

REGARD THEORIQUE SUR LA GOUVERNANCE EN MATIERE DE MAITRISE DES EFFECTIFS DES AGENTS DE CARRIERE DES SERVICES PUBLICS DE L'ETAT CONGOLAIS

par

Timothée NGONGO TAMBWE

Professeur, Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques

Université de Kinshasa

Résumé

Axée sur la gouvernance en matière de maîtrise des effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat Congolais, l'analyse de cette thématique a été éclairée par la théorie de la gouvernance. Il a été question d'analyser les procédés d'une gestion efficace de la maîtrise des effectifs des agents de l'Etat régis par la loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat.

En effet, les recherches sur la gouvernance se sont intéressées en premier lieu aux grandes entreprises privées managériales à but lucratif cotées en bourse. L'objectif de ce cadre théorique est principalement de comprendre l'architecture et la distribution du pouvoir ainsi que les liens entre les mécanismes de gouvernance et les mécanismes de création/ distribution de la valeur au sein de ces organisations.

Sachant que la bonne gouvernance repose sur la gestion de la qualité totale, cette bonne gouvernance renvoie à l'instauration d'une instance supranationale globale, aux fonctions d'analyse, de coordination, d'évaluation, de régulation, de supervision et de sanctions ; l'on doit exemplifier les enjeux, les orientations et les démarches à suivre, en matière d'innovation et de bonne qualité de fonctionnement des entreprises et des institutions. Cependant, il est évident d'indiquer qu'il n'existe pas une définition unique de la bonne gouvernance et que la pratique enrichit autant la théorie que la théorie ne sert la pratique.

Mots-clés : *Gouvernance et maîtrise des effectifs, agent de carrière, services publics, Etat congolais.*

Abstract

Focused on governance in terms of controlling the workforce of career agents in the public services of the Congolese State, the analysis of this theme was informed by the theory of governance. It was a question of analyzing the processes for effective management of the control of the workforce of State agents governed by law n°16/013 of July 15, 2016 establishing the status of career agents of the public services of the State.

Indeed, research on governance has primarily focused on large private, for-profit, managerial companies listed on the stock exchange. The objective of this theoretical framework is mainly to understand the architecture and distribution of power as well as the links between governance mechanisms and the mechanisms of value creation/distribution within these organizations.

Knowing that good governance is based on total quality management, this good governance refers to the establishment of a global supranational body, with functions of analysis, coordination, evaluation, regulation, supervision and sanctions. ; we must exemplify the issues, the orientations and the approaches to follow, in terms of innovation and good quality of operation of companies and institutions. However, it is obvious to indicate that there is no single definition of good governance and that practice enriches theory as much as theory serves practice.

Keywords : *Governance and workforce control, career agent, public services, Congolese State.*

INTRODUCTION

Une brève remontée historique permet de proposer un premier éclairage du concept gouvernance. Du grec ancien 'kobernan', le terme de 'gouvernance' signifie alors gouverner un bateau ou un char. Platon utilisait ce terme de manière plus métaphorique en l'étendant à l'idée de gouverner des hommes. Ce terme grec passera dans la langue latine sous le vocable 'gubernare', passant ensuite dans le vocabulaire des diverses langues. Au Moyen âge, ce terme fut employé tant du côté français (au 18^{ème} siècle, on parle de 'gouvernance' pour signifier le « gouvernement ») que du côté anglais (au 14^{ème} siècle, le terme de 'governance' est attesté)¹.

C'est au cours de la première moitié du 20^{ème} siècle que ce terme sera, à nouveau, remis à l'honneur mais en y mettant un ingrédient supplémentaire : celui de la gouvernance économique. Dès 1939, des économistes américains vont remettre ce mot au goût du jour. Rien d'étonnant dès lors, en 1979, que Margaret Thatcher, premier ministre de l'Angleterre, utilisait ce terme sous la forme de 'Urban Governance' pour définir un désengagement des autorités locales vers des formes de privatisation. La Banque Mondiale, en 1990, dans

¹ C.K. PRAHALAD, « Corporate governance or corporate value added ? Rethinking the primacy of shareholder value », in *Journal of applied corporate finance*, vol. 6, n° 4, pp. 40-50.

sa politique vis-à-vis de l'Afrique, va user du même vocable pour définir ici aussi des politiques de libéralisme et de désengagement de l'Etat.

