres, sa caractéristique réside dans une collaboration permanente et professionnelle à l'action des pouvoirs publics de l'administration. Et, au sens large, elle collabore avec les activités des autres secteurs au regard de l'exercice des responsabilités proprement politiques.

I. 2. 4. Point de vue sociologique

Dans cette optique, la Fonction publique est conçue comme un milieu ou un système social où l'on peut analyser les comportements individuels ou collectifs des personnes. Elle joue ici un rôle entre la société et l'Etat. L'aspect sociologique ou l'aspect du personnel suppose une Fonction publique qui traite des questions qui animent les organes.

La Fonction publique constitue un milieu social. Dans ce sens, elle forme un sous-système de l'ensemble de la société représentée par l'Etat. Dès lors, chaque Etat est influencé dans son fonctionnement et organisation par la totalité de la société. Pour ce faire, la population formule des demandes (in put) qui sont adressées à l'Etat par le biais de l'Administration. Les réponses (out put) de l'Etat, à la population, toujours soumises à la requalification, passent par la voie obligée qui est l'Administration, sous la haute responsabilité de la Fonction publique, organe de gestion en ce qui concerne les institutions traditionnelles.

II. VUE PANORAMIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE DE LA RDC

La Fonction publique congolaise est aujourd'hui confrontée à des difficultés innombrables, les unes d'origine structurelle et les autres d'origine conjoncturelle.

Autrefois réputée comme la plus efficace et la meilleure de l'Afrique pendant la période coloniale, la Fonction publique congolaise a connu sa déchéance et souffre de plusieurs maux liés à des causes multiples. Elle est méconnue, déconsidérée, dépourvue de capacité et de responsabilité. « Elle constitue plus un frein au développement qu'un accélérateur, un obstacle qu'un facilitateur, et sa participation aux efforts collectifs de développement est quasiment nulle malgré la présence en son sein d'un grand nombre d'agents qualifiés et compétents, et ce, malgré les multiples réformes qui ont été opérées au cours de son histoire ». [...] « L'absence que nous déplorons de l'Administration dans la vie nationale risque d'hypothéquer longtemps encore le développement et l'avenir de notre pays si des réformes appropriées ne sont pas envisagées dans le plus bref délai ».⁷

II. 1. Politisation de la Fonction publique

L'instance politique se révèle être la super structuration dans la charpente de toute organisation sociale. Elle chapeaute toutes les autres instances. On ne saurait dans ce cas se poser des questions sur l'incursion du diktat politique sur l'ensemble des secteurs, notamment la Fonction publique.

En effet, le monopartisme institué en 1967 a donné lieu à un régime fort, autocratique voulant tout contrôler, maîtriser en vue d'asseoir son hégémonie. L'apolitisme de la Fonction publique a ainsi cédé le pas à l'hyper politisation.

Dans ce parcours sombre sous la deuxième République et même pendant toute la période de transition, les fonctions essentielles de l'Etat n'étaient plus pleinement assumées de suite des turpitudes politiques. Sous la deuxième République, l'un des critères de recrutement et de promotion dans

⁷ KABANGE N. C., *Droit administratif*, Tome II, Saint Paul, Kinshasa, 2000, pp. 188-189.

la Fonction publique fut la simple loyauté et la fidélité aux idéaux du MPR, Parti-Etat.

La conséquence immédiate et directe de cette situation imputable aux autorités politiques se traduit par le fait que la Fonction publique s'est constituée progressivement en dépotoir. C'est à la Fonction publique qu'on déversait tout celui à qui l'on voulait trouver un emploi pour l'une ou l'autre raison.

Pourtant, en analysant la situation du fonctionnaire dans ses relations avec les autorités politiques, il est à relever que pendant la colonisation et dans la période qui a immédiatement suivi l'accession du pays à l'indépendance, la Fonction publique était un outil performant du développement de la colonie d'abord et de la jeune République ensuite.

