

MEM  
608

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**SOUTENU**  
Le 23 oct. 1995 à Québec

**LA GESTION DES CARRIERES ADMINISTRATIVES DANS LA  
FONCTION PUBLIQUE CONGOLAISE**

**PAR:**

**HENRI POATY**

PROMOTION 1993-1995



**Mémoire présenté à l'ENAP en vue de l'obtention de la Maîtrise en administration  
publique " option B ": Analyse et développement des organisations**

ENAP  
Bureau du registraire  
COPIE CERTIFIÉE  
Par: *J. Alain* Date: 25-10-30

## TABLE DES MATIERES

Remerciements	
Avant propos	
Liste des abréviations	
Introduction	1
Chapitre I Problématique de la recherche	5
Chapitre II Cadre conceptuel	10
1- La promotion des fonctionnaires	13
1-1 La promotion interne	15
2- L'avancement	16
2-1 L'avancement de grade	16
2-2 L'avancement d'échelon	17
2-3 L'avancement de classe	18
2-4 L'avancement sur épreuve ou sur concours	18
3- La formation	19
3-1 La formation par l'université	20
3-2 La formation sur le tas	20
3-3 Les stages	21
3-4 Les écoles spécialisées	22
3-5 La formation permanente	22
4- L'affectation et la mutation	23
Chapitre III Méthodologie	26
1- Caractéristiques des personnes interviewées	29
2- Durée des entrevues	30
3- Préparation des personnes interviewées	30
4- Réactions des personnes interviewées	31
Chapitre IV Présentation de la D.G.F.P	32
1- Le fichier central	34
2- Le service de l'informatique	34
3- La direction de la maîtrise des effectifs	35
4- La direction de la gestion des carrières administratives	35
5- La direction du contentieux	35
6- La direction de la réglementation et de la coordination	36
7- La direction administrative et financière	36

Chapitre V Analyse verticale des entrevues par personne	38
1- Entrevue avec monsieur Presthyges	39
1-1 L'avancement et la promotion	39
1-2 L'affectation et la mutation	44
1-3 La formation	45
2- Entrevue avec monsieur Aude	47
2-1 L'avancement et la promotion	47
2-2 L'affectation et la mutation	50
2-3 La formation	51
3- Entrevue avec monsieur Marcellin	53
3-1 L'avancement et la promotion	53
3-2 L'affectation et la mutation	54
3-3 La formation	56
4- Entrevue avec monsieur Gloire	59
4-1 L'avancement et la promotion	59
4-2 L'affectation et la mutation	60
4-3 La formation	62
5- Entrevue avec monsieur Blaise	64
5-1 L'avancement et la promotion	64
5-2 L'affectation et la mutation	66
5-3 La formation	67
6- Entrevue avec monsieur Hernel	70
6-1 L'avancement et la promotion	70
6-2 L'affectation et la mutation	72
6-3 la formation	73
 Chapitre VI Analyse horizontale des points clés	 75
1- L'avancement et la promotion	76
1-1 Le fonctionnaire n'avance que s'il a une note	76
1-2 L'avancement au grade supérieur, une promotion réservée seulement à certains corps d'emploi	78
1-3 Les autorités administratives négligent la notation des collaborateurs	80
1-4 L'incidence de l'ancienneté dans la promotion	82
2- L'affectation et la mutation	84
2-1 L'avis préalable du ministère sollicité, un facteur déterminant dans l'affectation et la mutation	84
2-2 L'affectation des agents de l'Etat	87
3- La formation	89
3-1 La formation n'est pas faite selon les besoins de l'Etat	89
3-2 La formation brise le caractère progressif de la promotion	91
3-3 La promotion n'est pas reconnue à tous les agents	93
3-4 La formation initiale des agents est insuffisante	94
3-5 Les cadres supérieurs ne s'impliquent pas dans la formation des agents subalternes	96

3-6 La place des relations humaines à la direction générale de la fonction publique	98
3-7 Le circuit d'approbation des textes de gestion	99
<b>Chapitre VII Limites et développements possibles de l'étude</b>	<b>102</b>
1- Limites de l'étude	103
2- Développements possibles de l'étude	104
<b>Conclusion</b>	<b>105</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>111</b>
<b>Annexe</b>	

## REMERCIEMENTS

Ce mémoire est l'aboutissement de deux années d'études menées à temps plein à l'École nationale d'administration publique du Québec, en vue d'obtenir le grade de Maître en Analyse et Développement des Organisations.

