

## PROBLÉMATIQUE DE LA RÉHABILITATION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE PROVINCIALE ET LOCALE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Par

**Georges NSUMBU KABAMBA**

*Professeur de Droit public à l'Université de Kinshasa*

### RÉSUMÉ

*La République Démocratique du Congo a hérité, au 30 juin 1960, le droit de la fonction publique coloniale du Congo-Belge. Malheureusement, la haute fonction publique centrale, provinciale et locale a été rapidement enterrée après quelques semaines d'existence du nouvel Etat, à cause du départ précipité et définitif, de tous les hauts cadres belges de l'Administration d'Afrique. Alors que la République Démocratique du Congo ne disposait pas suffisamment des cadres universitaires congolais pour la relève. Rien ne sera fait pendant plus de soixante ans pour relever le grand défi de la réhabilitation de la haute fonction publique centrale, provinciale et locale avec succès. C'est le Constituant de 2006 qui s'engagera pour la première fois, à relever le défi de la réhabilitation de l'Administration publique, en constitutionnalisant les réformes administratives, pour doter la R.D. Congo de deux fonctions publiques, nationale et provinciales et locales. Depuis le 15 juillet 2016 jusqu'à ce jour, l'Etat congolais ne fonctionne qu'avec la fonction publique nationale seulement.*

*Que faire pour relever le défi de la réhabilitation de la haute fonction publique provinciale et locale ?*

**Mots-clés :** *Droit Public, Droit de la Fonction Publique, Fonction Publique Provinciale et Locale, Réformes administratives*

### SUMMARY

*On June 30, 1960, the Democratic Republic of Congo inherited the colonial civil service laws of Congo-Belgium. Unfortunately, the central, provincial and local civil service was quickly buried after only a few weeks of the new state's existence, due to the precipitous and definitive departure of all senior Belgian officials from the African administration. At the same time, the Democratic Republic of Congo did not have enough Congolese university graduates to take over from them. For more than sixty years, nothing was done to take up the great challenge of successfully rehabilitating the central, provincial and local senior civil service. It was the Constituent Assembly of 2006 that first undertook to take up the challenge of rehabilitating the Public Administration, by constitutionalizing the administrative reforms, to provide the D.R. Congo with two civil services, national and provincial and local. Since July 15, 2016, the Congolese state has only operated with a national civil service.*

*What can be done to meet the challenge of rehabilitating the provincial and local civil service?*

**Keywords:** *Public Law, Civil Service Law, Provincial and Local Civil Service, Administrative Reforms*

## INTRODUCTION

C'est à partir de la troisième République, consacré par promulgation de la Constitution du 18 février 2006<sup>1</sup>, que le Constituant originaire de 2006 va prendre conscience de la place et de l'importance de l'Administration publique dans un Etat moderne, pour s'engager résolument dans la voie de la réhabilitation de l'Administration publique, afin d'assurer la reconstruction et le développement économique et social du pays. Pour la première fois depuis l'accession du pays à l'indépendance, le Constituant originaire de 2006 va ainsi constitutionnaliser les réformes administratives, afin d'adapter l'Administration publique à la nouvelle réforme de l'Etat. C'est ainsi que la Constitution du 18 février 2006 dotera l'Etat congolais de deux fonctions publiques : la fonction publique nationale et les fonctions publiques provinciales et locales<sup>2</sup>. Pour la vision du Constituant de 2006, il était impératif de doter, au préalable, l'Etat congolais de ces deux fonctions publiques et par la suite, s'engager, dans des bonnes conditions, dans la reconstruction et le développement du pays. Malheureusement, la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 n'a pas fixé des délais pour la mise en place de ces réformes administratives devenues impératives, en laissant la liberté totale au pouvoir central et aux provinces pour prendre leurs responsabilités afin de mettre en place ces réformes administratives.

Ainsi, pour concrétiser cette vision du Constituant originaire de 2006, concernant la réhabilitation de l'Administration publique congolaise, le pouvoir central qui avait encore le monopole de la gestion administrative et financière de tous les agents de carrière des services publics de l'Etat, a eu une ferme volonté politique pour relever le défi de la réhabilitation de l'Administration publique, et cela, par les missions qui seront confiées au ministère de la fonction publique, ensuite, par la mise en place d'une politique de formation initiale et permanente des futurs cadres et des cadres en service

---

<sup>1</sup> Loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat ; Les Codes LARCIER, R.D.Congo, Afrique éditions, 2003, Vol. 2, T. VI, *Droit administratif*, pp. 218-230.

<sup>2</sup> L'ordonnance n° 80-215 du 28 août 1980 portant création d'un Département de la Fonction publique, *Journal officiel de la République du Zaïre (JOZ)*, n° 17 du 1<sup>er</sup> septembre 1980, p. 15.

par la création de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA)<sup>3</sup>. Le ministre de la Fonction publique sera élevé au rang de Vice-Premier ministre dans la hiérarchie protocolaire de l'Etat. Il s'agit ici d'un engagement politique unilatéral au niveau du pouvoir central. Et rien n'a été fait par le pouvoir central pour associer aussi les provinces à cette vision du Constituant de 2006, afin que les provinces prennent aussi conscience de l'importance des futures réformes administratives devenues impératives. Alors que c'est pour la première fois depuis l'indépendance du pays, que l'on a programmé clairement la réhabilitation des administrations provinciales et locales. Comme on peut le constater, cela va constituer le premier grand obstacle pour la mise en place des réformes des fonctions publiques provinciales et locales pour les provinces. Or, le souci primordial du pouvoir central c'était de prendre ses responsabilités pour la réforme de la fonction publique nationale dont il avait la compétence exclusive<sup>4</sup>.

