
M.E.S., Numéro 123, Vol.2. Juillet – Septembre 2022

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 28 juillet 2022



Revue Internationale des Dynamiques Sociales

Mouvements et Enjeux Sociaux

Kinshasa, juillet - septembre 2022

MAITRISE DES EFFECTIFS DES AGENTS DE CARRIERE DE SERVICES PUBLICS DE L'ETAT EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : DEFIS ET PERSPECTIVES

par

Timothée NGONGO TAMBUE

*Chef de travaux, Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques
Université Pédagogique Nationale*

Résumé

Le présent travail qui porte sur la maîtrise des effectifs des agents de carrière de services publics de l'Etat en République Démocratique du Congo : défis et perspectives, il est question de savoir comment la fonction publique Congolaise peut-elle, à partir des outils de la bonne gouvernance, procéder à maîtriser et à maintenir l'équilibre des effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat en RDC.

De ce fait, il a été dit que les effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat Congolais ne sont pas jusqu'à ces jours maîtrisés, malgré d'énormes efforts que ne cesse de fournir le gouvernement Congolais par le biais du Ministre de la fonction publique. Et malgré les différentes réformes initiées souvent par le gouvernement, l'effectif desdits agents n'est pas toujours bien maîtrisé suite au désordre et à l'indiscipline dans le processus de recrutement, ne tenant compte ni des besoins organiques de ministère, ni des contraintes budgétaires.

Mots-clés : *maîtrise, effectifs, agents de carrière, services publics, République Démocratique du Congo*

Abstract

The present work that was about the restraint of strengths of agents of career of public services of the state in Democratic Republic of Congo: challenges and perspectives articulate around three big points. During the present survey he/it was question to know the function how public Congolese can her, from tools of the good governance, to proceed to master and to maintain the balance of strengths of agents of career of the public services of the state in RDC.

Of this fact, he/it has been said that strengths of agents of career of the public services of state Congolese are not until these days mastered in spite of enormous efforts that doesn't quit to provide government Congolese by the slant of the Minister of the public function. And in spite of the different reforms insiders often by government Congolese, the strength of the aforesaid agents are not always mastered well following

the mess and the insubordination in the recruiting process that holds account nor of the organic needs of ministry nor the budgetary constraints.

INTRODUCTION

D'après S. Paugam, le choix d'un thème de recherche ne relève jamais totalement du hasard. Il est rare de s'y intéresser sans en avoir été, à un moment de sa vie, directement ou indirectement confronté, projetant presque inévitablement une partie de soi-même dans la recherche qu'on mène¹.

Le présent travail porte sur : Maîtrise des effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat en République Démocratique du Congo : défis et perspectives.

Le choix de ce sujet se justifie du fait que l'Administration Publique étant l'épine dorsale du développement d'un Etat à travers un contrôle régulier et une réelle maîtrise des effectifs, son rendement, son efficacité ainsi que son efficience peuvent garantir son bon fonctionnement en République Démocratique du Congo.

Quant à l'intérêt du présent travail, il convient de souligner qu'il est à la fois scientifique et pratique. Sur le plan scientifique, Ce travail nous permet d'approfondir un domaine important en Sciences Administratives, à savoir la gestion des ressources humaines.

En effet, le constat que l'on fait en matière des ressources humaines à la fonction publique est que le gouvernement congolais procède souvent aux engagements des nouveaux employés sans tenir compte du plafond prévu ad hoc.

Cette situation entraîne une pléthore d'agents de l'Etat au sein de la fonction publique, laquelle pléthore, met le gouvernement en difficultés d'ordre financier pour rémunérer ces employés faute des crédits budgétaires correspondants.

Quant au plan pratique, la maîtrise des rouages de la gestion des ressources humaines publiques nous permettra de formuler des suggestions susceptibles d'être mises en œuvre et tout en les soumettant aux dirigeants du pays, en vue de revaloriser la Fonction Publique Congolaise.

I. PROBLEME DE LA MAITRISE DES EFFECTIFS AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE CONGOLAISE

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 agents de l'Administration de l'Etat, de mieux prévoir le renouvellement de ce corps, d'améliorer ses compétences lors du recrutement en jugulant ainsi la pléthore. Elle permet par ailleurs d'ajuster le

¹ S. PAUGAM, *La pratique de la sociologie*, Paris, PUF, 2008, pp. 18-19.

personnel au volume de tâches et aux exigences qualitatives des travaux administratifs, de contrôler et de maîtriser l'impact budgétaire du personnel administratif et enfin d'assurer la gestion de la carrière des Fonctionnaires pour mieux planifier la mise à la retraite de ces agents.

