



ISSN Print: 2394-7500
ISSN Online: 2394-5869
Impact Factor: 5.2
IJAR 2020; 6(9): 321-327
www.allresearchjournal.com
Received: 15-06-2020
Accepted: 23-07-2020

Par
Chef de Travaux Papy Nzeka
Mayebo de l'Université de
Mbandaka, Doctorant en droit
Public, Congo

Éclatement de la fonction publique en république democratique du Congo: État de lieux et perspectives sur Fonction publique provinciale et locale

Par

Abstract

Administrative reform introduced by constituent of 2006 in Democratic Republic of the Congo (DRC) restructured the Congolese public function. This is not single; it becomes now bipolar: one has a national character and the other has a provincial and local character. However, this study concerned only the local administrative public function. Created with aim to bring quality services, reduction of distance and financial cost in the framework of proximity public action, provincial and local administration function must observe some conditions for its emergency. It must be based on a juridical framework, which fixes its organization and its functioning. In addition, it must function with personnel having an expertise confirmed. This study analyzes this provincial and local public administration function instituted by the constitution of DRC with aiming to find the reefs that prevented it to emerge since 2006 and propose some perspectives of remediation.

Keywords: Éclatement, publique en république, Fonction publique provinciale et locale

Introduction

Le Constituant du 18 février 2006 institue la Fonction publique provinciale et locale à côté de la Fonction publique nationale. Il procède de la volonté de rapprocher l'administration des administrés pour leur permettre d'avoir un accès facile aux services publics de proximité dans le cadre de la territorialisation de l'action publique.

En raison de la distance qui a toujours séparé l'Administration des administrés, nous pouvons affirmer avec Kombo que la R.D.C souffre d'une sous-administration qui se manifeste entre autres par l'éloignement qui produit des effets néfastes ^[1].

C'est ainsi que la nécessité de rapprocher davantage les services publics des citoyens appelle des transformations dans le fonctionnement de l'appareil administratif. Cela passe par une intégration et une rationalisation des services au niveau local en vue de raccourcir les délais dans la livraison des services, une répartition équitable des ressources sur le territoire et une participation plus étroite des citoyens aux décisions qui les touchent dans leur vie quotidienne ^[2].

Dans ce cas, la gestion des ressources humaines joue un rôle premier dans la réalisation de cet objectif. D'où la problématique de développer les outils et des nouvelles techniques en matière de rémunération, de formation, de condition de travail, mais aussi et surtout en matière de recrutement du personnel.

La Province jouit-elle de la libre administration et de l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques. Ce sont donc des objectifs de développement que poursuit la réforme administrative actuellement en cours sur la libre administration des Provinces et sur la décentralisation territoriale en RDC ^[3].

Corresponding Author:

Par
Chef de Travaux Papy Nzeka
Mayebo de l'Université de
Mbandaka, Doctorant en droit
Public, Congo

¹ Kombo Yetilo, « La sous-administration territoriale en République Démocratique du Congo. Etat des lieux et perspectives », *In Pyramides*, en ligne sur URL: <http://pyramides.revues.org/711>, p.5, consulté le 11 septembre 2019.

² Abdelouahad Ourzik, *La fonction publique en Afrique: Les nouveaux défis*, Rabat (Maroc), Centre Africain de Formation et de Recherche Administrative pour le Développement Nations Unies, Département des Affaires Economiques et Sociales, décembre 1998, p. 4.

³ Otemikongo Mandefu Yahisule, « Libre administration des Provinces et des entités territoriales décentralisées en République Démocratique du Congo et souverainisme local ? » *In Revue de l'IRSA*, n°14, août 2009, pp. 35-58, p. 41.

Par ailleurs, la Fonction publique provinciale et locale connaît-elle une autonomie sur le plan tant de son organisation que de la réglementation. L'on observe d'un côté, une exigence d'autonomie et au besoin, de l'autre côté, une gestion publique des ressources humaines. Toutes ces possibilités accordées à la Fonction publique provinciale et locale issue de la réforme de 2006 ont eu pour finalité d'assurer non seulement le développement au niveau local, mais et aussi et surtout son émergence.

Fort malheureusement, le constat reste amer. La Fonction publique provinciale et locale apparaît comme une expérience difficile à émerger à cause de beaucoup d'écueils qui l'a pris en otage.

De ce qui précède, la question principale que l'on se pose est celle de savoir, quels sont les écueils auxquels est butée l'émergence de la Fonction publique provinciale et locale instituée par la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée en R.D.C ?

A cette question fondamentale se joint celle de savoir quelles sont les perspectives à envisager pour remédier aux écueils auxquels est confrontée l'émergence de la Fonction publique provinciale et locale ?

Au regard de ces préoccupations, l'hypothèse à la question principale se donne comme suit: les écueils à l'émergence de la Fonction provinciale et locale instituée par la Constitution du 18 février 2006 en R.D.C seraient:

- L'absence d'un cadre normatif approprié
- L'absence d'infrastructures et d'équipement adéquat du travail;
- Le clientélisme dans le recrutement du personnel.

