

LA FONCTION PUBLIQUE DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO FACE AU DÉFI DU MANAGEMENT DES RESSOURCES HUMAINES : ANALYSE ET PERSPECTIVES

Par

Bienvenu MUCHUKIWA NGUSU, PhD.

*Docteur en Sciences politiques et Administratives, Professeur à l'Université de Kinshasa,
Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques
Département des Sciences Politiques et Administratives
Directeurs Scientifique du Centre d'Etudes et Documentation sur l'Afrique Centrale (CEDAC)*

Justin BENDESANA NZAMA

*Master en Management et Doctorant en Sciences Politiques et Administratives à l'Université
de Kinshasa*

SHABANI ABDALLAH KILALA

*Chef de Travaux à l'Université de Kindu et Doctorant en Sciences Politiques et
Administratives à l'Université de Kinshasa*

RÉSUMÉ

Cette étude a pour objet l'analyse de l'opérationnalité du management des ressources humaines au sein de la Fonction Publique de la République Démocratique du Congo. Elle se propose d'étudier les causes qui sont à la base de l'inefficacité ou d'une faible productivité des ressources humaines du secteur public et envisage les mécanismes pour pallier à ces problèmes afin de rendre l'appareil de l'Etat plus habile dans son action en améliorant aussi les conditions de travail et de vie des fonctionnaires et agents de carrière des services publics de l'Etat. Ainsi, la culture d'excellence s'avère une meilleure option pour pallier aux problèmes du déficit managérial à la fonction publique dont la photographie relève plusieurs faiblesses de gestion et le déficit du management des ressources humaines. Cela engendre ainsi plusieurs défis à relever pour une gestion efficace de cet appareil de l'Etat afin d'assurer le développement du pays.

Mots-clés : *Administration publique, management public, agent, ressources humaines, réformes structurelles, recrutement, leadership*

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the operationality of human resources management within the Public Service of the Democratic Republic of Congo. It proposes to study the causes of inefficiency or low productivity of human resources in the public sector and considers mechanisms to overcome these problems in order to make the State apparatus more skilful in its action by also improving the working and

living conditions of civil servants and career agents in the State's public services. Thus, the culture of excellence proves to be a better option to overcome the problems of managerial deficit in the civil service whose photograph shows several weaknesses of management and the deficit of human resources management. This generates several challenges to be taken up for an effective management of this apparatus of the State in order to ensure the development of the country.

Keywords: *Public administration, public management, agent, human resources, structural reforms, recruitment, leadership*

INTRODUCTION

La gestion des ressources humaines demeure une question très importante sinon capitale dans le fonctionnement et le dynamisme d'un service donné. Ainsi, la qualité du service dépend de la qualité de son personnel. Par conséquent, la mauvaise gestion des ressources humaines entraînera inévitablement le mauvais fonctionnement du service.

L'administration publique de la RDC telle que gérée dans la fonction publique recèle beaucoup de virtualités, de défaillances et bien d'autres maux décrits dans les discours des chercheurs, des politiques, et bien d'autres qui s'y intéressent tant au niveau national qu'international. On dénonce généralement l'immobilisme et l'incapacité de ses agents souvent incompetents pour remplir les tâches exigées par l'administration du développement, l'incompétence, l'absentéisme, la démotivation, ...

Or, de la qualité des institutions publiques dépendent la percée des pays vers la puissance et la prospérité ou leur chute dans la pauvreté et le sous-développement¹. Observant sur la qualité des services et des animateurs au sein de l'Administration Publique congolaise, on peut affirmer avec amertume qu'il est difficile que la RDC sort de son sous-développement.

Ceci est d'autant vrai que le pays vient de sortir d'une longue période de conflits armés ayant aggravé la crise économique, avec comme corollaire l'anéantissement du tissu économique, la destruction des infrastructures, l'extrême pauvreté de la population et la déstabilisation des communautés de base ainsi que l'affaiblissement de l'Administration publique caractérisée par un personnel pléthorique, vieillissant, sous qualifié et démotivé.

En effet, comme le souligne bien Upira Sunguma, « l'Administration Publique n'a pas pu s'assumer depuis plusieurs années, ni jouer le rôle d'impulsion du développement socio-économique tant au niveau central que provincial. Cette situation est consécutive à la sous-qualification du

¹ Daron Acemoglu et Jams A. Robinson cités par Bongeli, E., *Sociologie politique. Perspectives africaines*, Paris, L'Harmattan-RDC, 2020, p. 170.

personnel »². Nous pouvons renchérir à cette affirmation que le Ministère de la Fonction Publique congolaise ne maîtrise pas les aspects qualitatifs de la gestion de ses ressources humaines partant du recrutement à la retraite. Le recrutement se fait directement par le ministère sectoriel (service utilisateur) et le Ministère de la fonction publique ne se limite qu'à l'octroi des numéros matricules aux nouveaux agents. Cette perte de leadership s'observe aussi dans le processus de paie des fonctionnaires, attribution qui lui est dévolue, mais exécutée par le Ministère du Budget.

Relevons aussi que plusieurs cadres administratifs sont parachutés dans leurs postes sans formation appropriée ni expérience requise. Il s'agit donc, dans la plupart des cas, d'agents de l'Etat sans dossiers administratifs du fait de leur parachutage à des postes de responsabilité sans avoir suivi un cursus normal³.

L'absence d'une politique efficace de recrutement, d'affectation et de mutation des fonctionnaires ayant comme corollaire les effectifs pléthoriques concentrés plus à Kinshasa et dans les chefs-lieux des anciennes provinces non démembrées, montre une fois de plus le manque d'une gestion prévisionnelle. On note également l'absence de politique de gestion de carrière se traduisant par le vieillissement des fonctionnaires sans aucune perspective de leur rajeunissement.

Cet état des choses démontre clairement la perte de leadership du Ministère de la Fonction Publique dans la gestion des ressources humaines et son incapacité à gérer rationnellement les agents de carrière de services publics de l'Etat.