A cet effet, nous tenons à présenter nos remerciements à certaines personnes qui, soit nous ont soutenu dans ce travail, soit sont intervenues tout au long de notre cursus, soit nous ont reconforté moralement. Plus particulièrement, nous exprimons nos remerciements à l'égard de:

Monsieur Denis Proulx, Professeur à l'ENAP, qui a dirigé ce travail, pour son expérience dans le domaine traité, sa grande disponibilité et sa compréhension pendant les lectures de nos manuscrits ainsi que pour la générosité de ses encouragements dans l'élaboration de ce mémoire;

Monsieur Mabiala-Mampassi, Directeur général de la fonction publique du Congo, pour l'accueil très mémorable qu'il nous a réservé, la patience lors de nos rencontres et pour l'intérêt qu'il n'a cessé d'accorder à ce travail.

A maman Pauline Tchivana, à maman Bernadette, à papa Malanda, à mon très cher aîné Edouard Poathy Tchibinda, à la grande Soungou Cécile, à Mello Marcelin et Otoumou Marie, pour l'appui qu'ils ont apporté à mon foyer durant mon absence et pour leur contribution dans l'aboutissement heureux de ce travail, qu'ils trouvent ici l'expression de notre reconnaissance.

Nous voulons enfin exprimer notre plus vive gratitude à Malanda, Virginie Perpétue, notre chère épouse, ainsi qu'à nos enfants, qui ont souffert du vide que ces études ont créé autour d'eux. Pour ce faire, nous leur dédions cette oeuvre.

## Avant propos

Ce travail est le fruit de la réalité administrative que certains administrés et gestionnaires des carrières administratives de la fonction publique vivent quotidiennement dans l'administration congolaise. La question des carrières administratives des agents de l'Etat revêt de nos jours une importance capitale pour la plupart des administrations africaines qui sont à la recherche de l'efficacité de l'efficience et même de l'équilibre organisationnel.

En étudiant la gestion des carrières administratives dans la fonction publique congolaise, nous ne prétendons pas répondre à toutes les questions y relatives, moins encore d'établir les liens de cause à effet de ce problème mais plutôt de faire un diagnostic de la direction générale de la fonction publique, en ce qui concerne certaines fonctions attachées à la gestion des carrières administratives des fonctionnaires.

C'est donc à travers ce mémoire présenté dans le cadre du programme de la maîtrise en administration publique, option B, à l'Ecole nationale d'administration publique que nous avons réalisé ce travail. Le mémoire est une activité individuelle et obligatoire qui présente la démarche et les résultats auxquels l'étudiant a abouti dans sa recherche grâce à certains modèles, ou théories afin de contribuer à la connaissance ou aux traitements et façons de faire dans le domaine choisi par l'étudiant.

A cet effet, le mémoire doit nécessairement respecter les objectifs académiques et administratifs et suivre également les règles de présentation et de soumission pour être recevable.

## **LISTE DES ABREVIATIONS**

**BIT:** Bureau international du travail

**CAFRAD:** Centre africain de formation et de recherche administrative pour le développement

**DGFP:** Direction générale de la fonction publique

**ENAM:** Ecole nationale d'administration et de magistrature

**ENAP:** Ecole nationale d'administration publique

**ENMA:** Ecole nationale moyenne d'administration

**PCBF:** Programme canadien de bourses de la francophonie

## **INTRODUCTION**

## INTRODUCTION

Le fonctionnement de la plupart des administrations africaines connaît de nos jours, selon plusieurs rapports des Nations-Unies et de la Banque Mondiale, diverses difficultés. La performance d'une administration publique s'apprécie le plus souvent par les critères d'efficacité, d'économie, d'efficience et de pertinence des services offerts. Or, toutes ces qualités dépendent des ressources humaines. « *L'homme apparaît comme la clef des performances des organisations en général, des administrations en particulier, sous réserve qu'il soit doté des capacités d'innovations technologiques et de management nécessaires* » (Rapport Général, 1993: 19). De ce fait, « *la modernisation des méthodes de gestion des hommes dans l'administration est devenue désormais une évidente et pressante priorité* » (Le Vert, 1989: 299).

