

MAÎTRISE DES EFFECTIFS À LA FONCTION PUBLIQUE CONGOLAISE : ÉTATS DES LIEUX ET PISTES DE SOLUTIONS

Robert MENA LOKITA
Université de Kinshasa, R.D. Congo
menarobertkenos@gmail.com

Résumé : Le présent article sur la maîtrise des effectifs dans la Fonction Publique Congolaise s'inscrit dans le cadre de l'assainissement de l'administration publique caractérisée par une pléthore des effectifs avec un impact significatif sur le budget de l'état. Ladite maîtrise des effectifs avec comme corollaire la maîtrise de la masse salariale doit servir à dénombrer les agents réellement en activité, identifier ceux qui sont parvenus à la retraite et élaguer tous les fictifs. Pour qu'elle soit effective, plusieurs réformes et contrôles ont été initiés produisant aucun résultat concret. La maîtrise des effectifs reste parmi les axes prioritaires du gouvernement dans le cadre de réforme de l'administration publique. Pour y arriver, certaines étapes sont à respecter; fixer les attributions de chaque ministère de manière à éviter des conflits de compétences, passer à l'harmonisation des cadres et structures organiques pour connaître le nombre exact des emplois réels de chaque ministère, procéder à la mise en place de ces emplois conformément aux cadres organiques définis et enfin initier des contrôles et évaluations de programme mis en place.

Mots-clés : Effectifs, maîtrise des effectifs, fonctionnaire, fonction publique, administration publique.

CONTROLLING THE WORKFORCE IN THE CONGOLESE CIVIL SERVICE: STATE OF PLAY AND POSSIBLE SOLUTIONS

Abstract: This article on workforce control in the congolese civil service is part of the consolidation of the public administration characterized by a plethora of staff with a significant Impact on the state budget. Said control of the workforce with, as a corollary, the control of the payroll must be used to count the agents actually in activity, identify those who have reached retirement and prune all fictitious. For it to be effective, several reforms and controls have been initiated producing no concrete results. the control of the workforce remains among the priorities of the government within the framework of the public administration and to achieve this, certain steps must be followed: to fix the attributions of each ministry so as to avoid conflicts of competences, move on the harmonization of organic frameworks and structures to know the exact number of real jobs for each, to set up these jobs In accordance with the organic frameworks defined and finally Initiate controls and evaluations of any program put In place.

Keywords: workforce, workforce control, official, public service, public administration

Introduction

L'administration Publique a toujours été considérée comme le bras séculier et le facteur de développement de l'État. Dans notre pays, l'Administration Publique a connu deux temps forts où sa gestion était saine et répondait aux normes universellement acceptables : avant et juste après l'indépendance. Avant l'indépendance, l'administration fut un instrument bénéfique pour la colonisation dans la mesure où elle aidait cette dernière à atteindre ses objectifs particulièrement ceux liés à l'exploitation systématique de nos richesses. Cette administration, avec des objectifs bien précis, était omniprésente, et ses infrastructures représentées dans toutes les provinces étaient très bien structurées au point où rien ne lui échappait. Elle offrait des services de qualité. C'est ainsi qu'à l'indépendance, les colonisateurs nous ont légué cette administration bien bâtie avec des infrastructures de qualité. Cependant, le fait que le temps de préparation pour la relance était insuffisant, il n'a pas permis à l'administration congolaise de se consolider et de connaître son essor suite au départ des colons. Cette insuffisance de temps de préparation s'était aggravée par la multiplicité des événements des sécessions et des rébellions qui ont d'avantage fragilisé le tissu administratif et les infrastructures de l'administration publique issue de la colonisation. Pour Madrandele (1973), un pays qui espère se développer doit avoir une bonne administration ; celle-ci devrait suppléer à un mauvais gouvernement ou tout au moins à conserver l'État debout jusqu'au jour du redressement. Une mauvaise administration publique rend stérile les efforts d'un gouvernement. C'est ainsi que plusieurs réformes ont été initiées dans le but de rendre l'administration efficace et efficiente, débouchant malheureusement à des résultats non concluants. La première réforme de 1973 avec la décentralisation du personnel au niveau des ministères avait conduit à une pléthore des effectifs et à un dysfonctionnement généralisé de la gestion du personnel de l'État.