A cet effet, en 2005, des réformes structurelles importantes et courageuses ont été initiées afin de permettre au Gouvernement de la République à faire face aux exigences du développement durable. Ainsi, la requalification de la mission de l'Administration Publique, le rajeunissement et la formation des ressources humaines en ont été les axes prioritaires. Malgré tous les efforts consentis, ils se dégagent, malheureusement, qu'aucun résultat patent de cette réforme n'a pas été ressenti sur terrain.

Aussi, est-il établi qu'il faut avant tout retenir que toute institution est une création humaine, une production sociale aux fins d'aider les mêmes humains à affronter les défis qui se posent dans leur espace déterminé, au cours des périodes déterminées de leur histoire⁴. Ainsi, la crise de gestion des ressources humaines dans la fonction publique se présente désormais comme un véritable

² Upira Sunguma K., *Opportunités et contraintes de la réforme de la fonction publique en République Démocratique du Congo en période post -conflits*

³ Emile Bongeli, *D'un Etat bébé à un Etat congolais responsable*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 223.

⁴ Emile Bongeli, *Sociologie politique. Perspective africaine*, op.cit., p. 172.

défi à relever par les autorités politiques de la RDC si elles veulent vraiment améliorer leur rentabilité.

De ce qui précède, l'objet de cette recherche est d'apporter les innovations susceptibles de résorber le déficit managérial dans la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique de la RDC. Un tel objectif ne peut être réalisé que si on prend en comptes la gestion prévisionnelle, la gestion de carrière, la culture d'excellence et administration axée sur les résultats. Cela va conduire inexorablement à une administration du développement ayant comme encre le nouveau management public.

Le ministre de la fonction publique est responsable de l'administration, de la gestion des emplois et des dossiers des fonctionnaires et des agents de l'Etat. Il est chargé d'élaborer et d'appliquer tous les textes législatifs ou réglementaires concernant la gestion des emplois. Il a la responsabilité du contrôle des effectifs de la fonction publique, de la masse salariale et de la gestion prévisionnelle des effectifs.

Ainsi donc, dans le souci de déceler les causes de l'improductivité ou de la contreperformance de service offert par la fonction publique, la question principale suivante mérite d'être posée : pourquoi les ressources humaines de la fonction publique (Fonctionnaires) de la RDC ne rendent pas le meilleur d'elles-mêmes en offrant le service de qualité ? En outre, que faut-il faire pour que ces fonctionnaires arrivent à être performants et efficaces ?

Les questions soulevées étant cruciales, il en résulte les observations selon lesquelles les ressources humaines de la Fonction Publique de la RDC ne rendent pas le meilleur d'elles-mêmes en offrant le service de qualité suite à sa mauvaise gestion, caractérisée par un déficit managérial, occasionnant ainsi la perte de son leadership. A cela, il faut également relever la politisation de l'administration publique exacerbée pendant le gouvernement de la transition, dit de 1+4⁵.

Pour pallier à ce problème crucial du déficit managérial des ressources humaines au sein de la fonction publique congolaise, il faut instaurer une administration du développement, c'est-à-dire, dépolitisée, axée sur les résultats, mettant l'accent sur une gestion prévisionnelle (maîtrise des effectifs, affectation, formation, ...) et gestion de carrière (recrutement, motivation, promotion, retraite) des fonctionnaires de l'Etat. Cela permettra la valorisation

⁵ 1+4 c'est l'appellation du gouvernement de transition de la RDC de 2003 à 2006, issu de dialogue inter congolais de San-City ayant mis fin à une longue période de guerre entre plusieurs groupes armés ayant déchiré le pays. Ce gouvernement était constitué d'un président de la république et de quatre vice-présidents. Il a conduit le pays vers la 3^e République par la promulgation de la constitution de la constitution, œuvre du parlement de transition votée par référendum le 18 février 2006 et l'organisation des premières élections de décembre 2006.

des fonctionnaires et l'instauration de la culture d'excellence en ce qui concerne le recrutement et le renforcement des fonctions managériales.

Pour que les fonctionnaires arrivent à être performants et efficaces il faut consolider le leadership de la fonction publique dans la gestion de carrière des fonctionnaires (du recrutement à la retraite).

Cette étude s'articule autour de quatre points traitant respectivement les faiblesses de la fonction publique congolaise, le déficit managérial des ressources humaines de la fonction publique, les principaux défis à relever et afin la culture d'excellence et de l'éthique de responsabilité : facteurs d'efficacité des ressources humaines.

1. LES FAIBLESSES DE LA FONCTION PUBLIQUE CONGOLAISE

La République Démocratique du Congo revient d'une longue période dominée par une série d'instabilités politiques, de guerres et de conflits armés, qui ont eu pour effet la perturbation d'un certain nombre d'équilibres macroéconomique et macrosocial qui sont nécessaires au fonctionnement normal de l'Etat. En conséquence, des pratiques de mauvaise gouvernance ont régné pendant la période d'après l'indépendance, au cours de la deuxième République. Cette situation a considérablement affaibli l'Administration, victime déjà des décennies de mauvaise gestion et de conflits⁶.

La mauvaise gestion et les conflits sont à la base de l'anéantissement et de l'inefficacité de l'Etat et celle de ses institutions. De la même manière, ces institutions sont citées comme principales responsables de l'Administration Publique et de la structuration du concept de la « fonction publique ».

L'homme au travail (ressources humaines) constitue le facteur important et incontournable dans la productivité d'une organisation, bien sûr à côté des facteurs tels que le capital et le travail⁷. Les ressources humaines de la fonction publique congolaise ont aussi été affectées par cette crise sus évoquée. La démotivation s'est généralisée dans les rangs des agents et fonctionnaires à la suite d'un salaire marginal, d'une sécurité sociale et des soins de santé quasi inexistantes, des conditions de travail déplorables, des bâtiments délabrés, des

⁶ Ministère de la Fonction publique, *Cadre stratégique général de la réforme et modernisation de l'administration publique*, Kinshasa, octobre 2015, p. 27.

