



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/>

RETRAITE ET RAJEUNISSEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

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

Cette analyse, à partir de différents effectifs du Ministère de la Fonction publique, explique la nécessité de la mise en place d'une politique pérenne de la retraite en vue, non seulement, de lutter contre la pléthore qui la gangrène, mais aussi, et surtout, d'en rajeunir. L'Administration publique est un corps constitué des personnes soumises à une réglementation. On y entre selon les procédés préétablis et on y sort suivant des mécanismes conséquents. Le Ministère de la Fonction publique est une administration au même titre que les autres ministères, mais, qui est chargé de gérer les fonctionnaires. A cet effet, il fait face aux problèmes communs. Le vieillissement du personnel pléthorique, la politisation, la corruption,... voilà autant de maux qui rongent la fonction publique. Raison pour laquelle cette étude propose qu'elle soit adaptée.

Mots-clés : Administration publique, Fonctionnaires, Fonction publique, Rajeunissement, Retraite.

SUMMARY

This analysis, based on different staff from the Ministry of the Civil Service, explains the importance of the establishment of a permanent retirement policy in order to fight against the plethora that is plaguing it, especially to rejuvenate it. The Public Administration is like a body made up of people subject to laws. One enters there according to the pre-established

procedures and one leaves there according to consequent procedures. The Ministry of the Civil Service is an administration like the other ministries, but which is responsible for managing civil servants. For this purpose, he faces similar problems. The aging of the plethora of staff, politicization, corruption,... these are all evils which have a negative influence on the public service. This is why this study proposes that it be adapted.

Keywords : *Public administration, Civil servants, Civil service, Rejuvenation, Retirement.*

INTRODUCTION

Se concevant comme institution de créature humaine, l'Etat est chargé d'assurer la sécurité des personnes ainsi que de leurs biens. Cette mission fondamentale de l'Etat n'est possible qu'au travers des organes y afférents.

En effet, l'Etat se consolide en l'interne autour des éléments dont la population, le territoire et le pouvoir, et à l'externe par la reconnaissance internationale. Ce dernier élément n'étant possible qu'à partir d'une organisation établie.

Par ailleurs, c'est à partir du pouvoir alors organisé qu'un Etat peut prétendre jouer son rôle, celui de la sécurisation ou mieux de l'intérêt général. Cet Etat fonctionne par la coexistence des instances politique et technique. La première instance étant passagère, on y entre par exemple par élections et en prend fin suivant le délai prévu (mandat) sans avancement en grade. C'est-à-dire, on entre avec son grade et on sort avec.

Par contre, la deuxième instance est constituée des personnes appelées à faire carrière selon les principes établis. On y accède, par exemple, par concours avec un grade inférieur, et prend fin honorablement par retraite. Ce, après avoir loyalement servi son Etat au travers de l'administration d'affectation. Mais outre la retraite, cette carrière peut aussi prendre fin par décès, démission, révocation ou licenciement.

Les structures techniques ou mieux administratives de l'Etat, sont chargées d'assurer la continuité des services publics. C'est pourquoi, elles doivent être efficaces, compétentes et bien sélectives pour servir l'intérêt général.

En République Démocratique du Congo, l'Etat tel qu'il existe, est un pur produit du mimétisme occidental. Il est logiquement né du souci du colonisateur d'unifier les différentes peuplades autour d'un pouvoir politique et d'une administration communs dans l'unique souci d'exploitation et de domination. Face à cet ambitieux défi, le besoin d'une administration surtout compétitive et forte sur tous les plans s'imposa. C'est dans cette logique que les forces prédatrices sous des prétextes d'évangélisation et de civilisation, une administration à la taille des enjeux fut imposée dans l'extraction des ressources de la colonie, suivant la trinité coloniale : Administration–Eglise catholique romaine-Entreprises.

Si durant les différentes époques coloniales, la propriété et la colonie se caractérisaient par une forte administration en termes de gestion du personnel, celle-ci s'effrite de plus en plus au grès des époques postcoloniales. Toutes les périodes qu'a duré la dictature au pays, suivies des moments de crises sans méconnaître celles d'après indépendance, « l'Administration publique en général et la fonction publique en particulier ne sont pas tenues à la hauteur des enjeux qui s'imposent »¹ ; d'où les réformes !