Dans l'ensemble, toutes les actions visaient la bonne marche de la vie publique, sur le fonctionnaire, c'est-à-dire il assurait l'ordre, la paix et la sécurité, le travail, la bonne santé, la fluidité de l'information, l'esprit d'abnégation, gages de tout développement harmonieux d'une nation.⁸

Cependant, jusqu'à nos jours, on assiste toujours à des interférences de la politique dans la gestion de la Fonction publique congolaise, d'où la nécessité de la dépolitiser. La dépolitisation a essentiellement pour but d'assurer son indépendance et sa neutralité politique. Elle a, en outre, l'avantage de la mettre à l'abri de tout changement politique (changement de régime politique, alternance de parti majoritaire au pouvoir). Elle doit, en effet, servir tous les gouvernements, tous les partis successifs au pouvoir dans un parfait esprit d'objectivité. Dans ce cas, la dépolitisation assure l'équilibre et la stabilité des institutions administratives en dépit des fluctuations des institutions et des idéologies politiques telles qu'elles existent dans les pays de vieille démocratie.⁹

⁸ BARUTI A.I. T., *Le déclin de la Fonction publique en République Démocratique du Congo : problème d'homme*, MES, Kinshasa, 2013, pp. 213-216.

⁹ WELEPELE E. C., « La politisation de l'Administration publique congolaise : trajectoire, enjeux et heurts », , disponible sur <http://www.codesria.org/spip.php?ElatrereformesenRDCpdf>, 08 avril 2013, consulté le 07 avril 2020.

II. 2. Déficit d'esprit managérial

Le management, est ensemble des techniques d'organisation de ressources qui sont mises en œuvre pour l'administration d'une organisation, dont l'art de diriger des hommes, afin d'obtenir une performance satisfaisante. Ces ressources peuvent être financières, humaines, matérielles ou autres.

Dans le management, il y a deux horizons dans la conduite des organisations : l'horizon stratégique est au niveau de la direction qui fixe les grandes orientations de l'organisation, la politique d'ensemble, la conduite à long terme, le choix des stratégies, mène les études et met en place les prévisions ; et l'horizon opérationnel fait référence à la conduite, au jour le jour, des affaires courantes et à la mise en application, dans le détail, de la politique générale dictée par la direction.

Le manager n'est donc pas un simple gestionnaire. Il désigne toute personne consciente de ses responsabilités face aux objectifs qu'elle s'est assignée ou qu'on lui a assigné et qui utilise ses talents et son expérience, son imagination, son sens du risque et son bon jugement pour atteindre de la manière la plus efficiente possible ses objectifs.

Dans ce cas, le manager est appelé à assumer constamment et avec efficacité, les rôles de contacts internes et externes, d'information et de décision en vue de garantir la cohésion, la motivation, la rentabilité et le rayonnement de l'organisation quelles que soient les contingences de l'environnement. Ce type d'homme est malheureusement rarissime au sein de la Fonction publique de la RDC.

Le manque d'organisation et d'initiatives chez les fonctionnaires (moins motivés) de commandement revêt un impact direct et négatif sur les cadres organiques. Dans beaucoup de cas, il n'en existe plus, et lorsqu'il en existe réellement, il n'est plus mis à jour, et pourtant, ne concorde pas assez souvent aux missions assignées à un service public donné.

Il importe donc de reconnaître que les cadres organiques sont aujourd'hui dépassés et leur adaptation aux exigences de la modernisation n'est plus envisageable dans un contexte de désordre permanent. C'est ce qui

semble produire chez le cadre, l'expression consacrée dans le jargon administratif de la Fonction publique : démotivation généralisée, système d'information peu efficace, absence de normes de qualité, manque de valorisation de la fonction contrôle, système d'évaluation des politiques publiques peu efficace.

Il n'y existe donc pas des mécanismes permettant d'apprécier réellement la qualité du service offert aux citoyens congolais. La dégradation continue du service public apparaît comme un frein réel à la mise en œuvre des politiques et programmes. D'autres dysfonctionnements s'observent et qui ont essentiellement trait d'une part, à une organisation administrative inefficace et d'autre part, à un système de contrôle et d'évaluation inexistant.

L'état actuel de la Fonction publique congolaise témoigne à suffisance l'absence d'un dispositif institutionnel et infrastructurel du système de management de qualité et fait ressentir la nécessité d'intégrer ce management qui lui offre beaucoup d'avantages concurrentiels et lui permet de s'adapter au contexte évolutif des attentes des usagers et donc de se concilier à la vision actuelle de la réforme.