⁷ Besseyre Des Morts (CB) et al., *Ressources Humaines au quotidien*, Paris, Dunod, 2011, p. 89. Lire aussi Guillot-Soulez c., *La Gestion des ressources humaines*, Paris, Extensio, 2011, p. 121. WOJTAS S., *Les Ressources humaines pour les nuls*, Paris, First-Grud, 2011, p. 45. Lire aussi Eraldy. A., *Administration et gestion du personnel*, Bruxelles, P.U.B., ULB, 2007, p. 97. Cadin L., F. Guerin et F. Pigeyre, *Gestion des ressources humaines*, Paris, Nathan, 2006, p. 24. Duchamp D., et L. Guery, *La Gestion des ressources humaines*, Paris, Nathan, 2006, p. 109.

meubles inexistantes ou dépassés, des matériels de bureau insuffisants et vétustes, ne pouvant réellement rien servir.

Par ailleurs, les textes légaux et réglementaires de recrutement et d'avancement en grade n'étaient plus appliqués, tandis que la formation et le perfectionnement du personnel étaient négligés. En outre, aucune structure n'était capable de donner le nombre exact des agents et fonctionnaires de l'Etat.

Sur le plan organisationnel et managérial, l'Administration Publique s'est progressivement caractérisée par l'absence des systèmes formels de gestion, des manuels de procédures et de tout document de travail facilitant la formalisation des comportements. Les structures étant complexes et fortement centralisées, en cas de leur défaillance, on recourait souvent à des structures ad hoc lesquelles malheureusement empiétaient sur les attributions de celles qui étaient fonctionnelles. Les cadres organiques agréés, quand ils existaient, n'étaient pas mis à jour et ne concordaient pas toujours avec les missions assignées au service public, lesquelles étaient parfois dépassées et ne s'adaptaient plus aux exigences de la modernisation.

En dehors du système déficient de gestion des ressources humaines et de la carrière, de la lourdeur des procédures et d'une lenteur dans les prises de décisions, s'ajoutaient progressivement d'autres dysfonctionnements tels : l'absence d'un régime de protection sociale efficace ; la définition peu claire des missions et des structures des Ministères entraînant les chevauchements des compétences et la redondance des structures et des prestations ; le déficit d'éthique professionnelle ; l'absence des normes de qualité et l'inefficacité du système de contrôle, d'évaluation et de sanctions ; la mauvaise qualité des services offerts aux usagers ; le système moins efficace d'information et de communication interne et externe.

Enfin, la société congolaise a été caractérisée par un effritement des valeurs citoyennes comme le respect de la vie humaine, la conscience patriotique, la primauté de l'intérêt général, le respect de la propriété privée, la solidarité et le civisme.

1.1. La politisation de l'Administration Publique

En plus de ce tableau sombre qui caractérise le fonctionnement de la fonction publique, il est important de souligner aussi la politisation de cet appareil de l'Etat. Commencé en 2005, la politisation de l'Administration publique congolaise a atteint des proportions inquiétantes en 2018 avec une vague de recrutement massif irrationnel de près de 600.000 nouvelles recrues sans aucun respect des dispositions légales et réglementaires en la matière. Cela entraîne notamment la présence des fonctionnaires sous doués, totalement décélérés, prieurs attentistes et sans éthiques ni déontologie

professionnelle⁸. Ces fonctionnaires dont la plupart sont parachutés se soucient très peu de leur statut professionnel, ce qui rend leur gestion administrative difficile⁹. Ainsi, à défaut d'innover par manque de compétence, ils restent dans le mimétisme, phénomène qui fait de l'Administration Publique congolaise prisonnière.

1.2. Le diagnostic de l'Administration Publique congolaise préoccupant

Les réflexions menées par le gouvernement sur la situation de l'Administration Publique congolaise ainsi que les études réalisées par les experts étrangers convergent pour diagnostiquer les dysfonctionnements. Les rapports de plusieurs études dénotent notamment l'obsolescence des textes légaux et réglementaires régissant les agents et fonctionnaires de l'Etat, l'absence d'un régime efficace de protection sociale, la mauvaise définition des missions des Ministères entraînant le chevauchement des compétences et la redondance des structures et des prestations, le personnel pléthorique dont le profil ne correspond pas toujours aux exigences du poste, le système d'information et de communication interne et externe moins efficace, l'absence d'une politique salariale motivante et incitative, les mauvaises conditions de travail et la gestion déficiente des ressources humaines.

Cette situation amène la Fonction Publique dans une situation de faiblesse généralisée qui la rend obsolète et inefficace. Cela est la résultante d'un déficit managérial au sein de cet appareil de l'Etat qu'on peut bien analyser dans le point qui suit.

2. LE DÉFICIT MANAGÉRIAL DES RESSOURCES HUMAINES AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE

Depuis Elton Mayo, Rensis Likert, Robert Blake et Jane Mouton une organisation vise l'efficacité et l'efficience¹⁰. L'administration comme organisation respecte aussi ce principe et incarne deux dimensions : technique ou organisationnelle et humaine¹¹.

Le déficit managérial des ressources humaines au sein de la Fonction Publique s'observe notamment dans les modalités de recrutement, la gestion de carrière des agents et la politique salariale, les questions numériques, l'éthique, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, les conditions de travail et de revalorisation des ressources humaines.

⁸ Emile Bongeli, *Education en République Démocratique du Congo. Fabrique de cerveaux inutiles ?*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 109.

⁹ Emile Bongeli, *L'Université contre le Développement au Congo-Kinshasa*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 113.

¹⁰ Jean-Pierre Le Goff, *Les Illusions du management* (1993), Paris, La Découverte, 2000, p. 9.

¹¹ Idem.