Les perspectives d'avenir, pour remédier aux écueils auxquels était butée l'émergence de la Fonction publique provinciale et locale en R.D.C seraient:

- L'élaboration d'un cadre normatif approprié pouvant régir la Fonction publique provinciale et locale;
- La construction d'infrastructures et dotations de services d'équipement moderne de travail;
- Le recrutement des candidats experts ou technocrates pour atteindre les objectifs assignés.

En outre, nous avons pour objectifs de déceler les écueils qui empêchent l'émergence de la Fonction publique provinciale et locale, de proposer les alternatives pouvant remédier à ces écueils pour un fonctionnement efficace en vue de rendement attendu.

Eu égard à ces préoccupations et objectifs, l'armature de réflexion se présente comme suit:

- Les préalables au fonctionnement normal de la Fonction publique provinciale et locale
- Les écueils à l'émergence de la Fonction publique provinciale et locale;
- Les perspectives d'avenir.

Préalables au fonctionnement normal de la fonction publique provinciale et locale

La création d'une institution demande sa structuration, sa dotation en moyens possibles (matériels, financier ou humains) pour son fonctionnement efficace afin de répondre aux besoins pour lesquels elle a été instituée.

Ainsi dit et comme il sera développé, la Fonction publique comme composante de l'Administration publique, représente un groupe socioprofessionnel qui occupe une place intermédiaire entre le pouvoir politique et les

administrés. Elle est composée de personnes chargées de l'exécution des tâches d'intérêt général pris en charge par l'administration publique. Comme on peut le constater, avant qu'elle ne se mette à l'œuvre, elle doit être d'abord créée, ensuite structurée, enfin dotée de moyens nécessaires pour son fonctionnement efficace et efficient.

Spécialement pour la Fonction publique provinciale et locale, il faut noter qu'elle est déjà instituée par la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour en R.D.C, mais pour son fonctionnement régulier et efficace, il lui fallait:

- Un cadre normatif
- La création des services publics provinciaux et locaux
- Un personnel avec expertise attestée

Cadre normatif approprié

Il s'agit des instruments juridiques qui doivent faire fonctionner la Fonction publique provinciale et locale servant de règle de jeu. Cette Fonction publique est attribuée aux Provinces de par la Constitution ^[4]; il revenait à chaque Province d'élaborer un édit pour fixer les règles d'accès, de déroulement et de sortie de la carrière. Tel est prescrit par l'article 35 point 2 de la loi n°08-012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces. Cet article dans ce point dispose: « sans préjudice des autres dispositions de la présente loi, l'édit fixe les règles concernant: la Fonction publique provinciale et locale (...) ».

Au niveau national, la Fonction publique nationale, autrement appelée d'Etat est régie par la loi n°16-013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat. Cette loi est le statut général des agents de l'Etat qui fixe les règles d'entrée à la Fonction publique nationale, du déroulement et de la fin carrière au niveau national.

Création des services publics provinciaux et locaux

Les services publics provinciaux et locaux permettent de recruter le personnel (Fonction publique) pour assurer l'exécution des tâches d'intérêt général. Ainsi l'administration publique provinciale fonctionne-t-elle sur la base d'un certain nombre des services publics provinciaux. Conformément à la loi organique n°16/001 du 3 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du Pouvoir Central, des Provinces et des Entités territoriales décentralisées ces services en ces termes: « les services publics de la Province comprennent:

1. l'Administration rattachée au Gouverneur de Province;
2. l'Administration de l'Assemblée provinciale;
3. l'Administration des Ministères provinciaux » ^[5].

Ainsi, le personnel de ces trois types de services publics provinciaux se présente comme suit:

- **l'Administration rattachée au Gouverneur de Province:** il s'agit d'un certain nombre d'agents regroupés sous ce qu'on appelle *personnel d'appoint* du Cabinet de Gouverneur de Province, nommé de manière discrétionnaire par celui-ci. Il n'y a pas une

⁴ Lire l'article 204, point 3 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour.

⁵ Lire l'article 3 de la loi n°16/001 du 3 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du Pouvoir Central, des Provinces et des Entités territoriales décentralisées, J.O, de la RDC, numéro 11 du 1^{er} juin 2016.

administration clairement structurée et hiérarchisée du type wébérien.