Il est vrai que le pouvoir central qui avait gardé le monopole de la gestion administrative et financière de tout le personnel de carrière des services publics de l'Etat, au niveau central et en provinces, gardait cet avantage pour prendre ses responsabilités pour faire la réforme de la fonction publique nationale. Toutes les dispositions ont été prises pour la réussite de cette réforme de la fonction publique nationale, qui sera consacrée par la loi n° 16/013 du 15 juillet 2016<sup>5</sup>. Cette réforme administrative de la fonction publique nationale congolaise, pourra être considérée aujourd'hui comme la plus grande réforme administrative après l'indépendance, et le début même de la renaissance du droit de la fonction publique congolais, nous y reviendrons. Car depuis le 15 juillet 2016, cette réforme administrative va dans le sens d'un grand retour aux principes fondamentaux de la fonction publique de carrière, particulièrement en matière de recrutement et de promotion, ainsi que celle de la réhabilitation de la haute fonction publique, sans oublier la politique d'évolution des carrières ainsi que la politique de formation des cadres de la haute fonction publique.

Par contre, les réformes des fonctions publiques provinciales et locales ne sont pas encore à l'ordre du jour jusqu'à présent, à quelques mois de l'organisation des nouvelles élections provinciales et locales pour renouveler les assemblées provinciales. C'est pour dire que les provinces sont abandonnées à leur triste sort en ce qui concerne ces réformes administratives dont elles ont la responsabilité exclusive. De ce fait, la vision du Constituant de

---

<sup>3</sup> Institut pour la Démocratie, la Gouvernance, la Paix et le Développement en Afrique, la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, éditions Ita-Yala Printer, R.D. Congo, 2015.

<sup>4</sup> Voir les articles 202 point 8, et 204 point 3 de la Constitution.

<sup>5</sup> Lire Afrique contemporaine N° 183, 3<sup>ème</sup> trimestre, 1977.

2006 n'est accomplie qu'à moitié, car l'Etat est obligé de fonctionner actuellement qu'avec une seule fonction publique nationale, en attendant les réformes hypothétiques des fonctions publiques provinciales et locales. L'Etat au lieu d'avoir les deux bras pour s'engager dans la reconstruction, il commence le boulot avec un seul bras comme un handicapé. Pourtant, les administrations provinciales et locales du Congo-Belge ont été considérées comme le fer de lance de la construction de la Colonie du Congo-Belge, mais elles resteront les grandes oubliées depuis l'accession du pays à l'indépendance. Cela veut dire que le grand défi de la réhabilitation de l'Administration provinciale et locale est encore devant nous, ce qui pose le problème de la reconstruction du pays et de son développement à la base.

En dépit des incertitudes qui pèsent sur des éventuelles réformes des fonctions publiques provinciales et locales, alors que le troisième cycle électoral est déjà proclamé par la Commission Electorale Indépendante, pour le renouvellement des assemblées provinciales, il est plus que nécessaire d'engager des réflexions sur cette question importante de la réhabilitation des administrations provinciales et locales. Ce débat dans ce travail, se limitera essentiellement à la problématique de la réhabilitation de la haute fonction publique provinciale et locale, un débat qui sera certainement au centre des perspectives des réformes des fonctions publiques provinciales et locales, car l'efficacité de cette fonction publique provinciale et locale dépendra de la qualité de sa haute fonction publique. Car, on l'a constaté depuis l'accession de ce pays à l'indépendance, en ce qui concerne l'évolution du droit de la fonction publique congolaise, on a pris l'habitude de semer la "médiocrité" dans les recrutements des agents de carrière des services publics de l'Etat, et le pays n'a récolté que la médiocrité, avec des effectifs pléthoriques et inefficaces. Il ne faudra jamais s'attendre à récolter l'excellence quand on a semé la médiocrité. D'où cette grande question :

*"Que faire pour réussir la réhabilitation de la haute fonction publique provinciale et locale de la République Démocratique du Congo ?"*

Pour mieux répondre à cette question principale concernant la réhabilitation de la haute fonction publique provinciale et locale, il faut savoir que celle-ci concerne les hautes fonctions publiques des 26 provinces y compris la Ville province de Kinshasa, mais compte tenu de la limitation du nombre des ministres dans les exécutifs provinciaux, au moins dix ministres provinciaux par chaque province<sup>6</sup>, cela peut faciliter la mise en place d'une haute fonction provinciale et locale à peu près identique pour toutes les provinces. D'autant plus que ces provinces ont les mêmes compétences exclusives. En effet, du fait

---

<sup>6</sup> Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, Journal officiel de la République Démocratique du Congo, numéro spécial du 03 août 2016, Première partie, pp. 1-44.

de l'autonomie entre la fonction publique nationale et les fonctions publiques provinciales et locales, il sera très intéressant dans ce travail, de revenir à la réforme de la fonction publique nationale, afin de voir ce qui a été fait pour réhabiliter l'Administration publique en général, et en particulier, ce qui a été fait pour la réhabilitation de la haute fonction publique nationale, cela pourra servir de base solide, pour tenter de répondre à notre question principale ci-dessus. En effet, Il sera possible de suivre de plus près ce qui a été fait pour atteindre les objectifs fixés à cette réforme. Quelle était la vraie problématique de la réhabilitation des administrations centrales et provinciales en République Démocratique du Congo ; et quels en étaient ces objectifs ? (I). Et comment ces objectifs ont été réalisés ? Est-ce que cela a conduit à la réhabilitation de la haute fonction publique nationale ? (II).