Vers les années 80, il y a eu nécessité de centraliser la gestion du personnel de l'administration par la création d'un Ministère de la Fonction Publique qui, selon l'ordonnance n°80-215 du 28 Aout 1980 était chargé : d'élaborer le statut des agents de l'État ; de veiller à son application dans les différents ministères ; d'examiner les recours introduits par les agents de l'administration publique ; d'étudier les réformes des structures et ; de concevoir et mettre en œuvre toute politique tendant à l'amélioration de l'administration publique et à la réalisation de sa mission de développement. Ces attributions avaient été accompagnées par la loi n°81-003 du 17 Juillet 1981 portant statut du personnel des services publics de l'Etat qui gère les agents et fonctionnaires de l'Etat, remplacé en 2016 par la loi n°16/013 du 15 Juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État. La réforme de 1980 devait résoudre beaucoup de questions brûlantes dont l'une est la maîtrise des effectifs des agents de l'État. Maîtriser les effectifs veut dire avoir une connaissance plus ou moins précise du nombre de fonctionnaires, de leurs qualifications, de leurs répartitions géographiques et de leurs fonctions et grade (Lubanza,2008) Ibula (1987) pense que l'intérêt de la maîtrise quantitative des effectifs est urgent dans l'administration publique ; elle servira de point de départ pour améliorer la qualité du personnel administratif, mieux prévoir le renouvellement du pool des compétences, éviter l'anarchie dans le recrutement et juguler ainsi la pléthore des effectifs. Mais malgré les

différentes réformes initiées soit par le gouvernement de la république ou soit par les partenaires internationaux en vue de la maîtrise des effectifs au sein de la Fonction Publique, celles-ci n'ont pas su résoudre cet épineux problème. Ainsi notre préoccupation se résume par la question suivante : quels sont les éléments qui bloquent la maîtrise des effectifs à la Fonction Publique Congolaise ? Corrélativement à la préoccupation soulevée dans cette étude, les blocages liés à la maîtrise des effectifs à la fonction publique seraient dus aux facteurs suivants : l'absence d'une volonté ferme à résoudre le problème une fois pour toute ; le non-respect du cadre organique, le manque d'une méthodologie cohérente de travail lors de l'exécution de la réforme ; l'instabilité aux postes ministériels qui conduit à l'éternel recommencement ainsi que le manque de collaboration entre les cabinets ministériels et le ministère de la fonction publique dans le recrutement des agents ; le manque de suivi et d'évaluation des contrôles initiés.

1. Démarche méthodologique

1.1. Personnes Ressources

Par « Personnes ressources », nous nous entendons les personnes concernées par l'objectif de l'enquête. Il s'agit des fonctionnaires de l'État qui travaillent au Ministère de la Fonction Publique Congolaise à Gombe. Et précisément ceux des trois directions ci-après : service Central d'Organisations et Méthodes (SCOM) ; service d'Inspection de la Fonction Publique ; direction de Contrôle des Effectifs de l'État et Éléments de Paie. Le choix de ces directions se justifie par leurs importances en rapport avec la maîtrise des effectifs. Cette dernière passe par la détermination du cadre organique fixé par le SCOM et la vérification du respect de ce cadre organique (postes organiques budgétisés) dans les différents ministères est assurée par l'Inspection et le Contrôle des effectifs de l'Etat et éléments de paie. Ainsi nous avons interrogé trois personnes ressources, cadres de ces services.