2.1. Les modalités de recrutement

En dépit de quelques concours organisés par le gouvernement dirigé sous le premier ministre Augustin Matata, le recrutement au sein de la fonction publique de la RDC relève de l'irrational. On note l'absence des critères objectifs dans la sélection des candidats et l'inopportunité caractérisant la plupart de recrutements. Cette situation est observée depuis l'avènement au pouvoir de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL) en 1997, elle s'est accentuée avec le gouvernement dit de 1+4 à l'issue des accords de Sun-City entre le gouvernement de Kinshasa et les ex belligérants pendant la période qualifiée de « partage de gâteau ». Ce recrutement abusif s'est poursuivi après les premières élections de la troisième République de 2006 jusqu'à ces jours. Comme conséquence, d'une part, la présence des effectifs pléthoriques au sein de la fonction publique avec un nombre accru de nouvelles unités sans numéros matricules et ne bénéficiant d'aucun traitement, d'autre part, une autre catégorie d'agents nommés et bénéficiant des numéros matricules mais, qui sont sans commission d'affectation.

2.2. La gestion de carrière des agents et de la politique salariale

La gestion du déroulement de la carrière et la politique salariale pose des sérieux problèmes à la Fonction Publique. En effet, dans ce processus il y a deux phases, qui sont l'affectation, la cotation, l'avancement de grades, la nomination (promotion) et la mise à la retraite. Les irrégularités sont constatées à chaque niveau de la chaîne et rendent ainsi la gestion de carrière et la politique salariale opaques, bref, inexistantes.

L'exploitation du numérique et la promotion de l'éthique pose aussi plusieurs problèmes. D'une part, le manque d'équipements informatiques dans bon nombre d'administrations et, d'autre part, la corruption est présente dans tous les services de l'Administration Publique et l'accès des populations aux services essentiels reste très limité et parfois tributaire de pots-de-vin. Certains services sont plus touchés que d'autres.

2.3. Les conditions de travail et la valorisation des ressources humaines

De façon concrète, il faut retenir que la condition de travail et la valorisation des ressources humaines font de l'Agent de carrière des services publics de l'Etat une personne ressource et un modèle d'excellence pour le développement du pays. Elles sont la clef du succès des réformes administratives.

Cette dimension pose encore des problèmes énormes dans l'Administration Publique congolaise. Et pourtant, le nouveau management public prône une nouvelle vision de gestion et conçoit l'Administration Publique comme un instrument à la disposition de l'Etat pour orienter stratégiquement les choix :

les décisions et les politiques publiques et pour en faciliter non seulement la formulation mais aussi et surtout la mise en œuvre, la gestion, le suivi-évaluation et le contrôle de la qualité de l'action sur le plan opérationnel. Cette vision est sous la responsabilité du Ministère en charge de la Fonction Publique.

3. LES PRINCIPAUX DÉFIS À RELEVER

Il est important de signaler que le système d'administration publique de la RDC consiste en trois structures parallèles :

- une administration générale, vieillissante et de fait, mise de côté lors du processus général de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, 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 la division, la reproduction et l'incohérence de celles-ci ;
- une série de comités et institutions parallèles tels que le COREF, chargés du suivi de la mise en œuvre des programmes de réforme clés, tels que la GFP et la décentralisation.

Certes, ce système a permis des avancées dans certains domaines, notamment la conception des réformes clés. Aussi, le gouvernement devrait-il prendre conscience du fait qu'il repose sur des cabinets politiques provisoires et des structures « parallèles » de suivi et de mise en œuvre des réformes, ce qui 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 et de son cabinet politique et de Management opérationnel autour du secrétaire général.

Outre l'unité de commandement et de pilotage nécessaire, les défis qui se posent à la Fonction Publique sont de quatre sortes : une structure de gestion et de cadre juridique fragmentée ; un faible système de gestion des ressources humaines ; un système de paie inadapté et incohérent et une Fonction Publique vieillissante.

Actuellement, le système de gestion de ressources humaines implique deux institutions mal coordonnées. Le Ministère de la Fonction Publique (MFP) est chargé de la gestion d'ensemble du service public, tandis que le département 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 hebdomadaires ministérielles mixtes (Cabinet politique et Administration) pour évaluer la mise en œuvre des activités définies dans la feuille de missions des ministères.

Quant au système de paie inadapté et incohérent, pendant 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 de la Fonction Publique et a eu un impact négatif sur la coopération professionnelle entre les ministères et les services. L'absence de motivation au travail, associée au manque total d'évaluation de la performance a créé une culture de tolérance des faibles performances et absence d'encouragement de la bonne performance.

3.1. Une fonction publique vieillissante

Le secteur public continue de souffrir d'une perte progressive en ressources humaines qualifiées et vieillissement régulier de sa main-d'œuvre. Aujourd'hui, 55 à 60% (voir distribution des âges en annexe I) de l'ensemble des fonctionnaires congolais a dépassé le seuil obligatoire de départ à la retraite, actuellement fixé à 65 ans d'âge ou 30 ans de service. De nombreux responsables continuent de travailler jusqu'à 70 ou 75 ans.

Le manque de ressources pour régler les allocations et indemnités de fin de carrière, associé à une faible crédibilité de l'Etat dans le respect de ses obligations de paiement des retraites, constituent la principale explication de la situation. En conséquence non seulement les responsables restent en poste bien au-delà de l'âge légal, mais dans les faits les jeunes diplômés ne peuvent pas faire carrière dans la Fonction Publique. La gestion du processus de retraites est donc une condition sine qua non d'une réforme efficace du service public.

En particulier, les catégories les plus élevées de la fonction publique devraient être soumises à un renouvellement massif dans les prochaines années. Au 31 décembre 2015, à partir des chiffres communiqués par le Ministère de la Fonction Publique, une étude a été menée par la Banque Mondiale sur les départs en retraite possibles, en distinguant deux scénarii, les conditions de départ en retraite du scénario I étant moins exigeantes que celles du scénario 2. L'étude ne portait que sur cinq départements ministériels, mais ses conclusions avaient une valeur modélisatrice.

4. LA CULTURE D'EXCELLENCE ET ÉTHIQUE DE RESPONSABILITÉ : FACTEURS D'EFFICACITÉ DES RESSOURCES HUMAINES

On a souvent tendance à cerner les particularités des fonctionnaires via les règles qui encadrent le déroulement de leur carrière, alors que la plus grande spécificité porte sur les fondements culturels du corps professionnel auquel ils appartiennent.