Cependant, la Fonction Publique qui devrait jouer le rôle de support dans la gestion du social des administrés souffre elle-même de dysfonctionnements aigus. Cet état de choses justifie de temps en temps l'idée d'une réforme en profondeur de la Fonction Publique congolaise. Actualisée au cours de cette dernière République, la réforme de l'Administration Publique visait entre autres comme objectifs d'atteindre deux résultats essentiels qui sont :

- l'avènement d'une Administration Publique moderne et performante assumant correctement l'essentiel de la mission de l'Etat et constituant un instrument par excellence du développement socio-économique du pays ;
- l'émergence d'un nouveau type d'agent de l'Etat, motivé, efficace et revalorisé.

Consécutivement au second objectif ci-dessus, dans les lignes qui suivent, nous allons faire une analyse quantitative des effectifs basée sur les considérations partielles des derniers recensements des agents et fonctionnaires (point 1), une analyse sociologique desdites données, afin de pencher sur, quelques perspectives d'avenir pour sortir la Fonction Publique congolaise du chaos et la basculer, en tant qu'appareil de l'Etat vers un développement durable (point 2).

I.1. ANALYSE SOCIOLOGIQUE DE TENTATIVE DE MAITRISE DES EFFECTIFS DES AGENTS DE CARRIERE DE SERVICES PUBLICS DE L'ETAT (2011-2018)

Le système d'Administration Publique de la RDC consiste en trois structures parallèles, à savoir :

- une administration générale, vieillissante et de fait, mise de côté lors du processus général de conception et de mise en œuvre des politiques, au détriment de son efficacité ;
- un système de cabinets politiques qui vont et viennent au gré des ministères, mais ont pris de fait le contrôle de l'essentiel de la fonction de conception des politiques du Gouvernement, ce qui introduit division, reproduction et incohérence de celles-ci.

Cette multiplication des fonctions au sein de la Fonction Publique fut la réponse apportée par les précédents gouvernements pour contourner l'inefficacité de l'administration générale alors que ce système a permis des avancées dans certains domaines, telle que la conception de réformes clés. Le Gouvernement actuel est conscient que le fait de reposer sur des cabinets politiques provisoires et des structures « parallèles » de suivi et de mise en œuvre des réformes, n'est pas viable à long terme et contribue à l'affaiblissement de l'administration publique. Ainsi, il est impérieux de redéfinir les rôles entre les parties prenantes au sein d'un même Ministère en

recentrant le Leadership stratégique autour du Ministre, de son cabinet politique et de Management stratégique autour du Secrétariat Général.

Outre l'unité de commandement et de pilotage nécessaire, les défis qui se posent à la fonction publique sont de quatre sortes, à savoir :

- une structure de gestion et de cadre juridique fragmentée ;
- une phase de recensement national des agents et fonctionnaires de l'Etat ;
- un système de paie inadapté et incohérent
- une inadéquation entre cadre organique, besoins et missions de l'administration

I.1.1. Une structure de gestion et de cadre juridique fragmentée

Intégrée initialement dans un cadre juridique unique, la Fonction Publique s'est divisée en une multitude de groupes spéciaux et de cadres dans une structure de gestion ou de grille de salaire cohérentes. Il existe en particulier une prolifération de « nouvelles unités », du personnel sans statut juridique qui sont des responsables et se voient accorder des bénéfices associés à leur emploi de fait (Banque Mondiale, 2010).

De plus, les nombreux amendements à la législation, en particulier les multiples « statuts spécifiques », ont effectivement sapé l'idée d'une administration unie, et créé un système dans lequel la plupart des ministères gèrent le personnel comme ils l'entendent. Ceci exacerbe à son tour le problème de l'action collective au sein du Gouvernement caractérisé par une faible coordination et un mauvais partage des informations. Pour résoudre ce problème, la conception d'un nouveau cadre juridique a été lancée au début de l'année 2005, avec l'aide de la Coopération belge et du PNUD.