Par ailleurs, la Fonction publique congolaise connaît d'autres problèmes structurels liés aux modes d'organisation, de cotation (l'appréciation du mérite est synthétisée par l'une des mentions suivantes : élite, très bon, bon, assez bon, médiocre) et de gestion du personnel.¹⁰ De ce fait, le Gouvernement de la République doit doter la Fonction publique d'un plan de management intégrant la vision, la mission, les valeurs partagées, les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels des activités à mener ainsi que les moyens budgétaires.

II. 3. Des effectifs pléthoriques au sein de la Fonction publique congolaise

La Fonction publique congolaise connaît des sérieux problèmes dans la gestion de ses ressources humaines, conséquence directe de l'absence

¹⁰ BOYOO I. C., *Bâtir un système de management de qualité, hygiène, sécurité et environnement dans les services publics congolais*, Mediaspaul, Kinshasa, 2019, p. 73.

d'une politique de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et compétences.

La Fonction publique n'a jamais su maîtriser ses effectifs. En effet, le pays a connu une augmentation criante, sauvage, vertigineuse et incontrôlée du nombre de fonctionnaires durant la gestion monopartite. Et devant toutes les autres périodes de troubles qu'a connues le pays aucune justification n'en a été fournie. La non maîtrise des effectifs des agents de l'Etat commis à la Fonction publique est, de ce fait, considérée comme une des principales causes de ses dysfonctionnements.

Cette difficulté ne peut trouver de solution qu'à travers le recensement qui permet l'identification de chaque fonctionnaire à des actes de nomination et la constitution d'un fichier individuel de chaque agent. La rémunération reposera de ce fait sur des documents administratifs crédibles.¹¹

La Fonction publique renferme trois catégories d'effectifs légalement : l'effectif organique, correspond au nombre dont est composé un service (dans l'organigramme) ; l'effectif flottant (N.U), c'est-à-dire la somme des agents recrutés effectivement, mais qui attendent qu'une vacance se présente ; et l'effectif de mise en place : c'est-à-dire celui des agents qui travaillent réellement dans la Fonction publique et dont le ministère s'en occupe.

L'initiative du recensement à ce niveau permettra d'obtenir des informations sur le nombre exact des agents retraités, décédés et leurs ayants droit bénéficiaires des allocations familiales et autres avantages sociaux.

En outre, la maîtrise des effectifs doit être quantitative et qualitative afin de permettre, d'une part, la détection des fonctionnaires irréguliers et fictifs et, d'autre part, l'obtention des données statistiques sur la répartition des agents par sexe, âge, grade, service et niveau de formation. C'est dans

¹¹ MAFELLY MAKAMBO M., *La fonction Publique RDCienne : Organisation, fonctionnement, problèmes et suggestions*, BETRAS, Kinshasa, 2016, p. 204.

cet objectif que la bancarisation des salaires a été notamment initiée. Ce processus reste en effet, un réel défi à relever.

II. 3. 1. Non maîtrise quantitative des effectifs

On entend par maîtrise quantitative des effectifs, les données de base sur le nombre des agents travaillant au sein de la Fonction publique à une période bien précise et sur leur répartition exacte à travers les administrations de l'Etat. Cette maîtrise quantitative des effectifs est d'un intérêt certain dans la Fonction publique. Elle permet d'améliorer la qualité des fonctionnaires, de mieux prévoir le renouvellement, d'améliorer les compétences lors du recrutement en jugulant ainsi la pléthore.

Elle permet, par ailleurs, d'ajuster les agents au volume de tâches et aux exigences qualitatives des travaux administratifs, de contrôler et de maîtriser l'impact budgétaire du personnel administratif et d'assurer la gestion de la carrière des fonctionnaires pour mieux planifier la mise des agents à la retraite.