Tous les observateurs de la vie publique congolaise sont unanimes sur le fait que, la grande maladie dont souffre l'administration publique congolaise est celle des comportements anormaux décriés plus haut dans le chef des fonctionnaires. Il s'agit, d'une part, des problèmes politiques (la politisation de l'administration) et, d'autre part, du manque d'éthique professionnelle.

En effet, pour plus d'efficacité, le management recourt à la dépolitisation de l'Administration Publique, au sens de responsabilité des agents et fonctionnaire de l'Etat ainsi qu'à l'éthique professionnelle. Cela va permettre d'arbitrer les *dilemmes* moraux que des situations professionnelles peuvent engendrer lorsque le respect de certaines valeurs imposées par la déontologie entre en conflit avec d'autres valeurs (morales) ou cause préjudice à un tiers ou à la société¹².

Ceci est d'autant plus vrai qu'on pourra élaborer toutes les analyses, toutes les bonnes politiques et d'excellents programmes de développement mais si on n'arrive pas à acquérir une autre mentalité, et précisément celle de l'éthique de responsabilité, jamais le pays ne sortira de sa crise, ne pourra décoller et devenir un pays émergent. Il faut donc en RDC des fonctionnaires nouveaux avec des nouvelles conceptions de la nation, de l'intérêt général, de la chose publique qui se démarquent totalement de la manière de faire d'aujourd'hui caractérisée par le manque d'une vision réelle formulée en termes d'idéal citoyen et républicain à réaliser ; absence ayant donné lieu à l'impunité, la corruption, la recherche d'enrichissements faciles et rapides. Il y a donc un appel pressant à abandonner cette voie marquée par l'irresponsabilité et une certaine inconscience individuelle et collective pour s'inscrire sur une détermination nouvelle propre à tout Etat démocratique moderne et responsable.

Ainsi pour combattre ces antivaleurs (dérives comportementales) il s'avère important de faire une remise en cause totale des intentions et motivations profondes qui habitent les fonctionnaires, de promouvoir les valeurs positives susceptibles de contribuer à l'émergence d'une Administration Publique véritable, de développement (une nouvelle philosophie sociétale) et créer un nouveau type de fonctionnaire, patriote, honnête, responsable et redevable.

¹² Monique Canto-Sperber, *Liberté d'expression et quête de la vérité*, 2004, Tome II, p. 1542.

Cette démarche est aussi valable pour l'ensemble de la société congolaise où il est indispensable de promouvoir une nouvelle philosophie sociétale, qui combattra les dérives comportementales, les antivaleurs, et qui va œuvrer pour le changement des mentalités de la population, la transformation de la société congolaise en un vivier de la nouvelle citoyenneté, bref de créer un nouveau type de citoyen, patriote et responsable. Cela se traduira par la rupture de la culture de la médiocrité pour la culture d'excellence.

Ainsi, la formation en éthique est l'arme indiquée pour relever ce défi. Cette formation devrait se faire à tous les niveaux : (Maternelle, Primaire, Secondaire, Supérieur et universitaire, Armée et police, Magistrature et professionnel du droit, Hôpitaux et centres de santé, Structures Sportives, Structures de l'environnement, ASBL ONGD (Eglises et autres associations), Institutions publiques (Présidence, parlement, gouvernement), bref toute la société, étant donné que l'éthique est considérée comme une approche spécifique de l'agir humain.

Aussi, le fonctionnaire de grande qualité devient-il un facteur déterminant et essentiel pour soutenir l'émergence et le développement de notre pays. Il en est de même du respect des vertus républicaines et des valeurs morales et citoyennes qui sont le gage de la cohésion sociale et de la bonne gestion des affaires publiques.

Outre la question du bannissement de la culture de la médiocrité caractérisée, il sera également question de mettre en place les critères objectifs pour le recrutement d'un personnel de qualité, basés sur l'assurance qualité comme dans le secteur privé.

L'approche culturelle est un aspect important qu'il faut prendre en compte dans le management des ressources humaines, car le facteur humain supplante les autres facteurs dans une organisation quelle que soit sa nature. Il est la cause principale du succès ou de l'échec d'une organisation dans l'atteinte de ses objectifs.

Elle nous renvoie d'abord à l'aspect comportemental du fonctionnaire, à son attitude vis-à-vis des missions d'intérêt général auxquelles il est appelé à accomplir.

Ainsi, la boîte à outils pour le développement d'un peuple, d'une nation est la mentalité, et la culture que ce dernier peut développer. La Fonction Publique congolaise accuse un grand déficit fonctionnel suite à une mauvaise culture de la gestion de la chose publique, comportement affiché par les fonctionnaires. Et nous ne le dirons jamais assez, les fonctionnaires congolais sont caractérisés par les traits suivants : l'incompétence, l'inefficacité, la corruption, la concussion, le manque de professionnalisme, le trafic d'influence, le népotisme, le manque d'éthique et déontologie professionnelle, ... ce qui a institué la

culture consistant à considérer les biens de l'Etat comme des biens sans maître dont on peut se servir à sa guise sans être inquiété. Cet état de chose a entraîné la culture du détournement des deniers publics et de l'impunité au sein de tout l'appareil de l'Etat.

Ce tableau sombre qu'offre la fonction publique congolaise en ce qui concerne la culture de son personnel justifie en grande partie le déficit managérial dans la gestion de ses ressources humaines.

Cette étude offre quelques perspectives pour la gestion managériale efficace des ressources humaines au sein de la fonction publique congolaise, c'est notamment : le recrutement, la hiérarchisation des métiers, des fonctions et des emplois, le changement de mentalité et la redevabilité.

4.1. L'administration du Personnel

Comme évoqué ci-haut, dans ce point nous allons plus analyser les aspects liés au recrutement du Personnel. Le recrutement des fonctions de l'Etat doit se faire sur base de besoins exprimés par les services utilisateurs des ressources humaines, de la compétence, de l'assurance qualité et de l'impartialité. L'aspiration à l'impersonnalité dans la Fonction Publique est consubstantielle à la bureaucratie, terme pris ici dans son acception sociologique. L'émergence de l'organisation bureaucratique est contemporaine du début du règne de la loi dans les sociétés modernes. Dans une république fondée sur les valeurs de la démocratie, on insiste non seulement sur la naissance des parlements chargés de voter les lois, normes impersonnelles applicables à tous, mais aussi sur la disparition des charges héréditaires ou cessibles¹³.