Au vue de ses usages plus récents, il n'est pas étonnant que certains hésitent à utiliser ce terme qui est fortement connoté en matière de libéralisme économique. Pourtant, revenant sans doute aux temps plus anciens, d'autres choisissent de réinvestir ce terme et d'y mettre un contenu différent. C'est le cas de l'Alliance pour un monde responsable, Pluriel et Solidaire.

Selon ce groupe multiculturel, une définition du terme gouvernance est apportée : «la gouvernance, c'est précisément la capacité des sociétés humaines à se doter des systèmes de représentation, d'institutions, de procédures, de moyens de mesure, de processus, de corps sociaux capables de gérer les interdépendances de manière pacifique. La bonne gouvernance ne sert pas seulement à maintenir 'le cap', mais est aussi un instrument d'aide au changement ²».

Il est ensuite intéressant de comprendre comment cette bonne gouvernance doit s'élaborer selon ce groupe de réflexion : «la bonne gouvernance n'est pas un ensemble de principes a priori, mais est comme toute architecture, un ensemble de pratiques nées de défis concrets que les sociétés doivent relever et qui, petit à petit, «font système » jusqu'à permettre la formulation de principes généraux. Il est donc plus juste de parler d'émergence progressive d'une théorie de la bonne gouvernance à partir de l'observation de problèmes, de pratiques et d'innovations revenant de manière récurrente ».

Deux ingrédients semblent cependant être nécessaires pour pouvoir analyser les pratiques de bonne gouvernance : tenter d'aborder les défis, les questions dans leur globalité, ce qui implique que « les modes de gouvernance doivent être capables de prendre en charge les relations entre les différents secteurs d'activité, entre les acteurs sociaux, entre les activités humaines et les écosystèmes ».

Ce travail s'articule en deux points : l'exposé du modèle actionnarial de gouvernance et le modèle partenarial de gouvernance. Une brève conclusion en met un terme.

I. LE MODELE ACTIONNARIAL DE GOUVERNANCE

Les différentes théories relatives à la gouvernance se sont dans un premier temps construites autour des travaux relatifs à la séparation entre les fonctions de direction et de contrôle et à l'analyse contractuelle de la firme, en particulier la théorie des coûts de transaction. Le courant dominant de la gouvernance est par conséquent d'essence contractuelle et principalement centré sur la question de la résolution des conflits d'intérêts et en particulier de la minimisation des coûts d'agence associés au couple actionnaires/dirigeants³.

L'objectif du dispositif de gouvernance vise ici à mettre en place un certain nombre de mécanismes permettant de discipliner le dirigeant et de réduire son espace discrétionnaire, afin de sécuriser l'investissement financier des actionnaires.

Il s'agit de minimiser les coûts d'agence qui résultent de l'asymétrie d'information entre dirigeants et actionnaires, de l'existence de comportements opportunistes et de divergences d'intérêts. De ce fait, le système de gouvernance actionnariale se limite principalement à un rôle disciplinaire d'encadrement du comportement des dirigeants avec pour objectif d'aligner leur comportement sur l'intérêt des seuls actionnaires. Le critère de performance est celui de la valeur actionnariale, à travers une meilleure maîtrise du processus de création et de répartition de la richesse en faveur des principaux mandants de l'entreprise. Un système de gouvernance efficace est donc un système qui limite les risques d'appropriation de la valeur par les dirigeants et de non maximisation de la valeur actionnariale.