- **L'Administration de l'Assemblée provinciale de l'Equateur:** Cette Administration est bien structurée. Elle a au sommet une direction administrative divisée en trois Divisions, à savoir: Division de Greffe, Division de Questure et la Division d'études. Ces différentes Divisions à leur tour sont composées des Bureaux. Le personnel qui y est nommé et affecté est recruté dans certaines Provinces sur concours et dans d'autres sur recommandation politique ^[6]. Certes, les arrêtés signés par le Ministre de l'intérieur en 2007 à l'ouverture de ces Assemblées sur l'ensemble du territoire national nommant et affectant les animateurs de l'Administration des Assemblées provinciales n'étaient pas assortis d'un concours, mais de recommandations politiques.
- **L'Administration des Ministères provinciaux:** 10 Ministères ^[7] et autres services publics. Au sein de chaque Ministère, il y a un Cabinet composé d'un personnel politique et un autre d'appoint. Pour les autres services publics que les Ministères provinciaux, les Provinces de l'Equateur ont eu à créer partout une régie financière appelée communément « *la Direction générale des recettes de la Province de...* », en sigle DGRP. C'est ainsi qu'à Kinshasa la Direction générale des recettes de Kinshasa, (DGRK), à la Province de l'Equateur, la Direction générale des recettes de la Province de l'Equateur (DGRPE), à la Province de Bandundu, il y a la Direction générale des recettes de Bandundu (DGRPB), en Province Orientale, il y a eu la Direction générale des recettes de la Province Orientale (DGRPO), Katanga de son côté a eu à créer la Direction générale des recettes de la Province de Katanga (DGRPK) etc. A côté de ces services à caractère financier, certaines provinces ont créé de services publics provinciaux d'autres natures. L'Equateur a créé le Service de transport fluvial de l'Equateur (STFE) et le Bureau consultatif pour le Développement de l'Equateur (BCDE), la Province Orientale avait créé la Régie de travaux publics de la Province Orientale (RTPPO) et la Direction de la Fonction publique de la Province Orientale (DFPPO); Katanga avait créé aussi la Direction de la Fonction publique de Katanga (DFPPK) etc. Mais à l'heure actuelle, le service qui fonctionne régulièrement dans presque toutes les Provinces reste la Régie financière. Les autres ont disparu soit pour de raisons techniques, soit pour de raisons logistiques.

Un personnel avec expertise attestée

La machine est importante, mais l'homme est important encore dit-on. Le service public peut être créé, doté de tous équipements possibles: infrastructures, outils de travail et autres, mais si l'homme n'y est pas, l'action publique ne saurait se mouvoir. D'où, les moyens humains restent au centre de l'action publique.

Autrement dit, l'administration publique comme personne morale n'agit pas en elle-même. Elle se sert d'un personnel public appelé à exécuter les tâches qui lui reviennent. Ce sont des agents et fonctionnaires. En management, on parle des ressources humaines. L'administration publique doit recruter un personnel qui agit en ses lieu et place ou en son nom. C'est la Fonction publique dans son sens organique.

En effet, pour le recrutement de ces agents à la Fonction publique, le principe d'égal accès aux emplois publics, reste au centre de ce processus. Afin d'assurer un recrutement méritocratique, l'organisation de concours est le procédé connu pour l'opérationnalisation du système de mérite. Toutefois, on peut faire recours au système de dépouilles dans quel cas, l'impétrant n'est pas soumis au test, mais admis sur faveur de la majorité au pouvoir. Au regard de ces deux systèmes, la RDC a opté pour celui de mérite.

Écueils à l'émergence de la Fonction publique provinciale et locale en R.D.C

Les écueils à la Fonction publique provinciale et locale en R.D.C se regroupent à travers les obstacles liés à son émergence. Ces obstacles peuvent être nombreux, mais dans cet exercice, ils sont de deux ordres; à savoir juridique et fonctionnel.

Obstacles d'ordre juridique

Les obstacles d'ordre juridique résident au niveau de la législation et se rapportent au manque d'instrument juridique pouvant régir la Fonction publique provinciale et locale. La question centrale à laquelle se consacre ce point est de savoir comment s'organise et fonctionne la Fonction publique provinciale et locale dans un contexte juridique marqué par l'absence d'un cadre juridique relatif au statut des agents de carrière de services publics provinciaux en R.D.C.

Comme on peut le constater, cette question s'attache beaucoup plus au statut de la Fonction publique provinciale et locale, alors qu'il se pose aussi le problème de l'étendue de l'application des actes du Gouverneur de Province qui, par ses arrêtés, nomme l'ensemble du personnel de l'Administration publique provinciale et les arrêtés des Ministres provinciaux dépourvus de champ d'application.

⁶ Nous citons par l'exemple les cas du personnel administratif de l'Assemblée provinciale de Kinshasa, de l'Equateur où les nominations ont été faite sans test d'admission mais sur recommandation politique, alors qu'en Province Orientale, il y a eu organisation de concours partiel

⁷ Ce dénombrement était prévu par l'article 198 alinéa 5 de la Constitution telle que révisée à ce jour et l'article 23 alinéa 5 de la loi n°08-012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces. Ces deux textes fixent le seuil, en ce qui concerne le nombre des Ministères en Province, à dix. Toutefois, en ce qui concerne la dénomination de ces Ministères, il faut noter une mutabilité d'appellation en fonction de changement des Gouverneurs.

Absence d'édit fixant la règle de la Fonction publique provinciale et locale

La loi n°08-012 du 31 juillet 2008 ^[8] portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces impose ce qui suit: « sans préjudice des autres dispositions de cette présente loi, l'édit fixe les règles concernant: la Fonction publique provinciale et locale ».