La présente étude porte sur la description et l'analyse des processus de gestion des carrières administratives dans la fonction publique congolaise, en ce qui concerne: l'avancement, la promotion, la formation, l'affectation et la mutation afin d'identifier l'écart existant entre la normalité juridique et les pratiques administratives.

Cette étude trouve sa raison d'être par la place que les autorités congolaises accordent à l'administration dans le développement économique, social, culturel et politique du pays. En effet, l'administration en tant qu'instrument privilégié de l'Etat dans la réalisation de ses objectifs, joue un rôle moteur dans le développement économique et social. De ce fait, le développement économique harmonieux du Congo est impossible sans l'appui d'une administration efficace.

Selon Lem Hoan (1993: 21), « *l'administration est l'instrument de l'Etat qui assure la sécurité et l'ordre public et traduit les intentions des dirigeants en actions concrètes affectant les intérêts et le bien être de la population* ». Le pouvoir administratif se justifie donc par l'intérêt croissant de l'Etat dans la vie nationale.

D'ailleurs, écrit à cet effet Mpieré (1974: 11), « *quels que soient les institutions et les régimes politiques, la structure et le rôle de l'Etat, au-delà des idéologies et des*

*pétitions de principe, l'administration reste la manifestation la plus concrète du pouvoir. C'est par elle et à travers elle que le pouvoir s'exprime dans la vie quotidienne ».*

Si l'administration publique constitue un élément indispensable pour la construction des structures étatiques et la modernisation des structures sociales par les pouvoirs publics, « *une bureaucratie efficace repose sur une gestion du personnel judicieuse et saine* » (Nations Unies, 1974: 3).

Mikulowski (1990), en parlant des réformes dans certains pays d'Afrique francophone souligne que, la situation dérisoire des ressources humaines dans ces Etats, est beaucoup plus liée à l'insuffisance fonctionnelle des systèmes de gestion. La gestion courante est également défectueuse. Dans ce contexte, la modernisation des méthodes de gestion des carrières des agents de l'Etat devient une priorité incontournable car les hommes et les femmes qui servent l'administration congolaise, constituent selon Le Vert (1989: 300) « *un atout de première grandeur pour la politique de modernisation de l'Etat* ».

C'est ce qui justifie l'intérêt des autorités congolaises qui soulignent que: « *seule une administration où les services sont harmonieusement agencés, où les compétences et les missions de service sont clairement définies permet d'agir avec rapidité et efficacité* » (Ministère du travail, 1979: 17-18).

L'administration congolaise est donc appelée à jouer un rôle plus vaste dans le développement économique, social et politique dans la mesure où « *les ministres savent qu'ils ne sont pas là pour assurer une simple gestion administrative mais pour mener des actions concrètes de développement, c'est à dire qui assurent la croissance quantitative et qualitative de tel ou tel secteur de la société* » (Ministère du travail, 1979: 18). Pour ce faire, les politiques et les pratiques suivies en matières de gestion des carrières administratives doivent jouer un rôle primordial et contribuer à l'orientation de la fonction publique vers des résultats et des performances efficaces. Il s'agit en somme, de faire de l'administration congolaise un rouage fondamental efficace, nécessaire à l'exécution des tâches et à la mise en oeuvre des plans de développement économique et social car, « *une administration publique efficace est la clef de la construction d'un Etat moderne* » (Nations Unies, 1974: 3).