En dépit des réalités et difficultés internes, le besoin de performance et la nécessité de réformer l'Administration publique congolaise a toujours été le motif fondamental des dirigeants politiques. C'est ainsi que toutes les politiques doivent converger « à la nécessité de la mise en place d'un système administratif de qualité qui va servir d'appui au processus de développement du pays ».²

¹ Ministère de la Fonction publique, *Cadre stratégique général de la réforme et modernisation de l'Administration publique*, Kinshasa, octobre 2015, p. 27.

² BOYOO I. C., *Bâtir un système de management de qualité, hygiène, sécurité et environnement dans les services publics congolais*, Médiaspaul, Kinshasa, 2019, p. 55.

Cependant, suite aux difficultés que connaît l'Administration publique congolaise, notamment la non-maîtrise des effectifs,³ le vieillissement du personnel, la pléthore des agents, la politisation, etc., plusieurs réformes ont été entreprises dans le cadre du rajeunissement en vue de relever le défi lié au développement. D'où la création d'un établissement public dénommé Ecole Nationale d'Administration ; qui a pour missions de mettre à l'Administration publique congolaise des jeunes cadres compétents.

Si toutes les réformes entreprises convergent vers le rajeunissement de l'Administration publique passant par la maîtrise des effectifs, c'est parce qu'elle regorge un personnel vieillissant et pléthorique devenant inapte à s'adapter aux enjeux de l'heure. Cette question essentielle, trouve logiquement sa réponse dans la mise à la retraite. C'est dans cette logique qu'au cas du Ministère de la Fonction publique que s'inscrit cette analyse dans une approche systémique et historique, à partir des données observées traitées et critiquées au même titre que celles écrites.

I. ADMINISTRATION PUBLIQUE VERSUS FONCTION PUBLIQUE

Un Etat est géré suivant deux instances. Une, politique oriente, conçoit voire décide de ce qui doit être. Une 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

³ MAFELLY M. M., *La fonction Publique RDCienne : Organisation, fonctionnement, problèmes et suggestions*, BETRAS, Kinshasa, 2016, p. 15.

sémantique du mot « administration » qui avait le sens de gestion. Repris au moyen-âge 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.⁴ 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 sens ou dimensions à partir desquels 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.

I. 1. 2. 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.

I. 1. 3. 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. En outre, l'Administration publique est une organisation sociale que se donne tout groupe social évolué. Elle est l'instrument de

⁴ LOHATA T.P-R., *Droit administratif et institutions administratives : de la France à la RDC*, PUS, Kinshasa-Lodja, 2009, p. 17.

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 ».⁵ Pour ainsi saisir l'administration, il faut la replacer dans son contexte d'évolution.

I. 1. 4. Domaines de l'Administration

L'Administration publique prend la forme que l'Etat a adopté. 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.

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

⁵ NDAYWEL-E-NZIEM I., *Histoire du Zaïre, de l'héritage ancien à l'âge contemporaine*, Duculot, Bruxelles, 1997, p. 69.

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 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.⁶ Ces personnels, appelés « fonctionnaires »,⁷ 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 ».⁸

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.⁹ 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

⁶ PRETON J.M., *Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophone*, Colief, Paris, 1991, p. 20.

⁷ 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.

⁸ LABADERE A., *De ma notion et le régime juridique des services en droit administratif*, Droit social, Paris, 1990, p. 44.

⁹ BLANC L, *Fonction publique*, Que sais-je ?, PUZ, Paris, 1971, p. 7.

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.

I. 2. 1. 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. 2. 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. 3. Point de vue sociologique

De ce point de vue, 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. DE LA RETRAITE

Le terme retraite, vient étymologiquement du verbe retirer, signifiant sortir de, évacuer, vider, quitter. La retraite s'applique au travailleur salarié qui est sorti ou retiré de son activité professionnelle ou qui la cesse à la suite de l'affaiblissement de ses capacités physiques ou mentales dû à la vieillesse.