## **I. LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉHABILITATION DES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET PROVINCIALES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ET CES OBJECTIFS**

Il sera impérieux dans ce premier point d'aborder la question liée à la réforme qui emporte celle de la réhabilitation de l'Administration publique congolaise (1.1), avant d'épiloguer sur ses objectifs (1.2).

### **1.1 La réforme de la fonction publique nationale consacrée par le statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat du 15 juillet 2016 : et la problématique de la réhabilitation de l'administration publique congolaise**

Le grand défi de la réhabilitation de l'Administration publique en République Démocratique du Congo est resté au point mort, à cause de l'échec total de la réforme administrative du 04 juillet 1973, qui a complètement détruit l'appareil administratif congolais. Désormais, il faudra attendre l'avènement de la troisième République, consacré par la promulgation de la Constitution du 18 février 2006, pour voir si ce défi de la réhabilitation de l'Administration publique congolaise trouvera une issue favorable. En effet, le Constituant de 2006 a fini par comprendre, pour la première fois depuis l'indépendance du pays, qu'un Etat moderne a besoin d'être doté d'une Administration publique efficace et dynamique pour conduire le pays vers le développement économique et social. Pour cela il est impératif de réformer l'Etat afin qu'il puisse avoir des institutions politiques stables, et ensuite, adapter l'Administration publique à la nouvelle forme de l'Etat. Voilà la grande vision du Constituant de 2006 pour tenter de réhabiliter l'Administration publique congolaise.

Partant de cette grande vision du Constituant de 2006, la Constitution du 18 février 2006 confirmera, dans la réforme de l'Etat, un régionalisme politique, qui consacre deux niveaux de compétences, au niveau central et au niveau des provinces<sup>7</sup> (voir les articles 201 à 204 de la Constitution du 18 février 2006), avec des institutions politiques au niveau du pouvoir central<sup>8</sup>, et des institutions politiques au niveau des provinces<sup>9</sup> (voir les articles 195 à 200 de la Constitution du 18 février 2006). En ce qui concerne l'Administration publique, le Constituant de 2006 a constitutionnalisé les réformes administratives, afin d'adapter l'Administration publique à cette réforme de l'Etat, c'est ainsi que la Constitution de la R. D. Congo du 18 février 2006 a doté l'Etat congolais de deux fonctions publiques compte tenu des nouvelles compétences exclusives de l'Etat et des provinces<sup>10</sup>. Ce sera pour la première fois que l'Administration provinciale et locale est programmée pour sa réhabilitation.

La République Démocratique du Congo sort du néant, l'Etat même n'existait pas, sauf au niveau du pouvoir central, un pays divisé par des guerres de libération et qu'il faut rebâtir, en dotant l'Etat des institutions politiques stables et de deux fonctions publiques pour la reconstruction et le développement du pays. Comment accomplir cette vision du Constituant de 2006 dans ces différents défis ?

Nous pouvons dire que la réforme de l'Etat de 2006, a permis de doter le pays des institutions politiques stables, car nous sommes déjà à la troisième législature avec une alternance politique, et démocratique au sommet de l'Etat pour la première fois depuis l'accession du pays à l'indépendance. C'est une condition nécessaire pour engager des réformes administratives dans des bonnes conditions. Voilà pourquoi le pouvoir central, qui avait encore le monopole de la gestion du personnel de carrière des services publics de l'Etat, et qui l'en a encore jusqu'à ce jour, a pu prendre ses responsabilités pour faire en premier, la réforme de la fonction publique nationale, consacrée par la loi n° 16/013 du 15 juillet 2016, portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, et cela, dix ans après la promulgation de la Constitution du 18 février 2006. Quels seront alors les défis que le pouvoir central va tenter de

---

<sup>7</sup> Lire dans l'Ordonnance-loi n° 73/023 du 04 juillet 1973 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, le Rapport au Citoyen Président de la République, p. 1496 : "... Il s'agit là d'une œuvre originale, voir authentique, en ce sens qu'elle n'a pas cherché ses sources, son inspiration et ses justifications ailleurs que dans l'esquisse définie par le Bureau Politique, organe de conception et de décisions du Mouvement Populaire de la Révolution...".

<sup>8</sup> Voir les articles 68 à 181 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>9</sup> Voir annexe I Tableau des catégories d'agents et des grades qui les composent. p. 1514 du statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat du 04 juillet 1973.

<sup>10</sup> Voir les articles 201 et 202 point 8 de la Constitution, pour la fonction publique nationale et 204 point 3 de la Constitution, pour la fonction publique provinciale.

relever pour la réhabilitation de l'Administration publique congolaise, afin de doter l'Etat d'une fonction publique nationale efficace et dynamique ?

Ainsi, pour réussir le défi de la réhabilitation de l'Administration publique congolaise, le pouvoir central dans sa réforme de la fonction publique nationale, doit tenir compte de certains préalables qui nous semblent indispensable avant de s'engager dans cette réforme, il s'agit de :

- L'organisation du recensement général des agents de carrière des services publics de l'Etat, afin de parvenir à connaître des effectifs exacts de la fonction publique, aux fins de se donner des moyens pour avoir une gestion prévisionnelle des effectifs ;
- Mais aussi, la mise en place d'une politique de formation initiale pour les futurs cadres aux fins de rajeunissement du personnel, et ainsi que la formation permanente des cadres en service pour les renforcements des capacités ;
- Et enfin, avoir une ferme volonté politique pour réhabiliter l'Administration publique congolaise.