Comme toute bureaucratie, l'administration publique doit donc rester une structure impersonnelle, dédiée à l'application des normes impersonnelles. Napoléon déclarait : « Je veux surtout une corporation qui n'ait d'autre ambition que celle d'être utile et d'autre intérêt que l'intérêt public ». Pour ce faire, les fonctionnaires doivent être recrutés et employés en fonction de leur stricte et exclusive compétence. C'est ce qui fonde la rédaction de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

C'est là le cheminement social décrit par Max Weber¹⁴, le passage d'une domination charismatique (fondée sur les qualités extraordinaires du chef), traditionnelle (dont la légitimité s'appuie sur le caractère sacré des dispositions transmises par le temps et sur les pouvoirs du chef) à une domination bureaucratique : «... les membres du groupement, en obéissant au détenteur du pouvoir, n'obéissent pas à sa personne mais à des règlements impersonnels ; par conséquent, ils ne sont tenus de lui obéir que dans les limites de la

¹³ M. Pinet (sous dir.), « Histoire de la fonction publique en France », in *Revue française d'administration publique*, Paris, 2007/3 (n° 123), pages 409 à 421.

¹⁴ Weber Max, *Économie et société*, Tome 2, Paris, Uge Poche Pocket (Agora), 1995, 411 p.

compétence objective, rationnellement délimitée, que lesdits règlements fixent ». L'existence d'une fonction publique anonyme et spécialisée est donc le corollaire d'une société d'hommes libres et égaux. Comme le rappelle Luc Rouban¹⁵, « le service public s'érige en norme culturelle à mesure que les fonctionnaires prennent conscience de leur compétence professionnelle ».

Cette caractéristique fondatrice du corps des fonctionnaires qui est l'impartialité dans le recrutement, dérive d'une autre caractéristique aussi importante, celle liée à leur comportement. Le fait d'être fonctionnaire n'induit pas un manque d'originalité personnelle, une aspiration à ne pas se distinguer des autres individus, le fonctionnaire devenant une personne, un individu qui ne se différencie pas de ses semblables. Bien évidemment, il n'en est rien. L'aspiration à l'impersonnalité n'emporte pas de déterminisme quant à la personnalité des fonctionnaires, à leur compétence professionnelle, leurs aptitudes personnelles. C'est en revanche un élément à prendre en compte dans l'exercice de leur encadrement.

En bref, la Fonction Publique de la RDC pour plus d'efficacité dans l'accomplissement de ses missions doit rester attentive et veiller aux critères de recrutement des ressources humaines en tenant compte des compétences, objectivités, besoin et profil exigé.

4.2. Le développement des Ressources humaines

L'accent est mis de façon particulière à la hiérarchisation des métiers, des fonctions et des emplois qui ne sont pas davantage une spécificité de la fonction publique, elles relèvent plutôt du secteur privé. Le développement des ressources humaines optimise l'organisation du travail. Il veille à la diversité, à la gestion des risques professionnels. Il gère également les nouvelles problématiques liées aux évolutions sociales et sociétales. D'un point de vue des relations sociales, il veille au maintien de dialogue social. Pour plus d'efficacité dans la gestion de ses ressources humaines, la Fonction Publique congolaise doit recourir à cette pratique dont les résultats ne sont plus à prouver. Il constitue à cet effet un facteur majeur qui permettra de relever le déficit constaté dans la gestion de ses ressources humaines.

4.3. Le changement de mentalité

Depuis la deuxième république aucun régime n'a su infléchir la courbe des antivaleurs des fonctionnaires congolais. Par contre, on a vu se développer la culture de détournement des deniers publics, de la jouissance et de la négligence dans la gestion de l'administration. Au stade actuel, les antivaleurs ont atteint le paroxysme, car bien encadrés par l'impunité ou la justice des vainqueurs.

¹⁵ Luc Rouban, *Quel avenir pour la fonction publique ?*, Paris, La documentation française, 2017, 188p.

Ainsi, le déclin des valeurs citoyennes a érodé le tissu moral de la société, le sens du respect du bien public, de la dignité et de la vie humaine, en même temps qu'il a inhibé le sens du devoir et de responsabilité, et développé l'incivisme, la culture de la prédation et de l'impunité.

On peut affirmer que la Fonction Publique congolaise est malade des femmes et des hommes qui la composent, à tel point que toutes les bonnes politiques et tous les excellents programmes de développement seront voués à l'échec tant qu'on n'aura pas travaillé de manière à promouvoir un Congolais à mentalité changée.

La mentalité des fonctionnaires congolais est tributaire de toutes sortes d'antivaleurs au point de les amener à l'aliénation et à la perte de toutes les valeurs de référence telles que l'éthique, la morale, le sens du devoir, la redevabilité, le respect des biens de l'Etat et d'autrui, ... Comme conséquence, l'enrichissement sans cause, la loi de moindre effort, la corruption ...élisent domicile dans toutes les institutions publiques et privées du pays, en général et la Fonction Publique en particulier. A cela s'ajoutent l'absentéisme et l'oisiveté, deux vices qui gangrènent l'Administration Publique.

Le changement de mentalité s'érige comme une lourde et exaltante tâche consistant à travailler à la reconversion des mentalités des Congolaises et Congolais en général, et des fonctionnaires en particulier, sans laquelle il est difficile voire impossible d'assurer la grandeur du Congo comme le préconise notre hymne national.

4.4. Le temps réel du travail à la Fonction Publique

Le temps du travail constitue un véritable problème au sein de la Fonction Publique congolaise. L'absentéisme, le retard, le manque à faire, les mauvaises prestations, ... caractérisent cet appareil de l'Etat. Ainsi, comme le rappelle Gilles Pronovost¹⁶, il y a plusieurs « conceptions sociales du temps » ; à ce titre, le rapport au temps est radicalement différent entre les secteurs public et privé.