Suspendu avant les élections de 2006, ce processus a repris après l'alternance gouvernementale et s'est poursuivi jusqu'en décembre 2012, lorsque le nouveau gouvernement en place a soumis la proposition de la nouvelle Loi organique de la Fonction Publique au Parlement visant la mise en place d'un Statut général et des statuts spécifiques applicables aux agents et fonctionnaires, y compris aux niveaux provincial et local.

I.1.2. Phase de recensement national des agents et fonctionnaires de l'Etat.

En 2013, la Fonction Publique a recensé les agents et Fonctionnaires de 4 provinces restantes notamment Sud-Kivu, Katanga, Equateur et Province Orientale pour constituer la base exploitable jusqu'à ce jour.

Actuellement, le système de gestion RH implique deux institutions mal coordonnées. Le Ministère de la Fonction Publique est chargé de la gestion de l'ensemble du service public, tandis que la direction de la paie du Ministère du Budget s'occupe de la masse salariale.

Le manque d'intégration entre ces deux institutions crée des incohérences significatives entre les bases de données, et augmente l'étendue des abus, notamment des emplois et rémunérations indus qui ouvrent la voie aux doubles entrées et emplois fictifs. Ce manque de coordination contribue de plus aux recrutements illégaux, au

gonflement de la masse salariale et à un système de rémunération opaque et inéquitable. C'est pourquoi il s'avère important de mettre en place un mécanisme consultatif permanent et régulier notamment à travers l'organisation des réunions ministérielles mixtes (Cabinet politique et Administration) sous une fréquence hebdomadaire pour évaluer la mise en œuvre des activités définies dans la feuille de missions des ministères.

I.1.3. Un système de paie inadapté et incohérent

Durant de nombreuses années, le gouvernement n'a pas proposé de structure de paie transparente et équitable, ce qui a miné l'esprit d'équipe et de cohésion au sein de la Fonction Publique et a eu un impact négatif sur la coopération professionnelle dans et entre les ministères et départements. L'absence virtuelle de motivation au travail, associée au manque total d'évaluation de la performance a créé une culture de tolérance des faibles performances et d'absence d'encouragement de la bonne performance.

Actuellement, il n'y a aucune politique cohérente de gestion du système de la paie et de résolution du problème des faibles rémunérations. Les salaires représentent plus de 45% des dépenses publiques (CEM 201 I).

Le Gouvernement a relancé le processus de réforme en se concentrant sur la rationalisation de la grille des salaires. Cela nécessite de répondre au problème des « primes spécifiques » ou bonus arbitraires qui ne sont pas compris dans le budget de la masse salariale et versés par les ministères aux cadres de haut niveau, et d'évaluer la durabilité budgétaire d'une revue à la hausse de la grille des salaires.

I.1.4. Inadéquation entre cadre organique, besoins et missions de l'administration

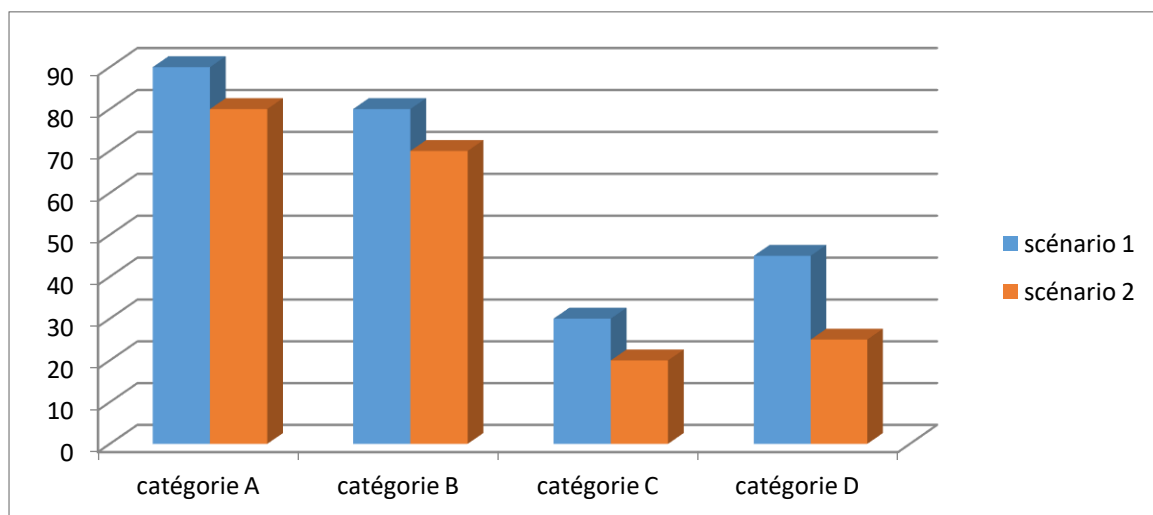
Tableau I. Niveau d'inadéquation entre cadre organique, besoins et missions de l'administration