La retraite est donc une fatalité ou une contrainte pour le travailleur salarié, obligé, à un moment donné de la vie, à abandonner son travail. Elle est en même temps un droit à charge du bénéficiaire de bons et loyaux services du travailleur retraité. En d'autres termes, la retraite est

essentiellement une contrainte imposée au travailleur affaibli par la vieillesse, par des exigences de la vie socio-économique. Mais elle est également « un droit fondé sur l'équité, la justice et la solidarité ».¹⁰

II. 1. Retraite : une contrainte

Loin d'être une punition, la retraite réellement une contrainte, est une loi que la nature nous impose.

II. 1. 1. Retraite : une loi de la nature humaine

L'homme naît, grandit, vieillit et meurt. C'est une loi de la nature. Avant un certain âge de maturité, variable suivant la nature du service, l'enfant ne peut pas encore travailler. De même, un homme fort usé, très affaibli à cause de son âge très avancé, ne peut plus travailler. Ce sont donc là des contraintes liées à la nature de l'homme. Car avant un certain âge, l'enfant doit croître, se développer physiquement et mentalement avant de pouvoir rendre certains services requérant des aptitudes physiques ou mentales mûres. Mais aussi, après un certain âge, à la suite du vieillissement ou de l'usure progressive de ses facultés, l'homme devient de plus en plus incapable de l'effort physique ou mental.

Il doit donc se retirer. Il doit prendre sa retraite ou être retraité. Mais quand l'homme doit-il prendre sa retraite ?

II. 1. 2. Age d'admission à la retraite

En principe, c'est à partir du moment où, par l'effet de la vieillesse, ses capacités professionnelles ont effectivement diminué que l'homme est contraint de prendre sa retraite. C'est donc quand l'affaiblissement de ses capacités ne lui permet plus de travailler normalement.

Mais l'affaiblissement ou l'usure des qualités physiques et mentales d'un homme varie dans le temps et l'espace. Cependant, en RDC, la loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, par son article 80, stipule que :

¹⁰ EKUMBAKI I. B., « La retraite : un droit ou une contrainte », in LUWENYEMA L. (dir.), *Journées de réflexions sur le Code du travail et la sécurité sociale au Zaïre*, LULE, Moanda, 1991, p. 7.

« l'agent est d'office mis à la retraite premièrement, lorsqu'il a atteint l'âge de soixante-cinq ans et deuxièmement s'il a effectué une carrière de trente-cinq ans. Néanmoins, si l'agent n'a pas atteint l'âge de soixante-cinq ans à cette époque, il peut être autorisé à continuer son service jusqu'au moment où il atteindra cet âge. En outre, l'agent peut, à sa demande ou à l'initiative de l'Administration, en cas d'insuffisance professionnelle constatée par la cotation de trois dernières années ne permettant plus son reclassement dans un autre emploi, être mis à la retraite, s'il a accompli une carrière de vingt-cinq au moins ».¹¹

II. 2. Retraite : un droit

Contraint de se retirer, affaibli par le travail et le temps, ne disposant plus de capacité pour se procurer des revenus pour la subsistance de lui-même et des siens, le travailleur retraité assuré, bénéficie du droit à une allocation de fin de carrière et à la pension de retraite qui le protège contre la misère économique dans laquelle risque de le plonger la vieillesse en interrompant ses gains.

L'allocation de fin de carrière peut être définie comme une somme que l'Etat alloue au Fonctionnaire qui cesse définitivement ses services après avoir accompli une carrière de 20 ans au moins en vue de lui permettre de s'installer dans sa nouvelle vie.¹² Quant à la pension à une rémunération viagère dont bénéficie l'agent lorsque, cessant définitivement ses fonctions, il remplit certaines conditions déterminées à cet effet par le statut.

Autrefois considérée comme une faveur accordée discrétionnairement par l'autorité, la pension a fini par être conçue comme un véritable droit des agents publics.