L'état des lieux de Fonctions publiques provinciales et locales en RDC démontre l'absence de ce texte juridique. Les Fonctions publiques provinciales et locales évoluent, dans toutes les Provinces, pendant la troisième République en cours sans un cadre juridique approprié sauf le cas de la Province de Nord Kivu qui a mis son édit sur sa Fonction publique en date du 30 décembre 2017 ^[9]. La Province Orientale en avait initié et voté en date du 25 septembre 2014 ^[10], mais la promulgation était suspendue pour attendre la loi fixant l'organisation et fonctionnement des services publics du Pouvoir Central, des Provinces et des ETD prévue par l'article 194 de la Constitution de la RDC. Malheureusement, cette loi sera votée et promulguée après le démembrement des Provinces en date du 3 mai 2016. Ce qui fera que cet édit reste sans objet jusqu'à ce jour.

Il convient de noter que l'absence des règles claires dans l'organisation et le fonctionnement de la Fonction publique provinciale et locale a engendré plusieurs autres problèmes surtout dans le cadre de recrutement du personnel.

En effet, la Constitution impose l'égalité dans l'accès à la Fonction publique, c'est-à-dire l'impétrant ne doit être admis qu'à l'issue d'un test qu'il doit réussir et placer en ordre utile, le recrutement se fait pratiquement sur la base de critères non méritocratiques. Cependant, dans la pratique, on constate un écart manifeste entre le principe d'égal accès et la réalité de terrain. Le poids de la politique prend le pas sur la règle posée en ce que d'aucuns qualifient de la politisation de la Fonction publique. Incontestablement, les partis politiques ont joué un rôle déterminant dans la nomination de leurs adeptes dans la Fonction publique provinciale et locale ^[11]. C'est de la *politisation partitocratique*. Celle-ci est entendue comme la main-mise des partis politiques sur les nominations et les promotions dans la Fonction publique et les grands corps de l'Etat ^[12]. Il en découle des conséquences surtout négatives dans la violation de ce principe d'égal accès, notamment la pratique du favoritisme et clientélisme dans le recrutement, la mobilité des agents en fonction de changements politiques.

Champ étendu des arrêtés du Gouverneur de Province

Il est observé que le Gouverneur de Province avait une sorte de pouvoir très élargi. Ces arrêtés sont pris même dans les secteurs qui ne lui sont pas reconnus par les textes en vigueur. Il jouit du monopole et du pouvoir discrétionnaire de nomination de l'ensemble du personnel dans l'administration publique provinciale. Le monopole est le

privège exclusif sur quelque chose que possède un individu ^[13]. Il s'agit, à vrai dire, d'une exclusivité dans une matière revenant à une seule personne ou un seul organe. En revanche, le pouvoir discrétionnaire se dit lorsque l'autorité administrative conserve sa liberté de choix ou d'appréciation sur une situation ou une question donnée.

Le lexique des termes juridique ^[14] de son côté qualifie de discrétionnaire, un droit dont l'exercice relève de la liberté pleine et entière de son titulaire; il est insusceptible d'abus, donc exclusif de toute responsabilité, nonobstant les conséquences nuisibles que son exercice peut engager pour autrui. On a souvent opposé le pouvoir discrétionnaire à la compétence liée. Celle-ci se dit lorsque la règle de droit détermine l'action administrative et en précise les modalités. Comme on peut le constater, dans les Provinces seul les Gouverneurs ont eu le monopole et pouvoir discrétionnaire de nomination des cadres et agents de tous les services publics provinciaux, exception faite, mais un peu plus tard, de certains ministres provinciaux (ministre de Finances, Ministre de la Fonction publique) pour qui, la compétence de nommer les agents de rang inférieur, leur était dévolue.

A vrai dire, le Gouverneur doit nommer jusqu'à un certain niveau d'emplois, souvent de commandement. Pour les autres emplois, notamment de collaboration et d'exécution, la nomination doit se faire par le Ministre ayant la Fonction publique provinciale dans ses attributions sur proposition du service public provincial concerné par le recrutement.

Arrêtés de Ministres provinciaux dépourvus de champ d'application

Comme dit ci-haut, les Provinces avaient créé des services publics provinciaux autres que les Ministères provinciaux pour assurer la prise en charge de besoin d'intérêt général. Cependant, dans la plupart des cas, seules les régies financières ont fonctionné régulièrement.

En effet, tenant compte de nature même des activités, mieux des missions d'une régie financière, il convient de préciser qu'elle relève du Ministère provincial des Finances. Cela suppose que les Ministres provinciaux gérant ce service ont un champ d'application de leurs arrêtés de Ministres provinciaux parce que ces services s'attachent directement à eux. Les autres Ministères provinciaux doivent se chercher le centre de répercussion de leurs décisions. Par défaut, ils s'en prennent aux services publics déconcentrés de l'Etat (Divisions provinciales) en Province alors qu'ils ne sont pas régis par les mêmes textes, et ne relève pas de la même administration publique étant entendu que l'une est nationale (services publics nationaux) et l'autre est provinciale et locale (services publics provinciaux et locaux).