Effectifs	Grades											Effectifs total
	110	120	130	140	210	220	310	320	330	340	350	
	SG	DIR	CD	CB	ATB ₁	ATB ₂	AGB ₁	AGB ₂	AA2	AA2	Huis.	
Effectifs organiques	66	1134	4756	1398 ₉	31369	37033	45900	2871 ₃	13129	5304	4057	185450
TOTAL GENERAL DES EFFECTIFS	699	4754	9607	2255 ₈	40607	39445	57858	4935 ₉	31850	1310 ₇	6208	276052
Sous-statuts déclarés												
Effectifs des Nouvelles Unités déclarés		10	236	774	15988	18237	31613	2609 ₇	15082	5321	4564	117922

Source : Secrétariat Général du Ministère de la Fonction Publique chargé des Actifs.

Les effectifs déclarés des administrations excèdent de loin le niveau prévu par le cadre organique, les départs à la retraite prévisibles concernent surtout les catégories A et B et l'écart avec les catégories C et D est considérable. Il ressort d'autre part la nécessité de procéder à une mise à la retraite séquentielle, au regard du fait que les catégories des agents les plus touchées (A et B) par le vieillissement sont celles à forte concentration des cadres ayant une forte technicité et une longue expérience. Le risque d'y aller d'un trait serait de vider l'administration publique de toutes ses compétences, ce qui crée de toute évidence un besoin imminent de rajeunissement du personnel. Pour y arriver, la création d'une agence spécialisée pour la sélection des agents de carrière des services publics de l'Etat en vue de former des cadres de la fonction publique constitue un moyen de pallier cette difficulté.

Graphique n°1 : Niveau d'inadéquation entre cadre organique, besoins et missions de l'administration



Source : Ministère de la Fonction Publique : cadre stratégique général de la Réforme et modernisation de l'Administration Publique, 2015, p. 40.

A : conception, commandement, direction et contrôle général (SG et Dir.) ;

B : coordination et encadrement (CD et CB)

C : collaboration des tâches intellectuelles et techniques (AA1, AA2, AA1)

D : exécution des tâches non spécialisées et prestation technique manuelle (AA2, AA1 et AA2 et huissier).

III. FAIBLESSES DES REFORMES ADMINISTRATIVES ET PERSPECTIVES DE LA MODERNISATION

III.1. LES FAIBLESSES DES REFORMES DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'une des faiblesses fondamentales dans le processus de réforme concerne le recours à la structure administrative congolaise. Dans le contexte de la crise qui touche l'État, les administrations congolaises sont incapables et souvent peu désireuses d'œuvrer en faveur de la réforme. Au lieu de faciliter celle-ci, elles la sapent.

La crise de l'État au Congo est caractérisée par une perte de légitimité, une renonciation au programme de développement, une incapacité à assurer la sécurité (ou le monopole de la coercition), des défaillances dans la gestion des priorités politiques et techniques et une incapacité à mobiliser, générer ou gérer les ressources financières internes et externes. Malgré ces énormes problèmes, le Congo supporte un espace administratif sur lequel les agents de l'État et les citoyens semblent parvenir à une forme d'arrangement complexe mais réalisable.

C'est aussi un espace où les partenaires internationaux continuent à croire dans la fonction d'intermédiaire de réforme des agents de l'État congolais. Les citoyens comme les partenaires internationaux entretiennent une étrange relation d'amour-haine avec l'appareil administratif de l'État, malgré sa brutalité et ses méthodes de corruption à tous les niveaux.

Il semble quelque peu paradoxal que les institutions de Bretton Woods aient invité le gouvernement à réorganiser la fonction publique en obligeant les personnes ayant dépassé l'âge de la retraite à arrêter leur prestation et à ne pas réajuster les émoluments des autres fonctionnaires, c'est-à-dire les cadres censés mettre en œuvre les initiatives de réforme. Elles se sont cependant montrées relativement indulgentes au sujet de hausses de salaires et des avantages en nature souvent excessifs en faveur des acteurs politiques. L'écart entre la façon dont les experts de ces institutions privilégient les acteurs politiques au détriment des agents administratifs est frappant.