Ces préalables conduiront à la préparation et la mise en place de la réforme administrative pour relever ce grand défi, en s'attaquer aux causes de l'échec de la réforme administrative du 04 juillet 1973, il s'agit de combattre efficacement contre des recrutements anarchiques par le non-respect des règles statutaires. Il est question ici, de revenir aux fondamentaux de la fonction publique de carrière, par l'organisation impérative des concours de recrutements et de promotion, pour rechercher la qualité et la compétence des futurs agents qui vont passer toute la carrière dans la fonction publique.

C'est ainsi qu'il sera nécessaire de voir ce qui a été fait en ce qui concerne les quelques principaux préalables à la réforme administrative du 15 juillet 2016 (1), il s'agit d'abord de la ferme volonté politique pour la réhabilitation de l'Administration publique congolaise, et pourquoi pas un engagement pour la renaissance même du droit de la fonction publique (1.1). Ensuite, il sera impératif de mettre sur la table la question des effectifs pléthoriques de la fonction publique, qui était la cause principale de l'échec de la réforme du 04 juillet 1973, et cela par le recensement biométrique de tous les agents de carrière des services publics (1.2), et enfin, la politique de formation des agents et des futurs agents de la fonction publique (1.3), un outil indispensable pour accompagner la réhabilitation l'Administration congolaise. Après ces principaux préalables à la réforme administrative de la fonction publique nationale, il faudra revenir aux objectifs même de la réforme de la fonction publique nationale du 15 juillet 2016 (2), afin de les analyser et de voir si leurs mises en place peuvent conduire effectivement à la réhabilitation de l'Administration publique congolaise, sinon, à la renaissance même du droit de la fonction publique en République Démocratique du Congo.

En cas de réussite de la réforme de la fonction publique nationale du 15 juillet 2016, ce sera une base solide pour tenter d'envisager avec succès les réformes des fonctions publiques provinciales et particulièrement la réhabilitation de la haute fonction publique provinciale et locale. Car il s'agit ici, de la première fois que l'on s'attaque à la réforme de l'Administration provinciale et locale, jadis considérée du temps du Congo-Belge comme le fer de lance de la construction du Congo-Belge. Pourquoi notre Administration provinciale et locale ne pas jouer le même rôle pour la reconstruction et le développement économique à la base de la République Démocratique du Congo.

#### **A. Quelques principaux préalables pour la réforme de la fonction publique nationale**

Le premier préalable que nous avons jugé utile pour engager la réforme de la fonction publique nationale par le pouvoir central est celui de la ferme volonté politique de relever le défi de la réhabilitation de l'Administration publique congolaise.

##### ***A. 1. La volonté politique des autorités congolaises pour le renouveau de l'Administration publique congolaise***

En effet, cette volonté politique dans la 3ème République sera au rendez-vous, avec d'abord le Constituant de 2006 qui va donner un signal très fort, par la constitutionnalisation des réformes administratives dans la Constitution du 18 février 2006. Ayant compris l'importance de l'Administration publique dans un Etat moderne.

Ensuite, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ont emboîté les pas pour manifester cette volonté politique dans la détermination des autorités politiques à voter des lois pour cette réforme administrative qui était dans la vision du Constituant de 2006. Mais aussi le rôle et les missions qui seront confiées au ministère de la fonction publique, qui est devenu le ministère de la Fonction Publique, modernisation de l'Administration Publique et de l'innovation du service public. Un ministère qui sera occupé par un Vice-Premier Ministre dans le rang protocolaire du gouvernement. Cette volonté politique est remarquable.

Le deuxième préalable sera la maîtrise de la gestion prévisionnelle des agents de carrière des services publics de l'Etat, afin de résoudre le problème crucial des effectifs pléthoriques dans la fonction publique.

### ***A. 2. Le recensement biométrique de tous les agents de carrière des services publics de l'Etat pour la maîtrise de la gestion prévisionnelle***

Depuis l'échec total de la réforme administrative du 04 juillet 1973, caractérisé par des recrutements anarchiques qui ont conduit aux effectifs pléthoriques et inefficaces durant plusieurs années, il n'était plus possible de connaître des effectifs exacts de la fonction publique au niveau central et provincial. Il était impératif, avant de faire des nouvelles réformes administratives, de faire un recensement général de tous les agents de carrière des services publics de l'Etat, afin de se donner des moyens pour une gestion prévisionnelle de ces agents. Sinon, s'engager à faire une réforme administrative sans connaître les effectifs exacts en place, c'est aller tout droit dans le mur. C'est ainsi que le gouvernement, par le truchement du ministère de la fonction publique a engagé des recensements biométriques dans les administrations centrales<sup>11</sup>, et qui se poursuivent encore aujourd'hui dans les administrations provinciales et locales<sup>12</sup>.

Le dernier préalable sera la mise en place d'une politique de formation efficace pour les futurs agents de l'Administration publique.