La maîtrise des effectifs a pris en RDC les allures d'un véritable gaguère dans ce sens que le problème a toujours été posé mais jamais résolu. Ce qui entraîne des conséquences sérieuses et inévitables sur le niveau

En effet, la présence nombreuse et permanente des agents fictifs, fabriquée, entretenue et déplorée à chaque moindre contrôle s'avère être un véritable gouffre pour les deniers publics qui pourraient aider à l'augmentation des traitements du personnel réellement en activité. C'est dans ce cadre que les pouvoirs publics doivent renforcer les services techniques du recensement des fonctionnaires dans l'objectif de la maîtrise des effectifs.

II. 3. 2. Non maîtrise qualitative des effectifs

La maîtrise quantitative se rapporte à la qualité du fonctionnaire, c'est-à-dire la compétence. En effet, les injections, les fraudes, les cumuls sont autant des cas ne valorisant pas la qualité

Une gestion qualitative et dynamique des effectifs fait appel au traitement des données statistiques et aux calculs des probabilités. Ce qui permet de suivre périodiquement le changement qualitatif du personnel utilisé par la Fonction publique. Toutefois, il y a lieu de reconnaître les efforts fournis. Mais, qu'à cela ne tienne, la Fonction publique doit mettre en place une stratégie de gestion rationnelle et intégrée des ressources humaines.

II. 4. Utilisation irrationnelle du personnel

L'homme qu'il faut à la place qu'il faut, tel est le principe qui est malheureusement devenu un simple slogan au sein de la Fonction publique. Le népotisme, le régionalisme, le militantisme au sein des partis politiques ont remplacé la compétence, comme critère pour soit être recruté, soit avoir une promotion.

En effet, une des conditions d'un rendement optimum correspond à l'utilisation conséquente de chaque fonctionnaire au poste conformément à ses aptitudes intellectuelles et à son expérience professionnelle.

Avec les maux que l'utilisation irrationnelle du personnel peut engendrer, le Gouvernement de la République doit réaffirmer les principes du service public, moraliser la gestion publique et veiller au respect de la légalité en mettant un accent particulier sur la formation morale, l'éthique et la déontologie professionnelle.

II. 5. Problème lié au rajeunissement

Le secteur public de la RDC souffre d'un sérieux vieillissement de main-d'œuvre. En effet, plusieurs fonctionnaires de l'Etat, ont dépassé l'âge statutaire de départ à la retraite et malgré cela, ils restent toujours en fonction¹² faute de moyens y relatifs.

Le vieillissement du personnel au sein de la Fonction publique congolaise est parmi des éléments qui créent son dysfonctionnement. Ceci suscite des inquiétudes sérieuses en ce qui concerne la qualité des services,

¹² Ministère de la Fonction publique, « Projet de réforme et de rajeunissement de l'Administration publique », disponible sur <http://www.fonctionpublique.gouv.cd/projet/rajeunissement>, consulté le 07 avril 2020.

car, « le vieillissement a comme conséquence l'inefficacité et la diminution sensible du niveau de performance et de la qualité de productivité ».¹³

Il faut aussi épingle l'épineuse problématique de la gestion du lourd passif des éligibles à la retraite dont la majorité est constituée des Hauts cadres. Les statistiques de la Fonction publique, conformément au nouveau statut du personnel des agents de services publics de l'Etat (Loi n°16/013 du 15 juillet 2016) qui ramène l'âge de retraite de 60 à 65 ans, démontrent à suffisance le besoin immédiat de renouvellement du personnel de l'Etat. Cette situation explique le besoin impérieux d'une réforme en profondeur de la Fonction publique congolaise.

L'atteinte de cet objectif suppose l'existence d'une administration dynamique et innovante, capable de mettre en œuvre les capacités offertes par les nouvelles technologies. Or, la Fonction publique congolaise est vieillissante, statique. Elle n'est pas en mesure d'être le moteur de réformes nécessaires à la modernisation du pays et de les mettre en œuvre. D'où la nécessité de procéder à un rajeunissement en mettant à la retraite les fonctionnaires qui remplissent les conditions d'éligibilité. Mais, le faible niveau des pensions octroyées voire leur absence de budgétisation, ont pour conséquence le maintien, souvent jusqu'à leur décès, de la majeure partie des fonctionnaires.