Même si la crise qui touche l'État handicape assurément le *modus operandi* des services administratifs au sens wébérien du terme, elle ne les a guère fait disparaître. Ils ont encore clairement une raison d'être pour les citoyens ordinaires, les élites politiques et les experts internationaux de la réforme. Cette crise a néanmoins considérablement transformé la mission initiale de ces services.

L'Administration est une puissante machine, qui contribue à la perpétuation et à la reproduction de l'État en tant qu'entité politique et territoriale souveraine. Même si un rapport de la Banque mondiale sur la gouvernance en RDC évoque « l'endurance de l'administration et quelques poches de fonctionnalité », il soutient aussi que l'administration « semble avoir abandonné ses objectifs initiaux »².

La corruption, l'exploitation et la prédation sont les principaux facteurs explicatifs de la persistance de l'État congolais en général et de l'administration en particulier. La survie personnelle de ses effectifs est en effet une raison évidente de la persistance des bureaucrates de première ligne dans l'administration. On a « privatisé » ce qui est officiellement une prestation de service public.

Cette transformation est déterminée par la façon dont ce personnel administratif profite intelligemment des avantages associés à son statut ou au fait d'occuper des postes relativement influents. Les agents continuent à justifier l'importance de leur travail qui leur rend des services soi-disant insignifiants, comme la délivrance

² Rapport de la Banque mondiale sur la réforme de la fonction publique de la RDC, 2005.

d'autorisations, de certificats, de lettres de recommandation, et en brandissant les timbres et les sceaux représentatifs de leur autorité.

Ils répondent de manière pragmatique à leurs besoins et attentes propres avant de s'occuper des services qu'ils sont censés offrir. L'opportunisme personnel régit généralement leurs actions. Les prestataires de services administratifs au Congo sont par conséquent perçus comme incontrôlables, indisciplinés, intéressés, corrompus ... et tout simplement inutiles.

Une récente enquête sur la perception Congolais de l'État a abouti à la question suivante : « Si l'État était une personne, que lui feriez-vous ? » « Je le tuerais » telle était la réaction sans équivoque de la plupart des répondants (Banque mondiale 2005: 22). Le personnel administratif au Congo a toutes les raisons d'être déçu par sa situation étant donné la dégradation de ses avantages et de ses conditions de travail depuis vingt ans.

Cette évolution contribue à expliquer pourquoi les agents de l'État ont adopté pour mot d'ordre « servez-vous d'abord », transformant le slogan cynique du Président Mobutu « servir, et non se servir ». C'est pour ces raisons aussi que tant d'efforts sont consacrés à la restructuration de l'administration au Congo.

Cela concerne les avantages que les élites politiques retirent de situations apparemment ingérables qu'elles contribuent en réalité à produire et à perpétuer. L'État exerce aussi un contrôle considérable dans le domaine financier stratégique grâce aux services administratifs. En interne, la priorité est accordée aux services qui génèrent des recettes publiques, comme la Direction générale des impôts (DGI), la Direction Générale de douanes et accises (DGDA), la Direction générale de recettes administratives, domaniales, judiciaires et de participation (DGRAD) et l'Office congolais de contrôle (OCC).

Les hauts fonctionnaires qui gèrent ces services ne sont pas choisis au hasard : leur nomination est décidée au sommet de la pyramide politique et respecte une logique paternaliste clairement définie et un modèle patron-client. Au niveau financier extérieur, l'État se manifeste via l'administration dans le cadre de la coopération au développement en distribuant les fonds de la communauté internationale. Cet aspect est important car la communauté internationale a contribué pour moitié, voire pour un tiers, à l'ensemble du budget de l'État ces dernières années. Le budget 2011 proposé dépasse légèrement les 6 milliards de dollars, un montant étonnamment restreint pour un pays possédant tant de richesses naturelles.

Même si les partenaires internationaux ont recours à un corps d'experts et de consultants, la participation des agents de l'État congolais est inévitable, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des différents projets et programmes. Dans le contexte de « l'internationalisation » (ou de la recolonisation) du Congo, le personnel administratif conserve un certain contrôle grâce à cette stratégie.