A ce sujet, une administration efficace, qui dispose d'une bonne organisation et d'un fonctionnement satisfaisant du système de gestion des carrières administratives est la condition à remplir pour que l'administration congolaise devienne la clef de la construction nationale. C'est pourquoi, la gestion des ressources humaines « *doit figurer au premier plan des préoccupations lorsque l'on veut favoriser le progrès et la modernisation des structures politiques* » (Nations unies, 1974: 3)

Toutefois, aussi vaste que paraît cette étude, il sied de mentionner qu'elle n'abordera que certaines fonctions liées à la gestion des carrières administratives telle qu'édictée par la loi 021/89 du 14 Novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique du Congo et précisément sur: l'avancement, la promotion, la formation puis l'affectation et la mutation.

## **CHAPITRE - I - PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE**

## I - PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE

L'administration apparaît dans la plupart des pays en voie de développement comme le promoteur du développement économique. Au Congo, l'Etat est devenu le principal agent économique du pays (Rapport du ministère du travail et de la justice, 1979). Or, comme dans la plupart des pays africains, « *il s'agit d'une industrie improductive. A cet effet, il est courant d'affirmer que l'administration est un frein et un obstacle au développement* » (Conac, 1979:V-VI). « *Au Congo, l'administration a connu les problèmes communs aux pays néo-coloniaux nouvellement indépendants mais aussi un certain nombre de problèmes particuliers* » (Mpieré, 1974: 12). L'administration congolaise ne fait donc pas exception à ce diagnostic qui s'applique à toutes les fonctions publiques africaines car à travers sa fonction publique, elle semble présenter des symptômes d'une crise aiguë d'efficacité.

Les reproches que l'on formule à l'endroit de l'administration congolaise ne cessent de s'amplifier et de faire naître chez les usagers des doutes grandissants quant à sa compétence, son aptitude à satisfaire les besoins de la société, en somme quant à son efficacité. La fonction publique congolaise devrait être cette machine qui sert l'intérêt général de manière transparente, disciplinée et efficace. Or, plusieurs observateurs soulignent que celle-ci ne répond plus de manière efficace aux besoins de la société dont elle constitue l'élément déterminant du développement. La plupart des accusations qui sont faites à la fonction publique découlent de sa gestion des carrières administratives des agents de l'Etat.

En effet, lors de cette recherche les agents interviewés ont affirmé que « *la commission paritaire d'avancement ne se réunit pas aux dates prévues. Il n'est pas rare de constater qu'il subsiste dans la fonction publique entre mille cinq cents et deux mille agents non titularisés depuis près de cinq ans ou plus. Plusieurs agents payés mensuellement par l'Etat ne sont ni mutés ni affectés depuis deux ou cinq ans* ». Nous avons également constaté et vérifié auprès des agents de la fonction publique que, parfois, de six à dix agents se partagent un bureau conçu pour deux agents.

Dans le même ordre d'idée, selon une enquête menée par Mpiéré (1974: 64) dans l'administration congolaise, il se dégage que « *les cadres sont mal utilisés, les avancements sont lents et qu'environ 60% des agents ont une formation qui ne leur permet pas de maîtriser la gestion des actes administratifs. La promotion des agents ne se fait pas au mérite mais selon certains critères subjectifs qui encouragent le favoritisme* ».

Par ailleurs, les avancements qui devaient se faire de manière automatique, sont encore prononcés sur la base de la notation et de l'ancienneté. C'est pourquoi, selon ces observateurs, l'état de la gestion des carrières administratives accuse de graves insuffisances qui remettent en cause l'efficacité de la fonction publique. Au point où, « *pour les citoyens, l'administration est un bourreau. Il en résulte ainsi une perte d'enthousiasme et une baisse de rendement* » (Mpiéré, 1974: 15).

Il n'est donc pas étonnant que parmi les multiples questions qui sensibilisent les autorités congolaises, figure celle de l'efficacité de la fonction publique à travers la gestion des carrières administratives des fonctionnaires. Car la gestion des carrières est un élément qui joue un rôle important dans l'efficacité de la fonction publique. La fonction publique est en somme un outil non seulement de l'Etat, mais de la société tout entière. A cet effet, « *investir dans la fonction publique est un pari qui exige des garanties touchant l'efficacité de celle-ci au moyen de la gestion des ressources humaines* » (Breton, 1990: 243).