### ***A. 3. La mise en place d'une politique ferme de formation des agents et futurs agents de carrière des services publics de l'Etat.***

La réhabilitation de l'Administration publique et en particulier de la haute fonction publique nécessite la mise en place de cette politique de formation des agents et des futurs agents de carrière des services publics de l'Etat, pour la modernisation de l'Administration publique et son rajeunissement. A cet effet, le Ministre de la Fonction Publique, de la modernisation de l'administration publique et innovation du service, a pris le décret n° 13/03 du 16 avril 2013 portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé Ecole Nationale d'Administration (ENA) <sup>13</sup>, un outil très indispensable dans la mission de modernisation de l'Administration publique. C'est déjà un grand progrès particulièrement pour les administrations centrales. Alors que la Constitution du 18 février 2006 a doté l'Etat congolais de deux fonctions publiques, l'une nationale et les autres provinciales et locales. Comment résoudre le problème de la formation des agents de carrière des services publics des provinces ? Nous estimons qu'il faudra la création des Ecoles Régionales d'Administration Publique, pour prendre en charge la politique de formation des agents des fonctions publiques provinciales et

---

<sup>11</sup> Lire le rapport du ministère de la Fonction Publique de janvier 2011, concernant des résultats partiels du recensement national des agents et fonctionnaires de l'Etat pour la période d'octobre 2005 à août 2010.

<sup>12</sup> <https://www.radiookapi.net/mot-clé:Recensementbiométrique>: 360.558 fonctionnaires identifiés dans 7 provinces de la R.D. Congo.

<sup>13</sup> Consulter <https://ena.cd/a-propos/>.

locales. Pour anticiper la réhabilitation des hautes fonctions publiques provinciales et locales.

Au vu de tout ce qui précède, il n'y a plus de doute pour constater que les clignotants de ces préalables sont tous au vert. Le pouvoir central se retrouve dans les meilleures conditions pour faire la réforme de la fonction publique nationale. Ce qui permet maintenant d'évaluer tous les objectifs de cette réforme depuis sa mise en place pour voir si cette fois-ci sera la bonne pour la réhabilitation de l'Administration publique congolaise. Il sera question surtout de voir si les causes de l'échec total de la réforme administrative du 04 juillet 1973 sont surmontées.

### **1.2. Les objectifs de la réforme administrative du 15 juillet 2016 et le grand défi de la Réhabilitation de l'Administration congolaise**

Comme on vient de le voir ci-dessus, le pouvoir central a pris en considération tous les préalables nécessaires pour s'attaquer au grand défi de la réhabilitation de l'Administration congolaise dans les meilleures conditions possibles. Il sera question maintenant de comparer les points noirs ayant conduit à l'échec total de la réforme administrative du 04 juillet 1973, par rapport aux objectifs même de cette réforme. A titre de rappel, ces points noirs qu'il faudra par tous les moyens surmonter aux fins de revenir aux fondamentaux de la fonction publique de carrière, sont les suivants :

- Les recrutements anarchiques généralisés à tous les grades concernés par le recrutement par le fait de non-respect des règles statutaires en matière de recrutement ;
- l'échec dans la réhabilitation de la haute fonction publique par le fait de non-respect des exigences statutaires des titres scolaires pour les recrutements dans la catégorie des agents de collaboration ;
- La problématique de l'évolution des carrières dans la haute fonction publique.

Les solutions qui peuvent être trouvées à ces points noirs peuvent conduire à la réussite de la réhabilitation de l'Administration publique congolaise, en souffrance depuis l'accession du pays à l'indépendance jusqu'en 2016. Il s'agit de réussir aux objectifs qui seront assignés à la réforme administrative de la fonction publique nationale du 15 juillet 2016. Ainsi, il sera intéressant de faire l'analyse de cette réforme de la fonction publique nationale qui totalise déjà sept ans depuis sa mise en place, afin de voir si cette réforme a atteint ses objectifs.

## II. L'ANALYSE DE L'EXPÉRIENCE DE LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE NATIONALE CONSACRÉE PAR LE STATUT DES AGENTS DE CARRIÈRE DES SERVICES PUBLICS DE L'ÉTAT DU 15 JUILLET 2016 : EST-CE QUE CELA A CONDUIT À LA RÉHABILITATION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE NATIONALE ?

Le pouvoir central qui avait la responsabilité exclusive pour mettre en place cette réforme a engagé celle-ci le 15 juillet 2016. Comme on l'a dit, cette réforme a totalisé sept ans d'existence, le temps nécessaire pour faire son analyse afin de voir si l'examen de passage a été une réussite ou bien un échec. Pour cela, l'analyse de la réforme portera premièrement sur le Titre II de ce statut du 15 juillet 2016 consacré au « recrutement » des futurs agents de carrière des services publics de l'Etat. Cela est justifié par le fait que c'est par ce Titre II du statut consacré au recrutement que la réforme administrative du 04 juillet 1973 a totalement échoué par le fait de non-respect des règles statutaires en matière de recrutement. Est-ce que cette fois-ci il y aura un respect absolu des règles statutaires en matière des recrutements des agents de carrière des services publics de l'Etat ?

Ensuite, l'analyse portera sur le Titre III de ce statut consacré à la carrière, et on se limitera à l'admission définitive dans la fonction publique, mais aussi à la cessation définitive de service par la mise à la retraite. Car la cessation définitive de service par la mise à la retraite a posé des sérieux problèmes à l'Etat congolais, qui n'avait pas assez de moyens financiers pour assurer les mises à la retraite des agents qui en avaient le droit. Comment la troisième République va résoudre cette situation avec la réforme de la fonction publique nationale du 15 juillet 2016 ?