Pour rappel, dans l'Administration Publique, la durée de la carrière est celle de la vie professionnelle de l'agent : le temps du public est le temps long de la bureaucratie, chargée de la stabilité et de la continuité des normes. Dans le privé, c'est le temps court et la réactivité du marché qui priment, le lien sans cesse renforcé entre activité et contrat.

Comme le souligne Giorgio Gasparini¹⁷, « l'attention au temps quantitatif, la mesure précise du temps, l'adoption d'un cadre temporel rigide et collectif pour l'accomplissement du travail, telles sont certaines caractéristiques de fond

¹⁶ Pronovost Gilles, « Sociologie du temps », in *Revue française de sociologie*, Paris, 1997, pp. 645-646.

¹⁷ Giorgio Gasparini, « Temps et travail en occident », in *Revue française d'administration publique*, n° 123, Paris, 2007, pp. 409-421.

qui encadrent le développement du processus d'industrialisation, au milieu des conflits et d'oppositions ». L'Administration Publique congolaise devait se servir de modèle du privé de la gestion du temps.

Il y a lieu d'évoquer aussi l'organisation scientifique du travail esquissée par Adam Smith et formalisée par Frederic Winslow Taylor qui doit s'appliquer à la Fonction Publique pour réduire les temps inutiles du travail en décomposant les tâches de l'opérateur, elle introduit le chronomètre sur le lieu de travail. La quête de la productivité ouvre la voie à un temps de travail caractérisé par la contrainte et l'obligation, sous l'effet de la nécessité de « faire vite »¹⁸.

Pour plus d'efficacité et une bonne gestion du temps, il sera intéressant que le temps de travail détermine aussi la rémunération de l'ouvrier. Dans le secteur privé, on a été historiquement payé « à la pièce », d'où l'aphorisme de Benjamin Franklin : « Souviens-toi que le temps c'est de l'argent », et la crainte souvent dénoncée de « perdre sa vie à la gagner ». Or, comme le rappelle W. Grossin¹⁹, « ce que l'employeur paie à un salarié, c'est la quantité de temps que ce dernier consent pour un emploi défini, sans référence au produit final. À l'employeur de mettre ce temps à profit ».

Toutefois, dans le secteur public, le rapport au temps est tout autre, en particulier parce que le salariat est la norme constitutive de la rémunération. Il ne s'agit pas ici de reprendre les analyses ou les clichés véhiculés quant au volume global de travail des fonctionnaires ou la durée de leur présence sur leur lieu de travail²⁰. Il s'agit plutôt de mettre en évidence le caractère consubstantiellement différent du rapport au temps des agents dédiés au service de l'Etat en particulier eu égard à la spécificité des missions de ce dernier. Malheureusement, cela entraîne un laisser-aller dans la gestion du temps de travail qui reste insuffisant et impacte négativement le rendement des ressources humaines.

C'est la raison pour laquelle, la formation des cadres de la fonction publique devrait s'enrichir d'enseignements en sociologie des organisations, en sociologie des professions, voire en anthropologie. Les rites, les codes, la culture professionnelle, ont tout autant vocation à être étudiés et enseignés dans la fonction publique que dans le secteur privé. C'est à ce prix qu'on pourra tout à la fois ne pas accabler les responsables des ressources humaines,

¹⁸ Prunier-Poulmaire (Sophie) et al., « Du temps contraint au temps construit : vers une organisation capacitante du travail en horaires alternants et de nuit, in *Ergonomie constructive*, Paris, Presses Universitaires de France, 2013, pp 1886-204.

¹⁹ William Grossin, « Le travail et le temps. Horaires. Durées. Rythmes. Une enquête dans la construction mécanique et électrique de la région parisienne », in *Revue française de sociologie*, Paris, 1970, p. 584-586

²⁰ François Xavier Devetter, « Le temps de travail des agents publics : un régime temporel spécifique ? », in *Politiques et Management Public*, Paris, 2004, 22-1 pp. 47-69.

mobiliser efficacement les agents qui servent l'intérêt général comme exige le nouveau management public.

4.5. La redevabilité

Aussi, l'efficacité de l'administration publique s'accompagne-t-elle de la mise en place des mécanismes adéquats permettant à l'Etat, d'apprécier l'accomplissement des tâches conformément aux objectifs fixés. Ainsi, tous ceux qui sont investis d'une responsabilité sont appelés à en rendre compte ; d'où la notion de la redevabilité.

Ainsi, la redevabilité est aujourd'hui une exigence qui s'impose à l'Administration Publique. Nous sommes convaincus que l'intérêt que le gouvernement accordera à ce concept traduira l'importance que réserve celui-ci dans la gestion efficace des ressources pour le bien-être économique et social des citoyens.

On conviendrait donc que la redevabilité comme exigence, veut relever le défi de la modernisation de l'Administration Publique. Il se définit comme étant l'obligation de rendre compte de l'exercice d'une autorité. Elle traduit le besoin des citoyens de se procurer l'opportunité de voir et de dire si les responsables de la gestion des entités publiques ont utilisé les ressources disponibles de façon transparente.

La mise en place de la culture de la redevabilité dans l'administration peut être appréciée non seulement à travers la volonté politique effective affichée par les pouvoirs publics de l'inscrire dans la réalité quotidienne des services publics, mais aussi à travers les niveaux de responsabilité qu'elle concerne et les instruments qui permettent de lui donner un contenu crédible.

L'obligation de déclaration du patrimoine des responsables publics doit être de stricte observance avant que ces derniers n'occupent des responsabilités publiques. Cette liste ne devra pas que se limiter aux ministres, elle doit s'étendre aux secrétaires généraux de l'administration publique, les mandataires publics, les directeurs des services générateurs de recettes (DGDA, DGI, DGAD) les officiers supérieurs de l'armée et police... Ces personnes doivent dresser à l'autorité compétente une déclaration de patrimoine qui décrit l'ensemble de leurs biens, meubles et immeubles, ainsi que ceux de leurs enfants mineurs. C'est aussi cela la transparence traduisant le principe de redevabilité. A la fin de leur mandat, ils doivent également déclarer ce qu'ils ont acquis et permettre ainsi aux instances judiciaires d'enquêter sur ces acquis.