L'intérêt renouvelé de ces responsables pour le problème d'efficacité de la fonction publique est lié au désir de voir les ressources humaines être gérées avec plus d'efficacité et de réaliser de surcroît une mobilisation du potentiel humain par l'entremise de la gestion des carrières. En effet, une gestion satisfaisante des carrières administratives conditionne l'efficacité et l'amélioration du rendement dans la fonction publique. Elle favorise également le développement de l'administration. C'est autant dire que l'efficacité de la fonction publique se mesure par rapport à sa capacité de gérer adéquatement ses ressources humaines dans la mesure où, à travers ses différents actes de gestion, s'expriment les besoins essentiels des fonctionnaires: recrutement, retraite, formation, avancement, promotion, notation, affectation etc.

Puisque la fonction publique congolaise ne cesse de prendre une part considérable dans le développement national, il est impérieux de s'interroger sur sa capacité à remplir ses missions, à s'adapter à l'évolution sociale et à assumer d'autres missions en matière de gestion des ressources humaines. Il y a donc une véritable urgence à s'intéresser aux problèmes de la gestion des carrières administratives des fonctionnaires.

En effet, la valeur d'une administration dépend dans une large mesure de la « *manière dont est géré son personnel. Celui-ci sera plus ou moins bien employé selon le caractère plus ou moins judicieux des règles et des mesures d'affectation, de promotion, de détachement....Par ailleurs, l'utilisation qui est faite des agents publics peut également contribuer à leur formation et à leur perfectionnement. Enfin, le moral des fonctionnaires et par conséquent leur rendement est toujours influencé dans un sens favorable ou défavorable par la qualité bonne ou mauvaise de la gestion dont ils sont l'objet* » (Fougère, 1968: 235). Dans ce contexte comme l'affirme Laflamme (1981), l'augmentation de la santé et de l'efficacité d'une institution ou d'une organisation sont liées à l'amélioration des modes de gestion. Parce que pour le fonctionnaire, ce qui importe le plus c'est avant tout sa carrière (mutation, affectation, révision des situations administratives, avancement, promotion etc.).

De nos lectures faites, il en découle que très peu d'ouvrages portent spécifiquement sur ce sujet. Ainsi, cette étude semble être la première qui se concentre essentiellement sur la gestion des carrières administratives au Congo, dans une démarche de diagnostic organisationnel. Toutefois, nonobstant l'absence d'une bibliographie spécifique fournie, il existe un certain nombre d'ouvrages généraux qui nous ont permis de cerner le sujet. Cette étude porte sur la gestion des carrières administratives par la direction générale de la fonction publique congolaise et plus précisément sur les actes de gestion suivants: l'avancement, la promotion, la formation, l'affectation et la mutation du personnel de l'Etat.

Cette étude a pour objectif d'identifier l'écart entre, d'une part, les textes réglementaires sur l'avancement, la promotion, l'affectation et la formation et d'autre part, les pratiques quotidiennes de gestion. Dans la mesure où cette étude s'applique à une organisation publique et à des fonctionnaires, il s'agit d'analyser la situation actuelle de l'avancement, de la promotion, de l'affectation et de la mutation, de la formation et la

situation désirée, afin de définir les conditions nécessaires à l'amélioration de la gestion des carrières administratives dans la fonction publique congolaise.

Cette étude vise également à amorcer une réflexion sur l'état actuel d'une partie de la gestion des carrières administratives dans la fonction publique et de servir de point de départ pour des futures études. A cet effet, la question principale de notre recherche peut être formulée comme suit:

- En rapport avec les préoccupations choisies, de promotion, d'avancement, de formation d'affectation et de mutation, existe-t-il un écart entre la normalité juridique (loi 021/89 du 14 Novembre 1989) et les pratiques quotidiennes de gestion?