Ceci a pour effet de figer l'Administration et d'empêcher sa modernisation. En conséquence, l'admission à la retraite des fonctionnaires qui en remplissent les conditions constitue la clef de voûte du développement de la RDC au travers du rajeunissement et de la modernisation de l'Administration. Cela doit donc passer par la mise en place d'un système de retraite contributif, assis sur des cotisations gérées par une caisse de retraite appropriée¹⁴ et procéder au recensement des agents et fonctionnaires de l'Etat, à leur mise à la retraite et procéder à l'engagement des dépenses des rémunérations afin d'assainir le fichier du personnel et le fichier de paie.

¹³ Ministère de la Fonction publique, « Cadre stratégique général de la réforme et modernisation de l'Administration publique », Kinshasa, octobre 2015, p. 31.

¹⁴ PETIT H., *Une éna est née*, 1^{ère} édition Tome II, Shekinah Sage, Kinshasa, 2015, pp. 83-84.

C'est dans cette perspective que pour répondre au besoin impérieux du rajeunissement, l'Ecole Nationale d'Administration Publique (ENA) sous tutelle du Ministère de la Fonction publique fut en 2013 mise en place.

IV. POINT DE VUE SUR LES REFORMES

La Fonction publique congolaise, fait face l'épineux défi de son inadaptation. En effet, en lieu et place de la performance recherchée, l'on assiste ainsi à la contre-production. Cet état est lié au niveau des ressources humaines. Par conséquent, les réformes structurelles s'imposent !

IV. 1. Quelques repères

Après observation, plusieurs recherches et concertations avec la majorité des parties prenantes du système administratif congolais, l'évidence de la contreperformance des services publics n'est plus à démontrer. Pour les usagers et les fonctionnaires congolais, la qualité de la Fonction publique demeure encore un idéal. On n'hésiterait pas à qualifier la Fonction publique d'atypique dans la mesure où elle ressemble, de nos jours, à un monstre à plusieurs têtes. Elle est rongée par des crises chroniques : crise liée à la gestion des ressources humaines, crise d'efficacité, crise de solvabilité, crise de légalité, crise de confiance, crise de légitimité, etc. Celles-ci trouvent leur racine, pour la plupart, dans l'organisation coloniale.

En effet, à son accession à la souveraineté nationale, le 30 juin 1960, l'ex-Congo belge avait hérité d'une Fonction publique coloniale d'exploitation. La politique coloniale de contrainte, de coercition et paternaliste appliquée par les Belges avait occasionné une tension qui ne pouvait se libérer qu'à la veille de l'indépendance au moment où le système colonial commençait à manifester des signes de faiblesse.

L'absence des cadres ou d'une élite intellectuelle capable d'assurer et de reprendre la relève pour mieux gérer la Fonction publique de la jeune République s'était avéré un problème sérieux.

Par ailleurs, les différentes crises politiques postcoloniales (du 30 juin 1960 au 24 novembre 1964) qui se sont succédé, suivies d'une obscure et longue dictature, ainsi que des rebellions associées aux contestations

récurrentes du pouvoir politique, ont complètement ruiné la Fonction publique congolaise.

Or, il est avéré que, sans une Fonction publique efficace, compétitive, crédible et opérationnelle, la RDC ne peut pas prétendre à un quelconque développement politique et socio-économique dans ce système-monde de concurrence imparable.

IV. 2. Réforme de l'Administration publique : une nécessité

Vu l'état de la Fonction publique congolaise, la réforme est une nécessité primordiale et point de départ pour une Administration publique efficace.

IV. 2. 1. Point de départ

L'Etat congolais a tenté par le passé d'améliorer l'efficacité de l'Administration publique, avec notamment des réformes (1965 ; 1972 ; 1981 et 2003). Aucune n'a été jusqu'à présent totalement couronnée de succès. Parmi les raisons expliquant ces échecs, figurent notamment :