Participant au caractère de la rémunération, la pension revêt de ce fait une nature législative et réglementaire. Il en résulte que son taux est fixé

¹¹ 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 République Démocratique du Congo, Numéro spécial du 03 août 2016, p. 29.

¹² BARUTI A.I.T., *Le déclin de la Fonction publique en République Démocratique du Congo : problème d'homme*, MES-Kinshasa, Kinshasa, 2013, p. 142.

unilatéralement par la loi et les règlements et qu'il est également modifiable, de façon unilatérale et à tout moment.

Deux conditions sont requises pour l'octroi de la pension. Premièrement, la fin de la carrière doit intervenir pour des motifs autres que ceux entraînant la déchéance du droit à la pension, notamment le décès, la révocation ou la démission d'office de l'agent. Deuxièmement, l'agent doit totaliser, à la date de la cessation définitive de services, une ancienneté de carrière minimum de 25 ans. Celle-ci est fixée par le statut (article 119).

II. 3. Retraite au Ministère de la Fonction publique

Aujourd'hui plus qu'hier, face aux nombreux changements qui affectent l'environnement, l'Administration publique congolaise doit répondre adéquatement par un personnel satisfait de son travail et capable de s'adapter aux exigences croissantes de l'environnement.

En outre, le travailleur a besoin de beaucoup d'énergies pour faire face à toutes les situations conflictuelles occasionnées par son travail. Or, la plupart des travailleurs âgés s'adaptent difficilement aux changements et qu'ils sont pratiquement incapables d'effort soutenu.¹³

II. 3. 1. Conditions de la mise à la retraite

Si les conditions de mise à la retraite ont été clairement déterminées par la loi, son application reste sujette à caution. En effet, il n'est pas rare de retrouver encore en activité les fonctionnaires qui ont largement dépassé la limite d'âge. Ce qui bloque tout espoir de promotion des jeunes cadres et en conséquence, favorise la pléthore au sein de l'Administration publique en général et au sein du ministère de la fonction publique en particulier.

Tout ceci explique la mauvaise gestion du personnel de carrière des services publics de l'Etat [...]. Ainsi, par manque de suivi, la mise à la retraite apparaît aux yeux du fonctionnaire congolais, non plus comme cette récompense que l'Etat accorde à ses agents les plus méritants en

¹³ KABANGE N. C., *Droit administratif*, TOME II, Saint Paul, Kinshasa, 2000, pp. 171-172.

reconnaissance des bons et loyaux services qu'ils ont rendus à la Nation mais comme une punition ou un désaveu.¹⁴

II. 3. 2. Effet de la mesure

En fin 2016, plus de 250000 fonctionnaires (tous ministères confondus) ont été identifiés admissibles à la retraite, suivant le rapport bi-annuel 2015-2016 de la Cellule de Mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Publique (CMRAP).¹⁵

Dans ce cadre et en vue du rajeunissement de l'Administration publique, en 2015 la Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents Publics de l'Etat fut créée et opérationnalisée suivie en 2017 (soit le 10) du lancement des premières opérations de la paie des pensions de la retraite au profit des retraités du Secrétaire général au huissier.

Compte tenu de l'effectif des agents et fonctionnaires de l'Administration publique éligible à la retraite, quelques ministères ont été ciblés comme pilotes de la réforme pour la mise à la retraite. Il s'agit de la Fonction publique, des Finances, du Budget, du Plan et du Portefeuille.

II. 4. Autour de quelques effectifs au Ministère de la Fonction publique

Le Ministère de la Fonction publique à l'instar des autres Ministères émergeant de la Fonction publique fait face au problème notamment de la pléthore. Ceci se remarque au travers de l'écart inadapté entre l'effectif du cadre organique et celui effectivement déclaré. En effet, tirés de la Direction des Ressources Humaines du Secrétariat Général à la Fonction Publique Chargé des Actifs, les différents effectifs repris ici se rapportent avec la mise à la retraite du 10 juillet 2017.