Son intervention à tous les niveaux est également essentielle dans le cadre de la mise en œuvre des opérations humanitaires ou des initiatives des ONG dans les

domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures. Sans son aide, le succès de ces actions serait gravement compromis, voire saboté dans la mesure où aucun agent, aussi insignifiant fût-il, ne serait suffisamment « motivé », c'est-à-dire corrompu, pour traiter un dossier ou faire signer un document à un supérieur.

L'Administration publique congolaise est ambiguë, arbitraire et hybride. Les négociations avec ses agents sont permanentes et interviennent aux niveaux national, provincial et local. Les procédures administratives sont déterminées par l'humeur, la disponibilité et par les attentes et besoins personnels des agents de l'État, qui profitent de l'ambiguïté de leur environnement de travail. En fonction du contexte, ils peuvent adopter un discours officiel (qui respecte à la lettre la réglementation), tout comme ils peuvent opter pour une approche informelle (en inventant ou en « interprétant » les règles).

D'un point de vue strictement formel, l'administration se fonde sur des instruments juridiques qui définissent les relations entre l'État et la société, et précisent ses droits et ses responsabilités. Sur le plan théorique, l'administration congolaise définit la façon dont la population est contrôlée, tient les données de recensement et assure son bien-être. Elle a pour mission de préparer les prévisions budgétaires et de percevoir les impôts de l'État.

Ces services déterminent le contexte juridique dans lequel les agents de l'État manœuvrent pour assurer leur supériorité. Ils rappellent ce cadre juridique aux usagers locaux et aux partenaires internationaux, afin de les intimider durant les inévitables processus de négociation qui caractérisent leurs relations. Si la plupart des études dans le domaine des sciences politiques s'intéressent presque exclusivement depuis vingt ans aux relations de pouvoir informelles, le fait de rappeler le contexte administratif formel est un important moyen de mieux comprendre la dynamique des questions liées à l'État africain contemporain.

La réforme administrative est inscrite à l'agenda politique du Congo depuis l'indépendance en 1960. C'était aussi un problème insoluble qui préoccupait la Belgique durant la période coloniale. La taille du pays, sa mosaïque ethnique complexe, sa disparité écologique et la nature complexe de l'économie politique nationale fragilisent sérieusement son organisation administrative. Aucun secteur de la vie publique (justice, éducation, économie et finance, infrastructures, administration territoriale et fonction publique) n'a été épargné.

La réforme administrative fut aussi à l'ordre du jour de la Conférence nationale souveraine en 1993, mais les résolutions adoptées ne furent jamais mises en œuvre.

La culture politique congolaise entrave également la réforme et la reconstruction. Beaucoup d'attitudes et de comportements qui régissent les relations patron-client et les relations sociales au Congo échappent à la logique de développement occidentale. Les Congolais construisent leurs identités en fonction de critères sociaux et culturels qui sont étrangers aux priorités de construction de l'État, ce qui explique, encore une fois, leur échec. L'importance de la sorcellerie et du monde invisible est l'exemple le

plus remarquable. Il existe aussi une grande différence entre la façon dont les Occidentaux et les Congolais perçoivent le bien-être.

En outre, en RDC, le politique et l'éthnique ne restent que pour des raisons de correction pseudo-politique, ou en raison de l'incapacité des experts en développement à comprendre cette puissante réalité rarement intégrée de manière explicite dans le dédale complexe des réformes.

Le secret absolu, la surveillance discrète mais constante, le recours au capital social dans les négociations, le recours à la famille élargie, la perception de l'honneur personnel et le souci d'occuper des positions à l'influence réelle, ou perçue comme telle, en se préoccupant peu des résultats, sont d'autres exemples.

La manipulation des rumeurs est un autre stratagème qui échappe à la logique de développement occidentale. On peut s'en servir afin de tirer des avantages politiques où elle peut servir de mécanisme de nivellement efficace.

Ces attitudes et comportements aident les Congolais à masquer la réalité et à cacher la vérité lors de leurs négociations avec les experts en matière de réforme ou de développement.

Si la culture politique congolaise est caractérisée par des façons de faire bien particulières, les choses ont aussi considérablement évolué depuis l'effondrement de la dictature de Mobutu. L'économie de guerre fut le principal facteur à y avoir contribué.