Enfin, la dernière analyse portera sur la politique de formation initiale des futurs cadres de la fonction publique, ainsi que la formation permanente des agents et fonctionnaires en service. Ce sera un point le plus important de cette réforme administrative qui concernera la réhabilitation de la haute fonction publique, la modernisation et le rajeunissement des cadres de la fonction publique.

Voilà l'essentiel des points qui seront analysés, ce qui nous permet de passer à l'analyse du premier point qui concerne le Titre II du statut consacré au recrutement.

### 1. La loi numéro 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat : analyse de Titre II du recrutement

Ce Titre II de la loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des agents de carrière des services publics de l'Etat et consacré au recrutement a une grande importance pour une fonction publique de carrière, car on recrute les agents qui vont passer toute la carrière dans la fonction publique, d'où l'intérêt et la recherche de la méritocratie et la compétence pour espérer se doter d'une fonction publique efficace et dynamique. L'Etat congolais était habitué à recruter la médiocrité, et les résultats ont été catastrophiques. Pour la réhabilitation de l'Administration publique congolaise, il n'y a pas mille solutions, il est impératif de réussir l'examen de passage en matière de recrutement des agents de carrière des services publics de l'Etat, afin que l'Etat congolais redevienne un bon employeur.

En effet, la réforme administrative du 15 juillet 2016 a profondément innové. Ce Titre II consacré au recrutement dans la fonction publique nationale, en ce sens que les conditions de concours de recrutement et l'organisation de ces concours sont regroupés ensemble. Ainsi, ce Titre II commence par l'article 4 qui stipule que « *Tout recrutement a pour objet de pourvoir à la vacance d'un emploi repris dans le cadre organique d'un service et budgétairement prévu* ».

Comme on peut le constater cet article a pour objectif principal, mettre fin aux recrutements anarchiques qui ont constitué un véritable cancer pour l'Administration publique congolaise.

Ensuite, l'article 5 fixe les conditions de recrutement et au point 5 il est stipulé ceci « *Avoir subi avec succès les épreuves d'un concours de recrutement, sauf pour le cas exceptionnel de recrutement sur titre prévu à l'article 6 alinéa 2 de la présente loi...* ».

L'une des conditions de recrutement, sinon la principale pour le recrutement reste « *la réussite au concours de recrutement* », sauf pour le cas exceptionnel prévu.

L'article 6 en son alinéa premier confirme de nouveau que « *L'agent est recruté sur concours* », et la suite ce même article 6 fixe les modalités d'organisation des concours de recrutement. Et après l'organisation des concours de recrutement, l'article 7 stipule ceci :

A l'issue de concours, seul le candidat ayant rempli les conditions et s'étant classé en ordre utile peut être nommé et affecté dans le ministère ou le service intéressé. Mais, à l'alinéa 2 de l'article 7, il y a une précision importante : « *le recrutement s'effectue exclusivement aux grades d'exécution et de collaboration définis à l'article 17 de la présente loi* ».

Nous pouvons dire que le respect absolu de l'article 7 alinéa 2 pourra conduire à la fois, à la réhabilitation effective de l'Administration publique congolaise, mais aussi à la réhabilitation de la haute fonction publique, en y associant l'article 8 de la présente loi. Et l'article 8 stipule que : « *Le titre exigé pour l'accès aux différents grades de recrutement est déterminé par le tableau fixé par le règlement d'administration* ».

Au vu de tout ce qui précède sur ce Titre II consacré au recrutement, les textes sont assez clairs à ce sujet et ne prête à aucune confusion. Or, c'est l'application des règles statutaires qui a posé des problèmes depuis l'accession du pays à l'indépendance.

Si l'étape du concours de recrutement est passée avec brio, le postulant passera à l'étape suivante de l'entrée dans la carrière comme ayant des services publics de l'Etat. Ce qui permet de passer à l'analyse du Titre III consacré à la carrière.

## **2. La loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des agents de carrière des services publics de l'Etat : analyse de Titre III consacré à la carrière**

### ***a) La période probatoire avant l'entrée définitive dans la carrière***

Après le succès obtenu dans les recrutements des agents de carrière des services publics de l'Etat par l'organisation des concours, la 2<sup>ème</sup> étape importante sera l'entrée dans la fonction publique. C'est ainsi que le Titre III consacré à la carrière et dans son chapitre 2, il sera question de la période probatoire, dont les deux articles en fixe les modalités :

- L'article 14 stipule que :

« *La période probatoire permet à l'autorité compétente de se rendre compte du degré de conscience et d'aptitudes morale et professionnelle de l'agent. Pour être nommé à titre définitif, l'agent accompli une période probatoire de trois mois pour les emplois d'exécution et de six mois pour les emplois de collaboration* ».

Nous avons ici, le deuxième niveau de filtre concernant la réhabilitation de l'Administration de la haute fonction publique, car, après cette période probatoire, la porte de l'entrée dans la fonction publique est désormais ouverte pour l'agent dans sa nouvelle carrière.

### ***b) L'entrée dans la carrière dans la fonction publique***

L'article 15 stipule ceci :

« *A l'issue de la période probatoire, l'autorité définie par le règlement d'administration établit un rapport donnant en conclusion ses avis, sur l'opportunité de l'admission définitive de l'agent. Ce rapport est adressé, pour décision, par la voie hiérarchique, à l'autorité investie du pouvoir de nomination. L'agent qui n'est pas admis à titre définitif est licencié d'office sans aucune indemnité par l'autorité*

compétente. En cas d'admission définitif, l'ancienneté de l'agent court à partir de la date de son recrutement ».