Cette structuration entraîne à l'un des obstacles d'ordre fonctionnel, parmi tant d'autres, lié à l'insuffisance des services publics autres que les ministères provinciaux qu'il convient d'analyser.

Obstacles d'ordre fonctionnel

Aux écueils d'ordre textuel, s'ajoutent ceux d'ordre fonctionnel. En effet, ceux-ci regroupent les difficultés pratiques qui touchent à la marche quotidienne de la Fonction publique provinciale et locale.

⁸ Article 35, point 2

⁹ Edit n°006/2017 du 30 décembre 2017 portant statut général de la Fonction publique provinciale et locale du Nord-Kivu.

¹⁰ Edit n°014/004 du 25 septembre 2014 portant statut du personnel de carrière de la Fonction publique provinciale et locale de la Province Orientale.

¹¹ Nzeka Mayebo Papy, « Le recrutement à la Fonction publique provinciale et locale à l'ère de la réforme de la l'Administration publique congolaise » In *CHRIDAC*, n°060, juillet-septembre 2018, pp. 185-197, p. 192.

¹² QUERTAINMONT Philippe, « Réflexions de synthèse », In *pyramides* n°3, 2001, pp. 109-125, p. 109.

¹³ Sens du Dictionnaire universel, éd. 1998.

¹⁴ GINCHARD Serge (Dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, 19^e éd. Dalloz, 2012, p. 311.

Ces écueils peuvent être nombreux, mais cette étude retient les diverses influences dans le recrutement et promotion des agents, l'insuffisance des services publics provinciaux autres que les Ministères provinciaux, défaut d'infrastructures et équipement de travail, la corruption politique de l'Administration publique provinciale.

Déséquilibre entre le nombre de Ministres provinciaux et autres services publics

Le déséquilibre entre le nombre de Ministères provinciaux et les autres services publics provinciaux se traduit par la carence, le nombre réduit de ces derniers pour permettre aux ministres provinciaux d'exercer les compétences ou agir dans le cadre des matières reconnues à la Province. Cette disproportion a de répercussion non seulement un problème dans le recrutement du personnel qui se fait de manière clientélisée, mais entraîne aussi de conséquences sur le champ d'application d'actes de Ministres provinciaux au point que cette carence amène à les appliquer au sein de différentes Divisions provinciales, services déconcentrés des administrations civiles de l'État en Province.

Comme on peut le noter généralement, un Ministère est un ensemble de bureaux, des services dépendant d'un Ministre. Il faut ajouter à ces bureaux, un certain nombre de services déconcentrés dépendant d'un Ministère qui peuvent les représenter ou qui doivent exécuter sur le terrain les missions lui dévolues. Mais dans nos Ministères provinciaux, il n'y a que les bureaux des Conseillers, mieux le cabinet composé de conseillers et personnel d'appoint; les services dépendant de ces Ministères n'existent pas, sauf quelques-uns (exemple de régies financières) qui se trouvent principalement au niveau du chef-lieu de la Province. On n'est pas loin de la concentration ^[15]. Il y a là, une sorte d'omnipotence ministérielle.

Diverses influences dans le recrutement des agents

Le recrutement c'est l'action de recruter. *Celle-ci est alors définie comme le fait d'engager une personne pour occuper un emploi qui correspond à ses compétences.* Le concept est plus professionnel, la reconnaissance méritocratique gagnant l'intégralité de ce processus » ^[16].

Toutefois, entendu comme l'embauche d'un agent sur un poste précis (...), dans une vision à plus long terme, *le recrutement consiste en l'intégration d'un agent qui a vocation à entrer et à faire carrière dans la Fonction publique, et à occuper des emplois de plus en plus variés* ^[17].

Particulièrement au niveau des Provinces, la question du recrutement à la Fonction publique provinciale et locale prend alors une importance croissante et se structure autour

de plusieurs enjeux, au premier rang desquels, l'enjeu d'efficience du recrutement. Dans ce cas, *recruter* prendra le sens d'engager pour un rendement à l'avenir, c'est investir. Ainsi, quand on recrute, on attend une forme de « retour sur investissement » lié à la performance de l'agent recruté.

Dans ce cas, le recrutement est étroitement lié à un enjeu qualitatif de recherche du bon profil puisque les Provinces doivent désormais répondre à des besoins variés en termes d'ingénierie territoriale et des compétences. En effet, leur champ d'intervention constitue le cœur du service public et peut s'étendre à de nouveaux domaines que les collectivités territoriales sont amenées à gérer directement ou indirectement. Ces nouvelles compétences nécessitent des profils adaptés, alors que l'exigence sur le service rendu dans ces domaines, augmente simultanément de la part de l'usager.

En Province, il y a eu la corruption politique de l'Administration. Hallak Jacques et Poisson Muriel ^[18] définissent la corruption comme l'usage systématique d'une charge publique pour un avantage privé. Mais la corruption politique se dit quand l'affiliation à un parti politique (ou syndicat) est requise pour obtenir une place dans l'administration publique, ou pour recevoir une faveur indu ^[19].