Le conflit a créé une prédation territoriale décentralisée, basée sur une culture politique d'entrepreneuriat militaire. Malgré la mise en place de nouvelles institutions politiques et administratives, une grande partie du territoire congolais continue à échapper au contrôle de Kinshasa (notamment dans l'Est). Ces conditions ne permettent pas de mettre en place une administration responsable axée sur le développement.

L'organisation de la réforme et de la reconstruction au Congo est handicapée par une série d'obstacles réels et de défis énormes. La crise est historiquement établie, politiquement enracinée et socialement complexe. Il est difficile, d'un point de vue conceptuel, de savoir par où commencer et, financièrement, impossible d'aborder tous les défis en même temps.

Certaines autorités congolaises et certains experts internationaux soutiennent que la priorité la plus importante consiste à résoudre les problèmes de sécurité, en inscrivant la réforme de l'armée et de la police en haut de la liste. D'autres soutiennent que tous les efforts de réforme sont inutiles si l'on n'aborde pas les problèmes de gouvernance et de corruption institutionnalisée de haut niveau.

D'autres encore avancent qu'une révolution des mentalités s'impose, et considèrent la réhabilitation du système d'éducation comme une condition préalable.

On pourrait dire la même chose en ce qui concerne les infrastructures, le contrôle macroéconomique ou la santé.

Il n'existe cependant pas de vision partagée. Il n'existe pas de plan directeur acceptable pour tous. Au contraire, il y a trop de plans directeurs, d'où une absence criante d'harmonisation parmi les bailleurs de fonds et les autorités congolaises.

Le contexte global de méfiance et de suspicion, et la tendance à aborder des priorités spécifiques avant de répondre aux objectifs communs, constituent à la fois la cause et la conséquence de cette situation qui consiste à faire « un pas en avant et deux en arrière ».

La concurrence sévit à trois niveaux différents : entre les partenaires internationaux proprement dits, entre ces partenaires et les acteurs congolais, et entre les autorités congolaises. Cela se traduit par un contexte politique ingérable et par une série d'actions et de stratégies fragmentées et souvent contradictoires. La population congolaise, qui devrait être le principal bénéficiaire du processus de réforme, est absente de la table des négociations. Les décisions sont prises sans la consulter, et donc sans prendre la mesure de ses besoins et de ses attentes.

III.2. STRATEGIES DE MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE CONGOLAISE POUR UNE MAITRISE DE LA DYNAMIQUE DES EFFECTIFS

La gestion des ressources humaines implique la recherche d'une cohérence entre les principes directeurs qui déterminent les décisions relatives aux recrutements, aux rémunérations, à l'affectation, aux mutations, aux promotions, à la gestion des carrières, à l'exercice de la sanction. Dans une grande organisation, cela suppose une formalisation : les processus doivent être explicites, les outils définis, les acteurs situés. Mais il en va de ces modes de gestion comme de n'importe lesquels : ce ne sont initialement que des principes sur papier qui ne peuvent se substituer à la médiocrité des gestionnaires.

Bien sûr il faut contextualiser les pratiques de GRH. Il va de soi qu'elles ne peuvent s'envisager semblablement dans une entreprise centralisée ou décentralisée, dans une université ou dans une banque, dans une petite entreprise ou une multinationale, dans une entreprise privée ou une ONG. Que certaines cultures, traditions, mentalités, contextes soient plus relatifs que d'autres à la GRH, c'est une évidence.

Il reste que l'approche contextuelle ne doit pas nous conduire à quelque principe de relativité générale. Au fondement de la GRH, il existe bel et bien un corpus de valeurs, de normes et de pratiques relativement stable et cohérent.

Il en va de la GRH comme de la comptabilité en partie double, de la démocratie ou de l'économie de marché : les déclinaisons sont infinies, mais toutes partent d'un noyau fort de principes. Les résistances que rencontre l'implantation de la GRH dépendent intimement du contexte organisationnel et social, et sont très révélatrices des logiques sociales dominantes. Mais on ne saurait transiger sur des principes

comme l'équité, le mérite, la compétence, la performance, la fonction, la communication sans perdre ce qui fait la spécificité même de la GRH.

Depuis quelques décennies, les Etats sont devenus émergents et militent pour la modernisation de leurs Administrations afin de les permettre de réaliser efficacement leurs missions de développement.