Ceci va permettre à l'Etat de devenir un très bon employeur et désormais capable de doter l'Etat d'une Administration publique moderne, efficace et dynamique.

### *c) L'évolution dans la carrière*

Le chapitre 3 est consacré aux emplois des catégories et grades. C'est ici que les choses sérieuses vont commencer pour les nouveaux agents recrutés dans la fonction publique, particulièrement sur l'évolution de leurs carrières, une fois qu'ils sont nommés définitivement. Dans ce chapitre, il y aura des grandes modifications par rapport aux deux précédentes réformes administratives du 04 juillet 1973 et celle du 17 juillet 1981. C'est une grande révolution que nous allons suivre en ce qui concerne les emplois, les catégories et des grades.

En ce qui concerne les emplois, l'article 16 va répartir les emplois en 4 catégories en son alinéa 2 :

*« L'emploi est une fonction administrative permanente et budgétisée prévue dans le cadre organique d'un service public ».*

Les emplois sont répartis en 4 catégories :

1. Catégories A : emplois de conception, de commandement, de direction et de contrôle général ;
2. Catégorie B : emplois de coordination et d'encadrement ;
3. Catégorie C : emplois de collaboration et de prestations intellectuelles et techniques ;
4. Catégorie D : emplois d'exécution des tâches non spécifique manuelles.

Cette fois-ci, il y a au moins trois catégories réservées à la haute fonction, ce qui permet de résoudre le problème de l'évolution des carrières dans la haute fonction publique. Cette évolution de carrière sera confirmée dans l'article 17 qui stipule que :

*« Les grades correspondants aux emplois prévus à l'article 16 sont hiérarchisés et établis ».*

Ils sont répartis en :

1. Catégorie A, hauts fonctionnaires :
  - Secrétaire Général ;
  - Directeur Général ;
  - Directeur.

2. Catégorie B, cadres supérieurs :

- Chef de Division ;
- Chef de Bureau.

3. Catégorie C, agents de collaboration :

- Attaché d'Administration de 1<sup>ère</sup> classe ;
- Attaché d'Administration 2<sup>ème</sup> classe ;
- Agent d'Administration de 1<sup>ère</sup> classe.

Cette catégorie a subi des modifications dans la nomenclature, avant c'était Attaché de Bureau, désormais il s'agit d'Attaché d'Administration.

Dans cette catégorie on y a ajouté les anciens Agents de bureau de 1<sup>ère</sup> classe, qui sont devenus des Agents d'Administration de 1<sup>ère</sup> classe. Ils faisaient partis de catégorie des emplois d'exécution et désormais, ils sont dans la catégorie C des emplois de collaboration. Cela se justifie car ils ont les diplômes de l'enseignement supérieur (Graduat ou équivalent).

4. Catégorie D, agents d'exécution :

- Agent d'Administration de 2<sup>ème</sup> classe ;
- Agent auxiliaire de 1<sup>ère</sup> classe ;
- Agent auxiliaire de 2<sup>ème</sup> classe ;
- Huissier.

*« Le niveau de recrutement, les échelles indiciaires, les indices de traitement et le plan de déroulement de carrière pour chaque catégorie d'emplois prévus à l'article précédent sont fixés par le règlement d'administration ».*

Ainsi, cette réforme administrative a certainement innové en ce qui concerne le plan de déroulement de carrière, et particulièrement la haute fonction publique. Les grades des catégories B et C comportent désormais des échelons établis comme suit dans l'article 18 :

- Chef de Division :
  - Echelon 2
  - Echelon 1
- Chef de Bureau :
  - Echelon 2
  - Echelon 1

- Attaché d'Administration de 1<sup>ère</sup> classe :
  - Echelon 2
  - Echelon 1
- Attaché d'Administration de 2<sup>ème</sup> classe :
  - Echelon 2
  - Echelon 1

Le passage de l'échelon 1 à 2 au sein d'un grade s'effectue dans les mêmes conditions de cotation que pour l'avancement en grade, sur proposition du Secrétaire général, après avis de Conseil supérieur de la Fonction Publique prévu aux articles 135 et 136 de la présente loi. « *L'initiative de la promotion revient au service dont dépend l'agent* ».

Toutes les dispositions sont prises dans les articles suivants pour éviter les recrutements anarchiques et pour favoriser un bon déroulement de carrière. Nous terminerons ce chapitre 3 par son article 22 qui stipule que :

***d) La gestion prévisionnelle des effectifs***

*« Les cadres organiques et les effectifs maxima des emplois existants au sein de différents services sont fixés par le décret du Premier ministre, délibéré en Conseil des ministres, sur proposition du ministre ayant la fonction publique dans ses attributions.*

*Toutefois, les cadres organiques et les effectifs maxima des emplois existants au sein des chambres du parlement sont, après concertation avec le Gouvernement, selon le cas, fixés par décision du Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat ».*

Voici quelques dispositifs dans ce Statut et particulièrement dans les deux Titres consacrés au recrutement et à la carrière, qui sont complémentaire pour limiter strictement les recrutements anarchiques, favoriser la bonne réhabilitation de l'Administration publique ainsi que celle de la haute fonction publique.

Comme on vient de le voir, le chapitre 3 apporte une grande révolution dans l'évolution de la carrière, une amélioration essentielle par rapport à la réforme administrative du 04 juillet 1973 en ce qui concerne l'évolution des carrières dans les services publics de l'Etat. Ce qui sera très bénéfique pour la réhabilitation de la haute fonction publique.