- la non concertation et implication des fonctionnaires comme premiers bénéficiaires des retombées de la réforme ;
- la non implication de l'ensemble d'acteurs clés concernés y compris les syndicats et la société civile ;
- le manque de consensus entre le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers dans l'option stratégique d'intervention pour la réforme ;
- la substitution des unités de gestion des projets ou programmes publics à financements extérieurs aux administrations considérées comme les structures pérennes de gestion et d'implantation de la réforme ;
- le manque d'un mécanisme souple et efficace de pilotage et de coordination des actions de la réforme ;
- la non implication de l'ensemble d'acteurs concernés par ces réformes y compris le fonctionnaire lui-même ;

- le non alignement du financement des partenaires techniques et financiers aux programmes nationaux ;
- le choix d'une intervention thématique, sectorielle et partielle en lieu et place d'une réponse globale et inclusive ;
- Le ciblage souvent au mauvais endroit et en dehors de l'Administration.

Cependant, en tenant compte des échecs des réformes précédentes, le Gouvernement congolais a lancé depuis 2012 une série d'actions d'envergure dans le cadre de la réforme de l'Etat, en passant par une revue stratégique de la politique de réforme et de modernisation de l'Administration publique congolaise, pour objectifs de mettre un terme à tous les maux dont souffre son Administration.

Ces maux entraînent des carences se caractérisant, notamment, par la mauvaise définition des missions et des structures, la mauvaise qualité des services, la mauvaise circulation de l'information, la mauvaise gestion des finances publiques, la non maîtrise des effectifs du personnel et de la masse salariale, l'absence d'un système efficace de gestion des ressources humaines et de manuels de procédures et de tout document de travail facilitant la formalisation des comportements, l'arbitraire, la corruption, l'ingérence des politiques dans son fonctionnement quotidien, le manque de coordination et de cohérence entre services.

Le pilotage de cette réforme fut confié au Ministère de la Fonction publique ayant la charge de gérer les ressources humaines et de conduire la réforme des structures des services publics de l'Etat.

C'est dans ce cadre que la réforme de l'Administration fut considérée comme prioritaire pour permettre de mener avec efficacité et efficience les opérations de réforme de l'ensemble des administrations des institutions publiques, des Ministères du Gouvernement et de tous les services publics de l'Etat.

IV. 2. 2. Quelques cas

En vue de relever les défis, la Stratégie de la Réforme et Modernisation de l'Administration Publique (SRMAP) fut fondée essentiellement sur la recherche des voies et moyens permettant d'améliorer la qualité de la gouvernance, la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, la transparence, la rationalité, etc. Ceci passe, d'une part, par la réforme des finances publiques considérée comme réforme essentielle de l'Administration publique et d'autre part, par la rationalisation du mode et des systèmes d'organisation et de gestion de toutes les administrations des institutions politiques, des Ministères du Gouvernement et des services publics connexes de l'Etat conformément à l'approche de Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

Dans cette perspective, la nécessité d'un leadership fort pour engager efficacement les actions indispensables à la réalisation effective par toutes les parties prenantes conduisit, dans le cadre de la révision de la Stratégie de la Réforme, à confier la présidence du Comité de pilotage de celle-ci au Premier Ministre, Chef du Gouvernement. Le Ministre de la Fonction publique en devient Vice-président chargé de la mise en œuvre de la Réforme.

Pour permettre à ce dernier de mener à bien sa mission, furent créés pour mener des études et conduire les opérations de la Réforme, le Service Central d'Organisation et Méthodes, SCOM en sigle, la Cellule de Mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Publique, CMRAP en sigle, bénéficiant de l'appui du Projet de Rajeunissement et Réforme de l'Administration Publique Congolaise (PRRAP) financé par la Banque Mondiale.

Le Comité de Pilotage décida de prioriser la réforme des administrations des Ministères dits pilotes, principalement les administrations des cinq Ministères (Fonction publique, Finances, budget, Plan, Portefeuille) pris en charge par le PRRAP dans le cadre de rajeunissement de leur personnel dont celui de la Fonction Publique.

En effet, le Ministère de la Fonction Publique, en charge de conduire et de coordonner les actions de la réforme, son administration fut considérée comme prioritaire pour lui permettre de réaliser avec efficacité et efficience les opérations y afférentes.