En ce qui concerne l'accès à la Fonction publique provinciale et locale, l'affiliation au parti politique au pouvoir est restée la voie la plus plausible. Dans ce cas, n'a d'abord la facilité d'être admis, dans l'un ou l'autre service public provincial, que celui qui est militant du parti politique victorieux, sauf cas d'inféodation. A côté de ce cas, le népotisme et le tribalisme ont joué aussi dans le processus de recrutement. Le lien familial, tribal qu'avait le gestionnaire d'embauche avec l'impétrant servait aussi de tremplin à celui-ci de trouver un poste dans un service public provincial.

Quand le recrutement n'est pas opéré sur la base des critères objectifs et clairement définis par les instruments juridiques en vigueur, il y a souvent le *favoritisme personnel* qui se pratique. En effet, « le favoritisme personnel vise une mesure ou une attitude inappropriée de la part d'un ou d'une fonctionnaire qui, en utilisant ses connaissances, ses pouvoirs ou son influence, accorde un avantage indu ou un traitement préférentiel à: un employé actuel, un candidat en vue d'un emploi à la Fonction publique, afin d'en tirer un gain personnel contraire au bien de l'organisation » ^[20].

Cette politisation de l'Administration publique provinciale ne lui a pas permis de d'émerger, ni de donner le meilleur d'elle-même parce que prise en otage par le militantisme, la parentalisation, le trafic d'influence, la filature, les faibles participations aux desseins du développement, privilège d'intérêts égoïstes du parti, le favoritisme, le fanatisme, le clientélisme, la partialité.

Visscher (De) Christian et Le Bussy Gauthier ^[21] remarquent que si l'Administration a vocation à gérer la

¹⁵ Dans ce système, tout est détenu par le centre, tout y est décidé, rien n'est délégué à la périphérie. Le pouvoir est exercé par le centre (État ou autre collectivité territoriale) sans intermédiaire. Ainsi, une volonté unique partant du centre se transmet jusqu'aux extrémités de l'entité. Selon l'expression de Maurice Hauriou, il s'agit d'un centre de coordination et d'unification de l'Administration de l'État. A l'intérieur de la Province, le Ministre se fait omniprésent de sorte qu'il n'est pas représenté à l'intérieur et doit se déplacer chaque fois qu'il se pose de problèmes en dehors du site où il est ou encore il doit demander le rapport auprès de services déconcentrés.

¹⁶ Scaillerez Arnaud, *Les processus de recrutement au sein de la Fonction publique territoriale: Pratiques, enjeux et perspectives*, Thèses de Doctorat en Sciences et Technologie, Université de LILLE 1, 2010, p. 34.

¹⁷ Enora Naour et alii, *Le recrutement dans les collectivités territoriales*, Rapport rédigé par les élèves administrateurs territoriaux, en France, le 06 Juillet 2018, p. 4.

¹⁸ Hallak Jacques et Poisson Muriel, *Écoles corrompues, Universités corrompues: que faire?*, Paris, éd. UNESCO, 2009, p. 29.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Alexey-Afanacevitch Demin et Alberto SAEZ, *Etude sur les procédures de recrutement du personnel dans l'Administration publique en Russie*, Travail de recherche Catégorie: Politique et administration, Université RUDN, Moscou, RUSSIE Faculté de Droit et des Sciences sociales, p. 5.

²¹ De Visscher Christian et Le BUSSY Gauthier, « La politisation de fonction publique: quelques réflexions d'ordre comparatif » *In Pyramides*,

chose publique, à servir l'intérêt général ou commun, il apparaît logique que les groupes d'intérêt ou des individus cherchent à l'instrumentaliser pour imposer leur conception de l'intérêt général dans le meilleur des cas, pour servir des intérêts particuliers pour le pire des cas. C'est dans ce dernier volet que presque toutes les Administrations publiques provinciales issue de la Réforme de 2006 ont évolué.

Le choix des agents est beaucoup plus politique que méritocratique opéré par des nominations plus ou moins discrétionnaires. Le choix discrétionnaire des agents par l'autorité investie du pouvoir de nomination reste politique et peut être simplement une technique pour disposer des fonctionnaires subordonnés au pouvoir politique. Mais le choix discrétionnaire peut également signifier le choix des fonctionnaires parmi les fidèles du parti politique au pouvoir [22]. Cela ne génère que discrimination.

Or la Constitution de la RDC impose l'égal accès à la Fonction publique corollaire du système de mérite qui veut que l'impétrant soit soumis, avant son admission, à un test qu'il doit réussir et placer en ordre utile. C'est le choix du fonctionnaire sur concours. En effet, la technique de concours consiste à opérer un choix entre les candidats à la Fonction publique en fonction de leurs aptitudes en les soumettant à des épreuves égales. Dans ce cas, la sélection des candidats est effectuée par un jury indépendant de l'autorité administrative investie du pouvoir de nomination, celle-ci ne peut nommer aux postes mis en concours que les candidats proposés par le jury [23].