Dans cette perspective de contrôle (monitoring) de la discrétion managériale, les actionnaires doivent veiller à mettre en place un mode organisationnel et un système institutionnel de gouvernance d'entreprise, capable de sécuriser la rentabilité des investissements financiers⁴. En fait, ce modèle de gouvernance actionnarial repose sur une judicieuse combinaison de mécanismes internes et externes, visant à contrôler le comportement des dirigeants⁵. Les mécanismes internes à la firme sont développés de manière intentionnelle par les parties ou le législateur. Parmi ces mécanismes organisationnels, le droit de vote accordé aux

² T. NGONGO TAMBWE, Fonction publique et dynamique des effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat pour une bonne gouvernance publique en RDC, thèse de doctorat, UNIKIN, année académique 2021 – 2022, PP45 – 46.

³ A. SHLEIFER et R.W. VISHNY (1997), « A Survey of Corporate Governance », in *Journal of Finance*, vol.52, p. 737-783.

⁴ A. SHLEIFER et R.W. VISHNY, *Artcit.*

⁵ G. CHARREAUX, « Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux », in *Cahier de FARGO* n°1040101, 2004.

actionnaires, le conseil d'administration, la surveillance mutuelle entre les membres de l'équipe dirigeante, les systèmes de rémunération des dirigeants, les syndicats internes ou encore les audits, sont privilégiés en tant que modalités alternatives de gouvernance d'entreprise à caractère disciplinant⁶. Les mécanismes externes de gouvernance résultent quant à eux d'un fonctionnement spontané des marchés.

En conclusion, le modèle actionnarial de gouvernance offre un cadre théorique stimulant pour expliquer l'émergence de formes organisationnelles efficaces, le comportement des propriétaires et dirigeants dans les sociétés cotées, et plus généralement, les modes de résolution des conflits potentiels dans les situations de coopération. Il légitime la vision d'une firme appartenant exclusivement à ses actionnaires, sans autre considération.

Or, selon Wirtz, l'étude des présupposés théoriques de l'approche actionnariale révèle une représentation relativement pauvre du concept de la valeur, privilégiant l'aspect spoliation des bailleurs de fonds et économie de coûts. Par ailleurs, le pouvoir explicatif du modèle actionnarial apparaît faible⁷. Ainsi, les études de Baghat et Black ainsi que de Larcker, Richardson et Tuna tendent à confirmer la faiblesse du lien entre mécanismes de gouvernance actionnariale et performance financière des firmes. Enfin, il est reproché au modèle actionnarial de ne pas prendre en compte les relations entre tous les partenaires, ce qui est limitatif pour se prétendre être l'approche dominante dans le domaine de la gouvernance d'entreprise.

C'est précisément sur le second point critiqué que la tentative d'extension de la théorie positive de l'agence se concentre. Principalement conduite par les spécialistes de gestion et de management, elle vise à pallier l'insuffisance liée à la perspective moniste de la version traditionnelle, à travers l'étude du modèle partenarial de gouvernance.

II. LE MODELE PARTENARIAL DE GOUVERNANCE

Dans le modèle partenarial de gouvernance, l'entreprise est un construit social, réceptacle des attentes, objectifs et intérêts de multiples partenaires dont les dirigeants et les actionnaires mais aussi les salariés, les clients, les fournisseurs et toutes les autres personnes qui peuvent influencer les décisions de l'entreprise (conception du modèle partenarial au sens strict) ou être influencées par les décisions de l'entreprise ; ce qui correspond à la conception élargie du modèle partenarial⁸.

Dans la perspective de ce modèle, l'alignement des décisions sur les seuls intérêts des actionnaires est contreproductif, car il ne permet pas d'assurer le développement durable de l'organisation qui ne peut résulter que de la convergence des intérêts de tous les partenaires. Les conséquences concrètes de cette conception partenariale de la gouvernance sont multiples.

Elle amène ainsi à reconsidérer la composition des organes de contrôle et de direction, et à poser la question de la représentation des parties prenantes et des mécanismes formels et informels de prise en compte de leurs attentes.

La gouvernance partenariale pose aussi la question de l'arbitrage entre des intérêts antagonistes et par conséquent celle des légitimités au sein de l'entreprise et des modalités de résolution de conflits⁹.