*e) La cessation définitive de service par la mise retraite pour liquider le passif des effectifs pléthoriques.*

Dans cette réforme de la fonction publique nationale consacrée par le Statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, il y avait grand passif qui restait du fait de l'échec total de la réforme administrative du 04 juillet 1973, caractérisé par les effectifs pléthoriques et inefficaces dans l'Administration publique congolaise. Il était impératif de trouver une solution définitive à cette situation. Nous pouvons dire qu'une solution miracle a été trouvée au chapitre 10 consacré à la cessation définitive de service et de réintégration. Il s'agit particulièrement de l'article 77 qui détermine les conditions de cessation définitive de service mais en son point 5 qui stipule que : La cessation définitive de service résulte :

**3. De la mise à la retraite<sup>14</sup>**

Il se fait que l'Etat congolais s'est révélé, dans les différentes réformes administratives, comme le plus mauvais employeur et particulièrement dans la réforme administrative du 04 juillet 1973. Après avoir fait des recrutements anarchiques, l'Etat congolais n'était plus en mesure de mettre à la retraite les agents de carrière des services publics de l'Etat qui en avaient droit. D'où l'importance de ce chapitre 10 consacré à la cessation définitive de service. Car cela peut se relever comme un levier important dans la maîtrise des effectifs pour une gestion prévisionnelle des effectifs. Une meilleure façon de liquider progressivement ce fardeau de passif des recrutements anarchiques.

La détermination du pouvoir central pour permettre aux agents de carrière des services publics de l'Etat à prendre leurs retraites dès qu'ils en ont le droit, une façon de remercier ces agents pour les services rendus, cette détermination a abouti à la création de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents Publics (CNSSAP), qui va prendre en charge les financements des retraites.

Pour la première fois depuis plus de 20 ans, les premières décisions de mise à la retraite des agents de carrière des services publics de l'Etat sont prises le 15 juillet 2017 (Réf. Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des Agents de carrière des services Publics de l'Etat : Article 119 et Arrêté ministériel n° 007/ME/MIN FP/2017 du 15 juillet 2017 : articles 8, 11 et 12).

Désormais, l'actuel Vice Premier Ministre, ministre de la Fonction Publique, a établi un calendrier progressif de mise à la retraite des agents des services publics de l'Etat qui en ont le droit.

---

<sup>14</sup> Les articles 80 et 81 du Statut déterminent les conditions de la mise à la retraite

Au vu de tout ce qui précède, l'analyse de la mise en place de la réforme de la Fonction publique nationale consacrée par le Statut des agents de carrière des services publics de l'Etat confirme bien que cette réforme marque une étape très importante dans l'évolution de droit de la Fonction publique congolaise. Car, la réussite de cette grande réforme administrative, initiée par le pouvoir central nous introduit, pour la première fois, depuis l'accession du pays à l'indépendance, dans la phase de la renaissance du droit de la fonction publique.

## CONCLUSION

L'analyse de cette réforme administrative de la fonction publique nationale du 15 juillet 2016, sept ans après sa mise en place confirme effectivement sa réussite. Nous assistons à la réhabilitation de l'Administration publique congolaise et celle de la haute fonction publique, pour la première fois depuis l'accession du pays à l'indépendance. Le pays tente de sortir de piège mortel de l'ancienne puissance coloniale et qui a préféré nous accorder l'indépendance immédiate sachant bien que le nouvel Etat aura une Administration publique de fortune et qui ne peut permettre de soutenir le développement économique.

Le constituant originaire de 2006 a compris l'importance de l'Administration publique dans un Etat consacrée par la Constitution du 18 février 2006. Voilà pourquoi l'Etat congolais est désormais doté de deux fonctions publiques provinciales et locales jusqu'à ce jour. C'est dans ces conditions que ce travail veut anticiper les choses pour poser la question de la réhabilitation de la haute fonction publique provinciale et locale, une question qui sera au centre des débats sur la réforme de la fonction publique provinciale et locale. La réussite de la réforme de la fonction publique nationale sera l'expérience qu'il a fallu bien analyser, et cette analyse permettra d'envisager les perspectives de réhabilitation de la haute fonction publique provinciale.

Fonction publique congolaise. On assiste à la fois à un début de la réhabilitation de l'Administration publique congolaise, par un retour aux fondamentaux de la Fonction publique de carrière dont le point principal est le recrutement par concours ; mais aussi à la réhabilitation de la haute fonction publique par filtre de recrutement des agents dans la catégorie de collaboration, réservé exclusivement aux cadres universitaires. Or, le deuxième grand pilier de la réhabilitation de la haute fonction publique reste la politique de formation des futurs cadres ainsi que la formation permanente des agents et fonctionnaires au cours de leurs carrières.

Voilà pourquoi nous terminons l'analyse de la réforme de la fonction publique nationale par la politique de formation mise en place par le pouvoir central. Il s'agira de la création de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA).

Depuis la création de l'Ecole Nationale d'Administration, dans le cadre d'une politique nationale de la formation des futurs agents et cadres de la fonction publique, nous sommes déjà à la 3<sup>ème</sup> promotion.

Après leur formation avec succès, ils sont affectés dans les différents ministères et institutions de la République.

Avec cette politique de formation, le pouvoir central s'est doté d'un outil très indispensable pour la réhabilitation de la haute fonction publique, par le rajeunissement des cadres et la modernisation des services publics.