Ainsi, la culture d'excellence à travers les valeurs évoquées dont notamment une bonne gestion du personnel, son développement, le changement de mentalité, le temps réel du travail et la redevabilité reste la seule voie pour combler le déficit managérial dans la gestion des ressources humaines de l'appareil de l'Etat pour le développement de la République Démocratique du Congo.

CONCLUSION

En conclusion de cette étude, on peut affirmer que la Fonction Publique congolaise souffre d'un déficit managérial dans la gestion de ses ressources humaines. Ce déficit constitue le facteur majeur de l'inefficacité de l'action publique et surtout de la lenteur de la bureaucratie décriée à la fois par les fonctionnaires et agents public, d'une part, et des bénéficiaires des services étatiques, d'autre part.

Cette étude a analysé les causes qui sont à la base de l'inefficacité ou d'une faible productivité des ressources humaines du secteur public en RDC et envisagé les mécanismes pour pallier à ces difficultés afin de rendre l'appareil de l'Etat plus habile dans son action et améliorer à la fois les conditions de vie des fonctionnaires et agents de carrière des services publics de l'Etat.

L'administration publique de la RDC telle que gérée par la fonction publique recèle beaucoup de virtualités, défaillances et bien d'autres maux décrits dans les discours des chercheurs, des politiques, et bien d'autres qui s'y intéressent tant au niveau national qu'international. On dénonce généralement l'immobilisme et l'incapacité de ses agents souvent incompetents pour remplir les tâches exigées par l'administration du développement, l'incompétence, l'absentéisme, la démotivation, ...

Ainsi, pour pallier au problème du déficit managérial des ressources humaines au sein de la Fonction Publique congolaise, il faut instaurer une administration du développement, c'est-à-dire, dépolitisée, axée sur les résultats, mettant l'accent sur une gestion prévisionnelle (maîtrise des effectifs, affectation, formation, ...) et gestion de carrière (recrutement, motivation, promotion, retraite) des fonctionnaires de l'Etat. Cela permettra la valorisation des fonctionnaires et l'instauration de la culture d'excellence en ce qui concerne le recrutement et le renforcement des fonctions managériales.

Dans le souci d'avoir une Fonction Publique efficace, axée sur les résultats, cette étude a envisagé une voie de sortie qui est celle de la culture d'excellence et de l'éthique de responsabilité. Cette culture permettra d'assurer une bonne gestion du personnel avec une administration de mission. Elle va en outre assurer le développement et l'épanouissement des ressources humaines en se basant sur le changement de mentalité à tous les niveaux de responsabilité. Cela aura comme incidence, la culture d'excellence et de redevabilité dans les chefs des fonctionnaires dans l'accomplissement de leurs tâches.

Sans épuiser toutes les questions relatives à la gestion des ressources humaines au sein de la Fonction Publique congolaise, cette étude a analysé les vrais problèmes qui minent cet appareil de l'Etat en l'empêchant de bien accomplir ses missions d'intérêt général.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- BESSEYRE DES MORTS (CB) et al., *Ressources Humaines au quotidien*, Paris, Dunod, 2011.
- BONGELI, E., *D'un Etat bébé à un Etat congolais responsable*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- BONGELI, E., *Education en République Démocratique du Congo. Fabrique de cerveaux inutiles ?* Paris, L'Harmattan, 2015.
- BONGELI, E., *L'Université contre le Développement au Congo-Kinshasa*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- CADIN L., F. GUERIN et F. PIGEYRE, *Gestion des ressources humaines*, Paris, Nathan, 2006.
- CANTO-SPERBER, M., *Liberté d'expression et quête de la vérité*, 2004.
- CLOSETS de (François), *Plus encore*, Paris, Fayard/Plon, 2006.
- DEVETTER, F. X., « Le temps de travail des agents publics : un régime temporel spécifique ? », in *Politiques et Management Public*, Paris, 2004.
- DUCHAMP D., et L. GUERY, *La Gestion des ressources humaines*, Paris, Nathan, 2006.
- ERALDY. A., *Administration et gestion du personnel*, Bruxelles, P.U.B., ULB, 2007.
- GASPARINI, G., « Temps et travail en occident », in *Revue française d'administration publique*, n° 123, Paris, 2007.
- GROSSIN, W., « Le travail et le temps. Horaires. Durées. Rythmes. Une enquête dans la construction mécanique et électrique de la région parisienne », in *Revue française de sociologie*, Paris, 1970.
- GUILLQT-SOULEZ C., *La Gestion des ressources humaines*, Paris, Extenso, 2011.
- Le GOFF, J-P, *Les Illusions du management*, Paris, La Découverte, 2000.
- Ministère de la Fonction publique, *Cadre stratégique général de la réforme et modernisation de l'administration publique*, Kinshasa, octobre 2015.
- PINET, M., (sous dir.), « Histoire de la fonction publique en France », in *Revue française d'administration publique*, Paris, 2007/3 (n° 123).
- *Politiques et Management Public*, Paris, 2004.
- PRONOVOST GILLES, « Sociologie du temps », in *Revue française de sociologie*, Paris, 1997.
- PRUNIER-POULMAIRE, S. et al., « Du temps contraint au temps construit : vers une organisation capacitante du travail en horaires alternants et de nuit », in *Ergonomie constructive*, Paris, Presses Universitaires de France, 2013.
- ROUBAN, L., *Quel avenir pour la fonction publique ?*, Paris, La documentation française, 2017.
- UPIRA SUNGUMA, *Opportunités et contraintes de la réforme de la fonction publique en République Démocratique du Congo en période post -conflits*
- WEBER, M., *Économie et société*, Tome 2, Paris, Uge Poche Pocket (Agora), 1995.
- WOJTAS, S., *Les Ressources humaines pour les nuls*, Paris, First-Grud, 2011.