La principale limite du modèle de la gouvernance partenariale est celle de la multiplication d'objectifs hétérogènes difficiles à satisfaire et qui pose la question du contrôle de la conformité des actions de l'organisation à ces objectifs. Les travaux sur la gouvernance partenariale semblent cependant ne pas exclure un lien entre ces mécanismes spécifiques de gouvernance et la performance financière des entreprises¹⁰.

De manière générale, les parties prenantes représentent des familles d'agents économiques qui ont des droits et des devoirs légitimes sur la firme. Tout d'abord, en ce qui concerne l'argument de la prise de risque, s'il est vrai que l'actionnaire court le risque de perdre son capital financier investi, il n'en reste pas moins que les autres partenaires sont également susceptibles de subir des préjudices plus ou moins importants : le salarié sur son emploi, ou encore le sous-traitant sur ses résultats d'exploitation et/ou sur sa trésorerie en cas de créances irrécouvrables¹¹.

⁶ H. HANSMANN, *The Ownership of Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge, 1996.

⁷ P. WIRTZ, *Les meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise*, Paris, La Découverte, 2019, p. 14.

⁸ E.R. FREEMAN et W.M. EVAN (1990), « Corporate Governance: A Stakeholder Interpretation », *The Journal of Behavioral Economics*, vol.19, n°4, pp. 337-359.

⁹ P. WIRTZ, *Opcit*, p. 32.

¹⁰ S. OSTER, K. O'REGAN et I. Millstein, « Governance Practices Among Nonprofit Organisations contracting with New York City », Yales school of Management, Work paper, 2000.

¹¹ R. PEREZ, *La gouvernance de l'entreprise*, La Découverte collection « Repères », 2003.

Ensuite, les parties prenantes sont porteuses de ressources critiques et s'attendent en échange à ce que leurs intérêts soient satisfaits. A titre d'exemple, les actionnaires offrent des fonds propres ; ils prévoient que la firme maximise leur retour sur investissement de manière à récompenser leur comportement déterminant.

En ce qui concerne les dirigeants et les salariés, ils investissent du temps, des compétences, et plus globalement du capital humain. Ils s'attendent en retour à se voir proposer des salaires et des conditions de travail confortables.

Enfin, les partenaires sont différenciés en fonction de la taille de leur créance dans la firme. L'ampleur de l'engagement d'un agent individuel dépend de sa capacité à réaliser des investissements en actifs spécifiques qui soutiennent son rapport d'échange.

Dans un modèle relationnel de l'organisation, le rapport entre actionnaires et dirigeants n'est plus qu'un cas particulier des contrats existants dans toutes les entités productives ; l'entreprise est considérée comme un ensemble spécifique de contrats, ces derniers s'appliquant aux clients, aux fournisseurs, aux salariés, aux syndicats, aux apporteurs de capitaux, etc.

Dans ce domaine, les changements opérés se révèlent particulièrement significatifs au niveau des consommateurs qui souhaitent consommer des produits fabriqués dans des conditions conformes aux principes du développement durable, ou aux investisseurs souhaitant investir dans des entreprises qui se positionnent sur cet objectif. Sur cette base, le souhait d'un équilibre entre l'intérêt des différents partenaires de la firme et celui des apporteurs de capital se manifeste, de sorte que la valeur soit appréciée plus largement à travers une vision multipartenaire de l'entreprise et de sa gouvernance.

Ce nouveau schéma est censé se traduire par une meilleure répartition de la rente dégagée au profit de l'ensemble des participants dans la mesure les actionnaires ne seraient pas les vrais « créanciers résiduels » C'est dans cette perspective que Archambault¹² affiche clairement la volonté de procéder à une refondation des droits de propriété en faveur des salariés, au nom des investissements en connaissances et compétences spécifiques qu'ils réalisent dans leur entreprise.

Ces travaux demeurent dans le cadre de la théorie positive de l'agence mais passent du modèle simple - un principal (l'actionnaire), un agent (le manager) - à un modèle élargi - plusieurs principaux (les parties prenantes), un agent (le manager).