II. 4. 1. De l'effectif du cadre organique

Le Ministère de la Fonction publique (agents actifs et passifs) regorge avant la mise à la retraite du 10 juillet 2017, tous grades confondus, nouvelles unités comprise, un effectif déclaré estimé à 6433 contre les 4419 suivant le cadre organique. Il se dégage donc un écart significatif de 2014.

¹⁴ BARUTI A.I.T., *Op. cit.*, pp. 146-147.

¹⁵ Ministère de la Fonction publique-CMRAP, *Rapport bi-annuel 2015-2016*, Kinshasa, 2016, p. 42.

Le Ministère de la Fonction publique doit s'adapter aux impératifs environnementaux et adapter son effectif en vue de faire face aux défis qui s'imposent. Il est tenu à gérer son personnel suivant le cadre organique, car outil de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Il permet de projeter, sur le moyen terme, des actions de recrutement et de renforcement de capacités des cadres, en rapport avec la structuration, les besoins et les objectifs stratégiques y assignés.

II. 4. 2. De l'effectif déclaré avant la mise à la retraite du 10 juillet 2017

Avec un effectif déclaré de 6433 fonctionnaires (actifs et passifs), nouvelles unités comprises, le Ministère de la Fonction publique, comme presque tout l'ensemble de l'Administration publique, fait face au problème de sureffectif, d'où la pléthore. Ce, comparativement à l'effectif du cadre organique, soit 4419.

En effet, il existe, en particulier, une prolifération de nouvelles unités au sein du Ministère de la Fonction publique. Cette question reste à la base notamment de la lourdeur et lenteur administratives contribuant aux dysfonctionnements tous azimuts.

II. 4. 3. De l'effectif des admis à la retraite avant 10 juillet 2017

Avec un total de 6433 agents déclarés au sein du Ministère de la Fonction publique, seuls 412 ont été admis à la retraite avant la mise à la retraite du 10 juillet 2017. En effet, cette situation reflète la mauvaise gestion du personnel de la Fonction publique et l'absence d'une bonne politique de gestion de la retraite des fonctionnaires au sein de ce Ministère.

D'où, si le Gouvernement de la République au travers de ses Comités qui se chargent de la retraite, se contente de faire des statistiques des prévisions de départ à la retraite sans tenir compte de mettre en place une bonne politique de la mise à la retraite effective, les prévisions, étant juste des indications données sur l'état probable d'une situation pour le ou les jour(s) à venir, ne serviront à rien. Sur ce, les prévisions doivent être suivies de la mise effective à la retraite des agents et fonctionnaires éligibles à la retraite.

Ainsi, le Ministère de la Fonction publique doit insérer des principes managériaux dans la gestion du personnel, qui veut dire, gérer avec soin le personnel en organisant de recensement des fonctionnaires éligibles à la retraite par année en coordonnant les activités de la retraite et prévoyant des mesures et fonds pour éviter de cumuler les vieux dans la Fonction publique qui, faute de quoi, l'inefficacité et la diminution sensible du niveau de performance et de la qualité de productivité dans la structure resteront permanentes.

II. 4. 4. De l'effectif réel mis à la retraite au 10 juillet 2017

Au 10 juillet 2017, 412 fonctionnaires relevant du Ministère de la Fonction publique, comme Ministère choisi pilote en vue de la retraite à l'instar d'autres, furent retraités. Le nombre est resté le même selon les prévisions avec des modifications au regard des grades. C'est ce qui explique le recours à l'ENA dans le but du rajeunissement. Malheureusement, suite à la pléthore observée et du reste bien entretenue par les mandataires politiques l'après retraite a ressemblé à la période d'avant retraite.

Cette situation reste tributaire à l'absence de fonds par le gouvernement afin d'assurer un système infaillible et durable de la retraite des agents et fonctionnaires éligibles à la retraite et de payer les indemnités de fin de carrière. C'est dans cette perspective que le gouvernement de la République doit rendre viable la CNSSAP pour fin de pérennisation du système de retraite infaillible, luttant contre le vieillissement du personnel.