Cependant, la pratique démontre en RDC que les partis politiques et les familles s'investissent pour accorder à leurs membres, militants ou parents de postes au sein des services publics provinciaux.

Au regard des partis politiques, une fois l'objectif de la conquête du pouvoir atteint, ils procédaient à la récompense de leurs militants. Les adeptes du parti politique dominant sont privilégiés dans le recrutement par rapport aux autres candidats. Le recrutement, dans ce cas, se faisait sur la base de considérations d'ordre politique non prévus par les instruments juridiques. C'est l'appartenance à un parti politique aux fins d'être admis à la Fonction publique qui en est le tremplin.

Pour la famille, subsidiairement au militantisme, il suffit que le gestionnaire d'embauche soit convaincu que le candidat est soit un membre de la famille, il aménage, à tout prix, des mécanismes pour faire passer son dossier, les autres n'ayant que moins de chance d'être retenu car manquant de pareils rapports relationnels. Le recrutement ici, était favorisé par des considérations sociologiques. C'est souvent à travers de nominations discrétionnaires, la famille joue l'influence dans le recrutement de certains agents.

Perspectives à l'émergence de la Fonction publique provinciale et locale

Il s'agit de pistes de solution aux écueils à l'émergence de la Fonction publique provinciale et locale. Ainsi on a les perspectives d'ordre juridique et ceux d'ordre fonctionnel.

Perspectives d'ordre juridique

Ces perspectives rencontrent les problèmes posés sur le plan

de textes juridiques pouvant régir la Fonction publique provinciale et locale. Ces textes sont les suivants: l'édit fixant les règles de cette Fonction publique, les arrêtés du Gouverneur de Province et des Ministres provinciaux.

Il est impérieux que chaque Province élabore un édit sur sa Fonction publique provinciale et locale. Cet instrument juridique règle non seulement le problème de statut du personnel des services publics de Province, mais aussi et surtout il fixe les limites de l'étendue des arrêtés du Gouverneur de Province et des Ministres provinciaux en ce qui concerne leur champ d'application.

Perspectives d'ordre fonctionnel

Comme nous l'avons dit ci-haut, chaque écueil doit avoir sa piste de solution. Ainsi pour les obstacles d'ordre fonctionnel, nous avons relevé la disproportion entre les ministères provinciaux et les autres services publics provinciaux, les diverses influences dans le recrutement du personnel.

En ce qui concerne la disproportion entre les Ministères et les autres services publics provinciaux, nous disons qu'il est logique de rechercher un équilibre entre le nombre de Ministères provinciaux et le nombre d'autres services provinciaux que les Ministères. Cela résout le problème du champ d'application des actes des Ministres provinciaux. C'est anormal d'avoir dix Ministères contre un seul service public provincial généralement la régie financière.

Au sujet de diverses influences dans le recrutement du personnel, il faut que les candidats possèdent au départ des aptitudes de base solides qui pourront leur permettre précisément d'exercer les tâches qui leurs seront confiées.

Mwayila [24] de son côté, fait réfléchir au tour d'un certain nombre des préalables pour que la Fonction publique provinciale soit efficace. Pour lui, l'heure a sonné de fonder une Fonction publique provinciale et locale efficace au service de la société et de l'économie. A cette fin, poursuit-il, une stratégie globale de la Fonction publique est nécessaire pour définir:

- *Le profil du fonctionnaire* congolais de demain (quelle compétence est exigée de l'agent public ? Quel mode d'évaluation et de promotion par mérite ?);
- *Les missions du fonctionnaire* (qu'est-ce que l'État, les Provinces et les entités territoriales décentralisées attendent de l'agent public ?);
- *Le mode de recrutement du fonctionnaire* (par concours ou sur dossier ? Quels sont les critères objectifs de ce choix ?).

Mais ce qui est pratique, ce qu'il faut instituer un modèle praxéologique de la Fonction publique au niveau provincial et local. Ainsi, la Fonction doit être ouverte et que les agents soient liés avec l'Administration qui les gère par un contrat de droit commun résiliable *ad nutum*. Le système de recrutement du personnel est celui de dépouilles, c'est-à-dire il doit se faire sur faveur mais du candidat ayant l'expertise attestée. Dans ce cas, on n'admet que de candidats qui sont efficaces et possèdent une certaine expérience par rapport à la tâche qui lui sera confiée. Il n'y a pas de test d'admission, seul le *Curriculum Vitae* détermine le candidat expert ou technocrate à recruter. C'est ainsi que ce système de dépouilles a l'avantage de correspondre le candidat recruté

mis en ligne le 8 novembre 2011, disponible sur <http://pyramides.revues.org/538>, pp. 59-78, p. 59, consulté le 3 juillet 2014.

²² Debbasch Charles et COLIN Frédéric, *op.cit*, pp. 597-598.

²³ De Visscher Christian et Le BUSSY Gauthier, *op.cit*, p. 602.