Par ailleurs, les questions spécifiques suivantes peuvent être soulevées:

- Est-ce que la gestion des carrières administratives est toujours faite selon les textes en vigueur ou selon certaines pratiques administratives propres à la fonction publique congolaise?

- Quelles sont les difficultés rencontrées dans la gestion des carrières notamment dans l'avancement, la promotion, la formation, l'affectation et la mutation?

- Quels sont les processus de gestion des carrières administratives relatifs à la formation, à l'affectation et à la mutation, à l'avancement et à la promotion?

## **CHAPITRE - II - CADRE CONCEPTUEL**

## II - CADRE CONCEPTUEL

La gestion des carrières administratives du personnel civil de l'Etat dans la fonction publique est devenue depuis plusieurs décennies une question non seulement administrative mais aussi politique. Car, « *il n'est à l'évidence pas possible de détacher arbitrairement le statut des agents publics du cadre politique particulier de l'Etat pour le compte duquel ils sont réputés agir* » (Breton, 1990: 25). En effet, c'est l'Etat qui possède les structures, les procédures, les moyens financiers et les managers nécessaires à la gestion des carrières des agents.

La gestion des carrières administratives s'attache au double souci de satisfaire l'intérêt général et de répondre aux aspirations légitimes des fonctionnaires. « *On entend par carrière, le développement dans le temps de la situation administrative du fonctionnaire depuis son recrutement jusqu'à la fin de son activité professionnelle* » (J M et J B Auby, 1993: 106). Lorsqu'on parle de gestion des carrières dans la fonction publique, on évoque d'abord la gestion quotidienne, c'est à dire toutes les décisions et les mesures individuelles ou collectives qu'il faut prendre pour gérer l'ensemble des fonctionnaires: nominations, affectations, promotions, rémunérations, avancements, élaboration et mise à jour des statuts....(Gazier, 1972).

En somme, « *la gestion quotidienne des personnels est faite d'un ensemble de mesures et de décisions individuelles et collectives, qui intéressent principalement la définition et l'attribution des emplois, l'élaboration et la mise en oeuvre des statuts, la gestion et l'évolution des carrières* » (Breton, 1990: 46). La gestion des carrières des agents de l'Etat consiste non seulement à assurer la gestion des actes qui concernent la vie professionnelle des fonctionnaires mais aussi, leur relation (Mikulowski, 1990).

En définissant donc de manière statutaire et légale les conditions dans lesquelles les fonctionnaires peuvent obtenir des avantages au cours de leur carrière, l'Etat espère en retour que ces agents assureront efficacement leurs fonctions.

La gestion des carrières administratives du personnel civil de l'Etat au Congo (fonction publique de carrière) s'inscrit dans le cadre des traditions, de la colonisation, de l'économie et surtout de la politique gouvernementale en matière de fonction publique.

Le système de la carrière ou système de la fonction publique fermée, est celui dans lequel l'agent une fois recruté, devient membre d'un corps ou d'un cadre hiérarchisé comportant des emplois de niveaux différents, où il passera toute sa vie professionnelle, en franchissant divers grades et en occupant successivement divers postes. La situation de l'agent est stable et le concours est le mode de recrutement principal de ce système. Le fonctionnaire se trouve ainsi dans une situation statutaire et réglementaire.

Dans le système dit de carrière, souligne Roussinol (1985), indépendamment de la manière de servir de l'agent, ce système lui assure la garantie de l'emploi et d'une assurance vie entière. Ce mode de gestion offre au fonctionnaire, « la possibilité de faire carrière, depuis son recrutement jusqu'au niveau le plus élevé de la hiérarchie du corps auquel il appartient » (Delblond, 1994: 15).