Pour ce faire, le système de sécurité sociale reste l'une des causes essentielles de la peur qu'affichent les fonctionnaires d'aller à la retraite ; devenant du coup la cause essentielle du vieillissement des ressources humaines ; de la pléthore et des paiements des salaires modiques dits de misère. C'est dans cette logique qu'un nouveau système de sécurité sociale à base contributive fut mis en place conformément au Décret n°15/031 du 24 décembre 2015 portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement Public dénommé, Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents Publics de l'Etat (CNSSAP).

CONCLUSION

Réformer se rapporte à la logique d'adapter une structure au contexte environnemental dans l'objectif de la rendre compétitive. Création coloniale, l'Etat congolais n'a pas pu s'adapter aux nouveaux défis d'une nouvelle gestion. A partir de 1960 et toutes les périodes suivies, l'Etat congolais fit et continue à faire face au défi de sa considération.

La fuite des fonctionnaires belges à la suite de la crise politique de 1960 explique l'inefficacité de l'Administration publique. En effet, durant la deuxième République, le pays fit face à la gestion militante, qui impacta le fonctionnement même de la Fonction publique. C'est à partir de là que la Fonction publique, à vocation de qualité, perdit toute sa valeur. Le recrutement se faisant par militantisme. C'est donc la politisation, qui du reste, fut maintenue par des pouvoirs successifs.

En lieu et place de maîtriser les effectifs pléthoriques, la politisation a été à la base d'en renforcer. D'où la lourdeur et la lenteur administratives. Au regard ainsi de toutes ces tares qui gangrènent le fonctionnement de la Fonction publique congolaise, les réformes restent la voie obligée.

La Fonction publique, qui gère les ressources humaines affectées dans les Ministères et services connexes, est butée au problème lié même auxdites ressources. Elles sont vieillissantes et inadaptées, pléthoriques et sans-emplois réels. Pour parvenir à une Fonction publique de qualité, toutes les réformes convergent vers la maîtrise des effectifs, la mise adéquate à la retraite, le rajeunissement du personnel.

Pour ce faire, un système contributif de sécurité sociale devra être renforcé pour viabilité pour une retraite aisée. Une école (ENA) de formation, devra aussi être renforcée en vue de doter la Fonction publique d'un personnel compétent.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUE

- BARUTI A.I. T., *Le déclin de la Fonction publique en République Démocratique du Congo : problème d'homme*, MES, Kinshasa, 2013.
- BLANC L., *Fonction publique, Que sais-je ?*, PUZ, Paris, 1971.
- BOYOO I. C., *Bâtir un système de management de qualité, hygiène, sécurité et environnement dans les services publics congolais*, Mediaspaul, Kinshasa, 2019.
- KABANGE NTABALA C., *Droit administratif*, Tome II, Saint Paul, Kinshasa, 2000.
- LABADERE A., *De ma notion et le régime juridique des services en droit administratif*, Droit social, Paris, 1990.
- LOHATA TAMBWE P-R., *Droit administratif et institutions administratives : de la France à la RDC*, PUS, Kinshasa-Lodja, 2009.
- MAFELLY MAKAMBO M., *La fonction Publique RDCienne : Organisation, fonctionnement, problèmes et suggestions*, BETRAS, Kinshasa, 2016.
- Ministère de la Fonction publique, « Cadre stratégique général de la réforme et modernisation de l'Administration publique », Kinshasa, octobre 2015.
- Ministère de la Fonction publique, « Projet de réforme et de rajeunissement de l'Administration publique »,

disponible sur
<http://www.fonctionpublique.gouv.cd/projet/rajeunissement>.

NDAYWEL-E-NZIEM I., *Histoire du Zaïre, de l'héritage ancien à l'âge contemporaine*, Duculot, Bruxelles, 1997.

PEISER G., *Droit administratif public de l'Etat. Territoriale et hospitalière, domaine public, expropriation, réquisition, travaux publics*, 15^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1991.

PETIT H., *Une éna est née*, 1^{ère} édition Tome II, Shekinah Sage, Kinshasa, 2015.

WELEPELE E. C., « La politisation de l'Administration publique congolaise : trajectoire, enjeux et heurts », disponible sur <http://www.codesria.org/spip.php?ElatrereformesenRDCpdf>, 08 avril 2013.