1.2. Méthode et techniques

Concernant la méthodologie, nous avons recouru aux méthodes ci-après : enquête, recherche documentaire et l'entretien directif. La méthode d'enquête nous a permis d'entrer en contact avec les cadres des services concernés. Avec la recherche documentaire, nous avons consulté des ouvrages et plusieurs documents officiels en rapport avec l'administration publique et avons fait une analyse des différentes réformes à l'aide de cette documentation. L'entretien directif nous a aidés d'interroger les trois responsables des services concernés en se basant sur un canevas d'entretien. Il s'agit de directeur chef de service de la 9^e direction (inspection), directeur chef de service de 10^e direction (service central d'organisation et méthodes) et le chef de bureau de de la 4^e direction (contrôle des effectifs et éléments de paie). Ainsi nous présentons les différentes réponses de nos interviewés par rapport aux cinq questions de notre guide d'entretien dans le tableau ci-après :

Tableau n°1 : Réponses des interlocuteurs aux différentes questions d'interview

N°	Questions	Réponses
1	Que pouvons-nous comprendre par la Fonction Publique ?	<ul style="list-style-type: none"> -La Fonction Publique est le gestionnaire des agents de l'état, elle suit la carrière de l'agent dès le recrutement jusqu'à la retraite -La Fonction Publique a pour mission d'organiser, de structurer et d'assurer la gestion du personnel de carrière des services publics de l'état
2	Existe-t-il un plan visant la maîtrise des effectifs à la Fonction Publique congolaise si oui, ce plan d'action est-il déjà exécuté ?	<ul style="list-style-type: none"> -Tous sont d'avis qu'il existe un plan d'action et qui est déjà en exécution. Les axes déjà exécutés de ce plan sont les suivants : -Le recensement physique depuis 2005 -L'enrôlement biométrique (identification par empreinte digitale)
3	Quels sont selon vous les facteurs ou variables qui font généralement obstacles aux contrôles ou réformes visant la maîtrise des effectifs à la Fonction Publique Congolaise ?	<ul style="list-style-type: none"> -La non-exploitation des rapports des missions antérieures de l'inspection par les différents ministres qui se sont succédé au Ministère de la Fonction Publique -Le manque de collaboration entre les différents cabinets des différents ministres qui se sont succédé et les services techniques administratifs du ministère -Les personnes choisies pour effectuer les missions de contrôle donnent l'impression de ne pas comprendre leur travail sur terrain. Il y a généralement une confusion dans la compréhension des termes de référence des missions qu'elles effectuent -La mauvaise foi des gouvernants et la faiblesse du leadership de certains ministres qui se sont succédé à la Fonction Publique -Les stratégies inappropriées des réformes initiées par les gouvernements successifs de 1980 à ce jour -La non-implication des usagers (fonctionnaire) de l'administration publique dans l'élaboration des programmes de réformes visant la maîtrise des effectifs

4	<p>Quelle est votre appréciation personnelle de différents plans et programmes d'actions visant la maitrise des effectifs à la Fonction Publique ?</p>	<p>Les intervenants ont une appréciation négative de différents plans d'actions visant la maitrise des effectifs à la Fonction Publique. Ils estiment que ce sont des plans mal conçus au départ et comme conséquence, ils n'aboutissent pas aux résultats escomptés. Ce sont des plans inappropriés, inadaptés mis en place pour simplement gagner de l'argent et sont exécutés par des personnes inexpertes et ne bénéficiant pas des appuis des fonctionnaires.</p>
5	<p>Si un nouveau contrôle des effectifs est initié visant la maitrise des effectifs, quelles seront selon vous les différentes pistes de solutions que vous pourriez proposer en vue de la réussite de ce contrôle ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Éliminer le chevauchement des attributions entre les ministères, c'est-à-dire il faut fixer les attributions de chaque ministère de manière à éviter des conflits des compétences : faire le job description de chaque ministère -Penser à l'harmonisation des cadres et structures organiques pour connaitre le nombre exact des emplois réels de chaque ministère : les emplois budgétisés -Procéder à une mise en place (de ces emplois) conforme aux cadres organiques définis -Procéder au contrôle et à l'évaluation de tout programme mis en place -Élaborer l'annuaire général qui constitue la bible ou la banque des données de l'administration publique