Selon cette perspective, de nouveaux dispositifs de contrôle et systèmes d'incitation doivent être mis en place afin de préserver les intérêts de tous les partenaires et d'optimiser la valeur partenariale¹³.

Cependant, cette approche atteint ses limites avec la difficulté à satisfaire les intérêts conflictuels de tous les participants et l'incapacité d'identifier ceux qui comptent vraiment. Ainsi, ces modèles de firmes comme ensemble de contrats implicites et explicites multilatéraux émergent de la contradiction entre la théorie positive de l'agence et l'existence de coûts de transaction. Ils proposent une représentation du système de gouvernance reposant sur un jeu dynamique entre les dirigeants et les autres partenaires pour la création et le partage des rentes.

C'est à cet effet que les théories cognitives proposent une vision renouvelée en matière de théories sur la gouvernance. Elles constituent ainsi une ouverture intéressante pour analyser la gouvernance des associations, où la coexistence d'objectifs pluriels peut créer des situations de blocage entre la sphère économique et la sphère sociale, notamment autour des questions de mission, de rentabilité et de légitimité. La prise en compte des modèles cognitifs existants des acteurs et la recherche de mécanismes visant à mieux articuler ensemble les ressources et compétences de ces organisations peut en effet constituer un cadre d'analyse utile dans l'étude de la gouvernance dans le cadre de structures associatives.

Pour clore ce point, il nous revient de répondre à la question pourquoi avons-nous recouru à la théorie de la gouvernance publique dans cette étude ?

Cette question nous a paru magistrale tout au long de notre étude d'autant plus qu'il n'y a qu'au travers les théories de gouvernance prise notamment sous l'angle institutionnel que s'est alignée notre travail.

Il va s'en dire que les agents de carrière des services publics de l'Etat congolais, bien qu'ils soient théoriquement protégés par la loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, ne sont ni maîtrisés en nombre ni protégés sur le plan des conditions de vie décentes. Il suffit

¹² E. ARCHAMBAULT, *Le secteur sans but lucratif en France*, Paris, Economica, 1996.

¹³ G. CHARREAUX et Ph. DESBRIERES, « Gouvernance des entreprises : valeur partenariale contre valeur actionnaire », *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol.1, n°2, p.57-88, 1998.

d'observer de la manière dont les agents de carrière des services publics de l'Etat congolais sont traités surtout pour l'honorariat et l'éméritat.

Alors que ledit statut garantit non seulement les droits égalitaires à l'accès à l'emploi et même à la rémunération, mais également les droits à l'entrée à la retraite¹⁴. Les effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat congolais ne sont pas maîtrisés c'est - à - dire le nombre exact de ces agents n'est pas connu, il n'y a pas à cette fin une politique gouvernementale rigoureuse. Cette situation est le fruit de la mauvaise gouvernance alors que les aspects théoriques ci-haut soulevés voudraient une rationalisation dans la gestion de la chose publique. Ainsi, cette question reste pendante, et pourra trouver quelques éléments de sa réponse tout au long de ce travail.

PERSPECTIVES CONCLUANTES

Tout compte fait, la bonne gouvernance apparaît comme l'instrument par lequel on veut mesurer la façon dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources humaines et économiques d'un pays afin de cerner son encrage développemental.

La bonne gouvernance implique des mécanismes, des processus, des relations et institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assurent leurs obligations, et auxquels ils s'adressent pour régler leurs différences.

Ce travail retient que la bonne gouvernance est une combinaison des ressources (économiques, humaines, matérielles, financières...) disponibles dans une collectivité (étatique ou privée) qui sont gérées ou utilisées par les pouvoirs publics au service du développement intégral, au profit, non pas, d'un individu ou groupe d'individus, mais bien en faveur de l'intérêt général de tous les membres de la collectivité.

Cela suggère qu'il soit reconnu à l'ensemble des membres, des possibilités ou des pouvoirs d'exprimer librement leurs opinions par rapport à la façon dont cette gestion est assurée et le cas échéant, la modifier en vue non seulement du bien-être de chaque membre mais surtout de l'intérêt du groupe à partir des différentes facilités y apportées.