II. 4. 5. De l'effectif après mise à la retraite du 10 juillet 2017

Après la mise à la retraite, le Ministère a déclaré un effectif de 6021 agents et fonctionnaires, sur un effectif organique de 4419 et déclaré de 6433. Cette mise à la retraite devrait être accompagnée des actions d'équilibrer l'effectif déclaré et l'effectif organique pour permettre les nouvelles affectations au sein de ce Ministère. Ne tenant pas compte de son cadre organique en vigueur (4419) dans la gestion de son personnel, le Ministère au même titre que les autres administrations publiques doit, de ce fait, adapter son cadre de gestion personnelle. Car le rajeunissement de la Fonction publique en dépend en ce qui concerne les emplois et compétences.

II. 4. 6. De l'effectif des affectations de 2014 à 2018 de l'ENA et JPO au sein du Ministère de la Fonction publique

De 2014 à 2018, seuls 40 diplômés de l'Ecole Nationale de l'Administration Publique et Jeunes Professionnels Officiels (JPO)¹⁶ furent affectés au Ministère de la Fonction publique. Faible affectation compte tenu du vieillissement dudit Ministère sur un effectif de 412 agents et fonctionnaires admis à la retraite.

II. 5. Retombées d'absence de mise à la retraite au sein de la Fonction publique

Le vieillissement du personnel, il en résulte un état dépressif ou un épuisement professionnel caractérisé par un sentiment de vide qui engendre un sentiment d'échec et d'insatisfaction. Quant à la motivation, l'engagement et l'implication personnelle dans l'exécution de la tâche sont également affectés.

Généralement, il ne reste plus au vieux travailleur que des intentions dues à son expérience sans action. Or, sans action, aucune institution ne peut être rentable, compétitive. Elle cesse même d'exister.

D'ailleurs, il ne s'agit pas de se contenter de n'importe quelle action mais de celle qui peut rendre l'institution performante et lui permettant d'atteindre ses objectifs, c'est-à-dire d'une action appuyée, soutenue et intelligente ; ce dont est rarement capable un travailleur décrépit. Il s'ensuit une frustration qui accentue la détérioration du rendement.

¹⁶ JPO, est un programme initié par le gouvernement de la République, et mis en œuvre par le Ministère de la Fonction publique à travers le Projet de Réforme et de Rajeunissement de l'Administration Publique, et qui permet de recruter des jeunes universitaires et de les intégrer dans l'Administration publique. Le programme jeune professionnel vise à permettre à des jeunes universitaires recrutés sur base du principe de la méritocratie à travers un concours basé sur des critères objectifs organisé sur toute l'étendue du territoire national de faire carrière au sein de l'Administration publique après deux mois de formation en salle et un stage d'immersion de quatre mois dans différents services de l'Administration publique. Ils sont donc, soumis aux mêmes obligations que tous les autres fonctionnaires suivant la loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat.

Les conséquences de l'état du vieillissement du personnel au sein de la Fonction publique sont nombreuses, notamment : le manque d'emploi aux jeunes, la lourdeur, les désordres dans les domaines de rémunérations, etc.

En effet, la non effectivité de la mise à la retraite constitue en quelque sorte un blocage en matière d'emploi pour beaucoup de jeunes diplômés chômeurs et sans emploi, nantis de connaissances suffisantes et aguerries pouvant honorablement et valablement occuper les différents postes, restés longtemps la chasse gardée des vieux fonctionnaires.

La gestion du personnel ne se limite pas seulement à recruter. Elle doit en plus aménager la carrière, s'occuper de la retraite, de la pension, de la formation et du perfectionnement des agents.

III. ENA ET RAJEUNISSEMENT DU MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le Ministère de la Fonction publique s'appuie sur des ressources humaines qui lui permettent de remplir son rôle renové. Sur ce, la qualité des agents est un élément crucial car ils doivent être bien formés, efficaces, animés par la quête effrénée de l'excellence et des résultats. Ses effectifs doivent être connus et maîtrisés ; ce qui conduit les agents en poste à bénéficier d'une dynamique en termes de salaire et de couverture sociale. La pérennisation du système de retraite est un outil efficace permettant de rajeunir le Ministère de la Fonction publique.