²⁴ Mwayila Tshiyembe, *Quel est le meilleur système politique pour la République Démocratique du Congo: Fédéralisme, Régionalisme, Décentralisation ?* Paris, L'Harmattan, 2012, p. 73

avec le résultat attendu, car la tâche est déjà connue et la personne indiquée pour l'exercer est aussi recrutée. Dans ce cas, l'objectif est supposé déjà être atteint avant d'assurer la tâche en raison de corrélation qui existe entre celle-ci et le candidat. C'est le système TER tel présenté dans la figure 1.



Fig 1: Système TER: Tâche, Expert et Résultat

De ce système, on recommande la Terisation du recrutement à la Fonction publique provinciale et locale c'est-à-dire que dans le recrutement du personnel, on doit savoir la Tâche à exécuter, choisir l'Expert en la matière pour atteindre le Résultat fixé.

Conclusion

Cette réflexion qui a porté sur *l'éclatement de la Fonction publique congolaise. Etat de lieux et perspectives sur la Fonction publique provinciale et locale*, a dépisté les écueils à l'émergence de cette dernière Fonction publique issue de la réforme de 2006 et a proposé à même temps des issues pour les contourner. Mais avant de s'y mettre, nous indiqué les préalables pour un fonctionnement efficace et efficient de la Fonction publique dont question dans cette réflexion. Il s'agissait d'avoir un cadre normatif approprié; de créer des services publics provinciaux et locaux qui permettront le recrutement du personnel (Fonction publique); d'avoir un personnel avec expertise attestée.

Au sujet des écueils, nous avons constaté que, les uns étaient d'ordre juridique, c'est-à-dire liés aux textes, mieux instruments juridiques applicables à cette Fonction publique et d'autres étaient d'ordre fonctionnel. De ces écueils, cette étude a proposé certaines perspectives: l'élaboration par chaque Province d'un édit fixant les règles de sa Fonction publique, assurer l'équilibre entre les ministères provinciaux et les autres services publics provinciaux, procéder au recrutement d'un personnel qui a une expertise attestée.

References

1. Abdelouahad Ourzik. *La fonction publique en Afrique: Les nouveaux défis*, Rabat (Maroc), Centre Africain de Formation et de Recherche Administrative pour le Développement Nations Unies, Département des Affaires Economiques et Sociales, 1998.
2. Alexey-Afanacevitch Demin et Alberto SAEZ, (Sd). *Étude sur les procédures de recrutement du personnel dans l'Administration publique en Russie*, Travail de recherche Catégorie: Politique et administration, Université RUDN, Moscou, Russie Faculté de Droit et des Sciences sociales.
3. Constitution de la RDC du 18 Février 2006
4. De Visscher Christian et Le Bussy Gauthier. La politisation de fonction publique: quelques réflexions d'ordre comparatif, *In Pyramides*, mis en ligne le 8 novembre, 2011, disponible sur <http://pyramides.revues.org/538>, 1998, 59-78, 59, consulté le 3 juillet 2014.
5. Dictionnaire universel, éd. Edit n°006/2017 du 30 décembre portant statut général de la Fonction publique provinciale et locale du Nord-Kivu, 2017.
6. Edit n°014/004 du 25 septembre portant statut du personnel de carrière de la Fonction publique provinciale et locale de la Province Orientale, 2014.
7. Enora Naour, (06 Juillet). *Le recrutement dans les collectivités territoriales*, Rapport rédigé par les élèves administrateurs territoriaux, en France, 2018.
8. Gincharde Serge (Dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, 19° éd. Dalloz, 2012.
9. Hallak Jacques et Poisson Muriel, *Écoles corrompues, Universités corrompues: que faire ?*, Paris, éd. UNESCO, 2009.
10. Kombo Yetilo, La sous-administration territoriale en République Démocratique du Congo. État des lieux et perspectives, *In Pyramides*, en ligne sur URL: <http://pyramides.revues.org/711>, consulté le 11 septembre 2019.
11. Mwayila Tshiyembe. *Quel est le meilleur système politique pour la République Démocratique du Congo: Fédéralisme, Régionalisme, Décentralisation ?* Paris, L'Harmattan, 2012.
12. Nzeka Mayebo Papy. Le recrutement à la Fonction publique provinciale et locale à l'ère de la réforme de la l'Administration publique congolaise *In Chridac*. 2018; 060:185-197.
13. Otemikongo Mandefu Yahisule. Libre administration des Provinces et des entités territoriales décentralisées en République Démocratique du Congo et souverainisme local ? *In Revue de l'IRSA*, n°. 2009; 14:35-58.
14. Petit La Rousse, édition, 1994.
15. Quertainmont Philippe. Réflexions de synthèse, *In pyramides*. 2201; 3:109-125.
16. Scaillerez Arnaud. *Les processus de recrutement au sein de la Fonction publique territoriale: Pratiques, enjeux et perspectives*, Thèses de Doctorat en Sciences et Technologie, Université de LILLE 1, 2010.