Il s'agit donc d'un processus qui intègre plusieurs paramètres et qui s'apprécie généralement tant par rapport à la place accordée aux droits et libertés individuelles et collectives, à l'indépendance d'institution, au respect des lois et engagements qu'à l'efficacité des politiques publiques. Son champ d'application couvre plusieurs domaines : du politique dans l'élaboration de politiques publiques saines, cohérentes et conscientes ; de l'économique lié au processus ayant une incidence sur l'économie et le développement intégral du pays ; de l'administratif en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques publiques.

La bonne gouvernance en matière de maîtrise des effectifs est celle qui impose la gestion rigoureuse de la carrière et le suivi permanent des mouvements non seulement des agents en activité mais également de ceux qui sont désormais en retraite et/ou la catégorie des rentiers.

Par la gestion rigoureuse de la carrière, nous retenons le processus partant d'un recrutement régulier tenant compte des postes vacants et budgétairement rémunérés, passant par différentes fluctuations de la montée en grade jusqu'à la mise en retraite de l'agent sans oublier que celui-ci peut être buté à des obstacles soit disciplinaire, soit de licenciement soit encore des maladies et autres accidents professionnels susceptibles de le rendre incapable à poursuivre son travail avec aisance.

C'est sur cette grille que doit s'attarder la bonne gouvernance en matière de maîtrise des effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat laquelle fait appel à un compris de coalition des différents ministères pour déclarer à temps réel les mouvements des agents auprès du ministère mère de la Fonction publique.

Pendant, cette gouvernance en matière de maîtrise des effectifs ne doit pas s'arrêter à une simple déclaration de nombre des agents de l'Etat ; elle s'étend alors à la gestion efficace de l'Administration publique et de tous les services publics.

A cet effet, une bonne politique salariale tenant compte non seulement de l'avancement en grade mais surtout d'une justice distributive et de la gratification des excellents au travail permettra de lutter contre les maux qui rongent amèrement la Fonction publique congolaise, car ne dit-on pas que l'homme est le socle de tout développement ?

¹⁴ Article 113 de la Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des agents de carrière des services publics de l'Etat.

BIBLIOGRAPHIE**A. Ouvrages**

- ARCHAMBAULT, E., *Le secteur sans but lucratif en France*, Paris, Economica, 1996.
- CHARREAUX, G et DESBRIERES, Ph., « Gouvernance des entreprises : valeur partenariale contre valeur actionnariale », *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol.1, n°2, 1998.
- CHARREAUX, G., « Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux », in *Cahier de FARGO* n°1040101, 2004.
- FREEMAN, E-R et EVAN, W-M., « Corporate Governance: A Stakeholder Interpretation », *The Journal of Behavioral Economics*, vol.19, n°4, 1990.
- HANSMANN, H., *the Ownership of Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge, 1996.
- OSTER, S., O'REGAN, K et Millstein, I., «Governance Practices Among Nonprofit Organisations contracting with New York City », Yales school of Management, Work paper, 2000.
- PEREZ, R., *La gouvernance de l'entreprise*, La Découverte collection « Repères », 2003.
- PRAHALAD, C-K., « Corporate governance or corporate value added ? Rethinking the primacy of shareholder value », in *Journal of applied corporate finance*, vol. 6, n° 4.
- SHLEIFER, A. et VISHNY, R-S, « A Survey of Corporate Governance », in *Journal of Finance*, vol.52, 1997.
- WIRTZ, P., *Les meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise*, Paris, La Découverte, 2019.

B. Thèse de doctorat

- NGONGO TAMBWE T, *Fonction publique et dynamique des effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat pour une bonne gouvernance publique en RDC*, thèse de doctorat, UNIKIN, année académique 2021 - 2022

C. Texte légal et réglementaire

- La loi n° 16/013 du 15 Juillet 2016 portant statut des agents de carrière de service public de l'Etat.