La retraite étant un préalable du rajeunissement, la mise à la retraite des agents et fonctionnaires entraîne le recours à des recrutements sur base concurrentielle et transparente des jeunes professionnels compétents. En outre, face aux multiples réformes institutionnelles de la RDC, le Ministère de la Fonction publique a un besoin impératif de renforcer ses capacités de gestion.

De ce fait, la mise en place des systèmes de recrutement, de nomination et d'avancement en grade dans l'Administration publique fondés sur des bases objectifs et justes s'impose.

III. 1. Effectifs formés

Il y a plusieurs projets qui existent quant au rajeunissement de l'Administration publique congolaise. C'est à ce sujet que l'ENA fut créée et appuyée par les partenaires. L'Ecole Nationale d'Administration a pour objet la formation des agents de carrière des services publics de l'Etat. En vue de réaliser son objet, l'Ecole Nationale d'Administration est chargée :

- d'assurer la formation initiale et la formation continue des cadres supérieurs de l'Administration publique et des différents services publics de l'Etat ;
- d'assurer la formation des cadres supérieurs des administrations des pays de la sous-région, conformément aux accords signés entre le gouvernement de la République Démocratique du Congo et les gouvernements étrangers intéressés ;
- de participer au recrutement des Hauts Fonctionnaires de l'Administration publique et des différents services publics de l'Etat congolais ;
- de procéder à la réalisation des études, expertises et recherches au profit de l'Administration publique et des autres services publics de l'Etat ;
- d'organiser des colloques, séminaires et journées d'études en rapport avec les enseignements dispensés par l'Ecole.

Du point de vue de droit, l'ENA de la RDC a été créée par le Décret N°13/013 du 16 avril 2013 portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé Ecole Nationale d'Administration, en sigle ENA-RDC. Sur pied de l'article 1^{er} du décret susmentionné, l'ENA est un Etablissement public à caractère administratif.

III. 1. 1. Effectifs des formés de l'ENA de 2014 à 2018

Durant cinq années (soit de 2014 à 2018), l'ENA a formé 449 jeunes dans l'objectif du rajeunissement de l'Administration publique. Si en 2017 sur un effectif déclaré de 6021 fonctionnaires après retraite à la suite de 412 mis à la retraite, le problème est loin d'être résolu. Compte tenu notamment du manque de moyens suffisants à former proportionnellement au besoin lié à

remplacer les retraités, l'ENA reste incapable de combler tous les postes vacants.

III. 1. 2. Effectif des diplômés de l'ENA affectés au Ministère de la Fonction publique de 2014 à 2018

L'apport de l'ENA dans le processus du rajeunissement du Ministère de la Fonction publique est loin de résoudre l'épineux problème. En effet, l'ENA a un apport positif sur le plan de la qualité des agents qu'il affecte mais, quant à ce qui concerne les quantités, elle a un apport négatif par rapport aux effectifs des agents et fonctionnaires retraités en 2017.

Cet état est dû à la pléthore quelque part causée par la mauvaise gestion de la mise à la retraite observée au sein du Ministère de la Fonction publique. Car sur 412 agents et fonctionnaires retraités, l'ENA n'a pu qu'affecter 6. La mauvaise gestion de la mise à la retraite et la pléthore, sont autant des problèmes à la base de ce paradoxe.

III. 2. Evaluation

Au-delà des problèmes financiers et du manque de volonté politique, la problématique du rajeunissement de l'Administration publique tire sa source dans la mauvaise gestion de la mise à la retraite des agents et fonctionnaires de l'Etat et l'absence d'une « caisse nationale de sécurité sociale des fonctionnaires de l'Etat ».¹⁷

Cependant, créer des établissements comme l'ENA pour rajeunir l'Administration publique ne résout pas le problème en soi, car s'il y a des nouveaux jeunes et qu'il n'y a pas de retraite, tous les efforts sont réduits au néant. En effet, l'on assiste à un mouvement des entrées des jeunes recrues sans la sortie des vieux. Par conséquent, il y a risque que l'ENA soit supprimée compte tenu du problème à résoudre face à la pléthore. La pléthore persistante observée au sein du Ministère de la Fonction publique est aussi une des causes qui bloquent son rajeunissement.