2. Résultats

Les résultats obtenus à l'issue de notre étude peuvent se résumer comme suit : la mission de la Fonction Publique est d'assurer l'organisation et la gestion du personnel de carrière des services publics de l'Etat ; à la Fonction Publique, le plan visant la maîtrise des effectifs est déjà opérationnel par le recensement et l'enrôlement biométrique ; le facteur perturbateur lié à la non maîtrise des effectifs est la mauvaise gouvernance se traduisant dans la centralisation du pouvoir de décision aux cabinets ministériels ; les appréciations de nos interlocuteurs tendent à se focaliser sur l'inexpertise des inspecteurs qui sont commis au recensement et l'incohérence des plans conçus ; pour les interviewés, les pistes de solutions se résument par un processus qui commencerait par la fixation des attributions pour chaque ministère, l'harmonisation des cadres et structures organiques pour connaître les besoins des emplois réels de chaque ministère et puis l'élaboration de la mise en place conformément aux cadres organiques, enfin effectuer chaque fois le suivi et le contrôle pour se rendre compte du respect de ces règles.

3. Discussion des résultats

À l'issue de l'enquête, nous avons compris que la solution à la maîtrise des effectifs est en grande partie un problème de volonté politique des gouvernants. Il suffit que chaque ministère mette de l'ordre en évitant le gonflement des effectifs, le recrutement anarchique et en écartant tous les fictifs pour qu'on commence à voir clair sur ce problème des effectifs pléthoriques. Le gouvernant devra aussi songer à l'applicabilité stricte de la politique de retraite avec son partenaire la Banque Mondiale. Il y a aussi une centralisation du pouvoir de décision par les cabinets ministériels qui du reste instable, non permanents et n'ayant pas la maîtrise des dossiers du ministère. En principe, dans la prise de décision les administratifs doivent être associés à cause de l'ancienneté et des compétences requises concernant l'administration. La détermination du cadre organique constitue le point clé de la maîtrise des effectifs. Malgré les efforts fournis par le SCOM, service habilité à fixer le cadre organique, les ministères restent indifférents et ne les respectent pas, pire encore, ils procèdent au recrutement sans l'aval du ministère de la fonction publique. Et ceci a pour conséquence directe des effectifs pléthoriques. Les méthodes employées dans les contrôles pour maîtriser les effectifs restent généralement incohérentes du fait qu'elles se focalisent sur le recensement et l'enrôlement biométrique qui ne représentent qu'une étape de la maîtrise des effectifs, il y a donc pas une méthode rigoureuse. Le suivi et l'évaluation des contrôles initiés sont nécessaires pour se rendre compte du niveau d'exécution de ce qu'on a prévu. Il est de notoriété publique que seul le ministère de la Fonction Publique détient la compétence de recruter les agents pour tous les ministères. La procédure reste au niveau des ministères, s'il y a un besoin de main d'œuvre ou un poste vacant, il étudie ce besoin et lance un appel auprès du ministère de la Fonction Publique dans sa 6^{ème} direction chargée de recrutement, cotation et promotion qui, à son tour lance le processus de recrutement en fonction des postes organiques pour le ministère intéressé et fera de son mieux après engagement de mécaniser ces nouvelles unités en leur attribuant des numéros matricules. Cependant l'applicabilité de cette procédure n'est pas respectée au niveau des

ministères. En effet, chaque ministère déclenche le recrutement de sa façon pour couvrir les postes vacants et cela crée un problème d'effectifs pléthoriques. En fait, il s'avère important de désengorger les agents au niveau de Kinshasa et de les affecter en provinces. Certaines provinces présentent des carences en capital humain, d'où pour résoudre aussi ces problèmes de pléthore, il faudra désengorger les agents vers les provinces.