Bref, parler de la modernisation de la Fonction Publique, c'est chercher à connaître comment l'Etat Congolais peut passer d'une Fonction Publique classique à une Fonction Publique moderne, savoir l'influence du nouveau management public et les nouvelles technologies de l'information et de la communication sur les structures et les Fonctionnements des Administrations. La mise à niveau des techniques de modernisation implique la réforme des modes d'organisation qui caractérisent le système congolais de la Fonction Publique.

Pour Luc ROUBAN³, la politique de modernisation débouche donc inévitablement sur une interrogation concernant aussi bien les modes d'intégration de l'appareil administratif (comment réorganiser les flux d'informations) que les structures institutionnelles (comment mettre en pratique une véritable gestion décentralisée des missions et des carrières).

C'est ainsi qu'on note 12 phases décisives du plan de la modernisation des Fonctions Publiques :

- modernisation des structures et des procédures administratives ;
- modernisation de la réglementation et de la gestion de la Fonction Publique ;
- renforcement des capacités des Fonctionnaires et autres agents ;
- Informatisation de ressources humaines ;
- Rapprochement de la bonne gouvernance et la transparence ;
- Valorisation des ressources humaines de l'Etat ;
- Décentralisation de la Fonction Publique congolaise ;
- Dépolitisation de l'administration publique ;
- Classification et budgétisation des emplois ;
- Renforcement de la capacité locale
- Recommandation pour une politique du personnel modernisé ;

CONCLUSION

Au terme du présent article qui a porté sur : La maîtrise des effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat en République Démocratique du Congo : défis et perspectives, notre problématique s'est résumée autour de préoccupations relatives à :

Comment la Fonction publique congolaise peut-elle, à partir des outils de la bonne gouvernance, procéder à maîtriser et à maintenir l'équilibre des effectifs des

³ ROUBAN L., *La Fonction Publique*, PUF, 3^{ème} éd., Paris, 2009, p. 443.

agents de carrière des services publics de l'Etat en RDC, ainsi qu'au souci de savoir si la dynamique budgétaire accompagnait le processus de la maîtrise des effectifs.

Au regard de tout ce qui précède, nos hypothèses se sont confirmées. Et notre travail a abouti aux résultats selon lesquels la non maîtrise des effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat congolais se détermine essentiellement par : des écarts croissants entre les effectifs réguliers et les effectifs litigieux, le désordre dans la gestion des ressources humaines par le Ministère de la Fonction publique, où tous les recensements initiés en vue de réduire lesdits écarts ont accouché d'une souris car, les écarts se sont davantage creusés à la suite de plusieurs arrêtés de nomination pris abusivement sous le prétexte de régularisation des effectifs de la Fonction publique, si bien qu'il existe à ce jour, des effectifs réguliers, des nouvelles unités et des effectifs litigieux avec des variations significatives dans toutes les provinces recensées.

Conséquemment aux entraves à la maîtrise des effectifs tel que démontré, nous tirons quelques strictes suggestions, notamment :

- l'application à la lettre du Statut des agents de carrière des services publics de l'Etat;
- la maîtrise des effectifs ne sera effective que si et seulement si l'on appliquait une nouvelle politique de stabilisation des effectifs au sein de la Fonction Publique Congolaise axée sur la décentralisation du service chargé de maîtriser les effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat congolais que nous préconisons ;
- la création d'un cadre de concertation pour harmoniser avec les différents centres sur le système de recrutement et promotion conformément aux dispositions de la loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat spécialement en ses articles 4,5,6,7,8,9,10 et 11 du titre II ainsi que des Articles 70, 71, 72, 73,74, 75 et 76 du chapitre 9 ;
- l'élargissement du système de suivi-évaluation dans d'autres secteurs pour consolider les actifs de chaque ministère et améliorer la qualité des services offerts aux usagés ;
- la révision à la hausse de barème salariale des agents de carrière des services publics de l'Etat ;
- l'entame d'une étude qui permettra de mettre en œuvre un organigramme type, et de concevoir pour chaque ministère sectoriel l'organigramme idéal en fonction des spécificités de ses activités.

BIBLIOGRAPHIE

- Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents des carrières des services publics de l'Etat.
- PAUGAM S., *La pratique de la sociologie*, Paris, PUF, 2008.
- Rapport de la Banque mondiale sur la réforme de la fonction publique de la RDC, 2005.
- ROUBAN L., *La Fonction Publique*, PUF, 3ème éd., Paris, 2009.