¹⁷ Créée depuis 2015, cette caisse n'est pas encore totalement opérationnalisée faute des moyens y afférents.

En vue de résoudre le problème du rajeunissement, la bonne gestion de retraite reste de mise. Pour ce faire, le gouvernement congolais doit doter la CNSSAP des moyens suffisants pour son fonctionnement et veiller à ce qu'elle soit une caisse de retraite efficace et stable fondée sur un mécanisme efficient et transparent dans son organisation et fonctionnement. Ce, en perspective d'un système infaillible et durable de la retraite. Autant, il faut bien prendre en charge la CNSSAP, autant l'ENA doit aussi être bien financée et ne pas dépendre des bailleurs des fonds.

Appelée à jouer l'important rôle dans le processus du rajeunissement de l'Administration publique congolaise et du renforcement des capacités des agents et fonctionnaires en fonction, l'ENA fournit des cadres en fonction des fonds alloués en vue de combler les postes vacants. Son apport négatif dans ce rôle, reste tributaire au problème financier et à la mauvaise gestion de la mise à la retraite.

CONCLUSION

L'efficacité d'un Etat réside notamment dans sa capacité à faire face aux différents problèmes de sa population. Pour ce faire, il doit disposer des institutions spécifiques afin de se rapprocher des administrés. L'Etat comme fiction, est perceptible au travers de ses administrations. Par conséquent, elles doivent être à la hauteur des attentes de sa population et faire face aux impératifs de compétitifs dans le concert des nations.

De la découverte du territoire à son émergence comme Etat moderne en passant par sa mise en valeur, la RDC a évolué avec administrations y afférentes au regard du système politique. En effet, dans l'objectif d'exploiter les ressources de la colonie, avant l'indépendance une administration conséquente fut mise en place. Après la colonisation, une administration à la hauteur des enjeux de la détermination devrait être installée.

L'Administration publique en RDC est constituée non seulement des agents relevant de différents Ministères mais aussi de différents services y relatifs. Les premiers, fonctionnaires sont gérés par le Ministère de la Fonction publique suivant la Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut

des agents de carrière des services publics de l'Etat. Les seconds, agents de l'Etat du fait de leur prise en charge, sont gérés suivant soit la convention collective (entreprises publiques, établissements publics) soit un mandat (personnels politiques).

En effet, l'Administration publique en général tout comme la Fonction publique en particulier, fait face aux sérieux problèmes des effectifs pléthoriques, du vieillissement du personnel. D'où les réformes !

Les réformes dans la Fonction publique visent essentiellement la maîtrise des effectifs en vue du rajeunissement du personnel. A cet effet, la retraite reste une des voies obligées. Il se contente qu'à partir des effectifs ici traités, les différentes réformes sont loin de résoudre le problème du rajeunissement faute d'une politique infaillible et durable de retraite. Si l'ENA a vocation de doter à l'Administration publique des cadres compétents et adaptés, il y a lieu alors de rendre viable la CNSSAP.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BARUTI A.I.T., *Le déclin de la Fonction publique en République Démocratique du Congo : problème d'homme*, MES-Kinshasa, 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*, Médiaspaul, Kinshasa, 2019.
- LUWENYEMA L. (dir.), *Journées de réflexions sur le Code du travail et la sécurité sociale au Zaïre*, LULE, Moanda, 1991.
- KABANGE N. 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 T.P-R., *Droit administratif et institutions administratives : de la France à la RDC*, PUS, Kinshasa-Lodja, 2009.
- 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 République Démocratique du Congo, Numéro spécial du 03 août 2016.

- MAFELLY M. 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-CMRAP, *Rapport bi-annuel 2015-2016*, Kinshasa, 2016.
- 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.
- PRETON J.M., *Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophone*, Colief, Paris, 1991.