4. Pistes de solutions

Les pistes de solutions pour réussir le contrôle en matière de maîtrise des effectifs peuvent se résumer comme suit : Il faut éliminer le chevauchement des attributions entre les ministères, c'est-à-dire il faut fixer les attributions de chaque ministère de manière à éviter des conflits des compétences : faire le job description de chaque ministère; après avoir bien défini les tâches, il faut harmoniser des cadres et structures organiques pour connaître le nombre exact des emplois réels de chaque ministère : les emplois budgétisés; une fois pris connaissance du nombre des emplois réels de chaque ministère, Procéder à une mise en place (de ces emplois) conforme aux cadres organiques définis, l'extrême nécessité aussi de procéder au contrôle et à l'évaluation de tout programme mis en place, enfin élaborer l'annuaire général qui constitue la bible ou la banque des données de l'administration publique.

Conclusion

La présente recherche s'était proposée de dénicher les différents problèmes qui bloquent la maîtrise des effectifs à la Fonction Publique Congolaise et de proposer les pistes de solutions. Nous avons supposé à titre d'hypothèse que les blocages liés à la maîtrise des effectifs seraient dus aux facteurs ci-après : l'absence d'une volonté ferme à résoudre le problème une fois pour toute ; le non-respect du cadre organique ainsi que le manque d'une méthodologie cohérente de travail lors de l'exécution de la réforme ; l'instabilité aux postes ministériels qui conduit à l'éternel recommencement ainsi que le manque de collaboration entre les cabinets ministériels et le ministère de la fonction publique dans le recrutement des agents ; le manque de suivi et d'évaluation des contrôles initiés ; concentration des agents dans la ville Province de Kinshasa. Pour ce faire, nous avons recouru à l'analyse documentaire et l'interview à l'issue desquels, il ressort les résultats qui affirment notre hypothèse de recherche et nous a conduit à dégager quelques pistes de solutions notamment : il faut éliminer le chevauchement des attributions entre les ministères, c'est-à-dire il faut fixer les attributions de chaque ministère de manière à éviter des conflits des compétences : faire le job description de chaque ministère ; après avoir bien défini les tâches, il faut harmoniser des cadres et structures organiques pour connaître le nombre exact des emplois réels de chaque ministère : les emplois budgétisés ; après avoir pris connaissance du nombre des emplois réels de chaque ministère, Procéder à une mise en place (de ces emplois) conforme aux cadres organiques définis ; l'extrême nécessité de procéder au contrôle et à l'évaluation de tout programme mis en place ; enfin élaborer l'annuaire général qui constitue la bible ou la banque des données de l'administration publique.

Références bibliographiques

- Hamon, F (2002). Droit des Fonctions Publiques : Organisations et Gestion, LGDJ vol 1, Paris
- Ibula, M.N (1987). La consolidation du management public au zaïre, PUZ, Kinshasa
- Lubanza, A (2008). Cours de Gestion de la Fonction Publique des villes et des collectivités, cours inédit, LI Gestion, FPSE, UNIKIN

Autres

- Arrêté n°CAB.MIN/FP/TBZ/030/2003 du 06 décembre 2003 portant création du groupe projet de la réforme du ministère de la fonction publique.
- Arrêté n°CAB.MIN/FP/AMK/CTA/MEB/008/2006 du 28 Février 2006 Fixant le code général des cellules de réformes des ministères.
- États des lieux du groupe projet Fonction Publique, 2005
- Le Journal du Fonctionnaire, Mars 2014
- Le potentiel, pour plus de dynamisme : « La revalorisation de la Fonction Publique passe par la maîtrise des effectifs », éd 3458, Kinshasa, 2005.
- Loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat
- Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat
- Madrandele, discours d'orientation lors de l'installation de la commission chargée de la réforme administrative, 1973