Selon la loi 021/89 du 14 Novembre 1989 portant statut de la fonction publique au Congo, la carrière couvre la vie professionnelle de l'agent. A cet effet, la carrière professionnelle du fonctionnaire se compose de divers éléments qui lui donnent la possibilité de demander une affectation, une mutation correspondant à un changement d'emploi, de résidence ou encore pour répondre à un rapprochement de conjoint. Il peut solliciter un détachement, un congé et même la mise en disponibilité. Le fonctionnaire a la possibilité de bénéficier de la promotion sur liste d'aptitude dans le cadre de la promotion interne qui lui permet d'accéder à un cadre d'emploi supérieur. La carrière de l'agent de l'Etat au Congo (loi 021/89) comporte également les éléments comme: la notation, la formation, le transfert et l'avancement. L'avancement est un des éléments qui touche tous les fonctionnaires. Il se traduit par l'attribution d'un échelon et surtout par une augmentation de la rémunération. Cependant, il sied de noter que le supérieur hiérarchique de l'agent joue un rôle déterminant tout au long de sa carrière. Par exemple, lors de la promotion sur liste d'aptitude, l'avis ou l'évaluation (notation) du supérieur hiérarchique de l'agent qui sollicite la promotion est indispensable.

Parmi tous ces éléments qui constituent la carrière de l'agent de l'Etat, nous retenons pour les besoins de l'étude les éléments ou les fonctions de la gestion des carrières administratives suivantes: la promotion, l'avancement, la formation, l'affectation et la mutation

En effet, ces diverses fonctions de la carrière administrative constituent des éléments d'attrait dans la carrière du fonctionnaire. Ces fonctions (avancement, promotion, formation, affectation et mutation) selon les observateurs provoquent des mécontentements de la part des agents de l'Etat lorsqu'elles ne sont pas efficacement exécutées et servent aux bénéficiaires des services de la direction générale de la fonction publique d'éléments d'appréciation de son efficacité. L'efficacité administrative pouvant être définie « *comme l'exécution rapide et compétente des opérations gouvernementales, obtenues par la saine utilisation des ressources humaines et le plein rendement de l'individu* » (Currie, 1967: Annexe III). Ces fonctions ont donc été retenues parce qu'elles constituent la base de la vie professionnelle du fonctionnaire. En effet, la plupart des revendications des agents de l'Etat tournent autour des avancements, des promotions, des affectations et des mutations ainsi que de la formation. Ces fonctions sont dans la fonction publique congolaise, celles qui touchent la plupart des agents de l'Etat. Dans la mesure où cette étude vise à rejoindre la vie professionnelle de la majorité des agents de l'Etat, nous avons choisi de travailler sur: la promotion, l'avancement, la formation, l'affectation et la mutation.

## **1 - La Promotion des fonctionnaires**

Selon Moreau (1987), la possibilité de promotion, c'est à dire d'accès à des niveaux supérieurs de rémunération ou de responsabilité, constitue avec la sécurité de l'emploi, l'une des principales caractéristiques de la fonction publique de carrière parmi les avantages qui sont accordés aux fonctionnaires. « *la promotion est la nomination d'un agent définitif à un grade de rang supérieur classé à un même niveau ou un niveau supérieur* » (François, 1975-1976: 99).

Au Canada, la notion de promotion dans la fonction publique fédérale (fonction publique d'emploi), concerne le passage d'un poste à un autre. L'article 65 du règlement sur

les conditions d'emploi dispose: « *la nomination d'un employé, d'une personne dans la fonction publique, constitue une promotion lorsque le taux maximum de rémunération applicable auquel cette personne est nommée dépasse le taux maximum de rémunération applicable au poste qu'elle occupait avant cette nomination. La promotion se fait suite à une nouvelle nomination* » (Garant, 1973: 216).

Conformément à l'article 206 de la loi 021/89 du 14 Novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique du Congo, « *tout fonctionnaire a droit, dans la mesure de son mérite et des besoins de l'administration, à la promotion. Celle ci, est organisée au travers;*

- des concours externes de recrutement qui permettent l'accès à des corps de catégories plus élevées;
- des concours professionnels qui permettent l'accès à une formation;
- des stages de perfectionnement pouvant ouvrir l'accès à certains emplois;
- des nominations à titre exceptionnel;
- des tests professionnels ».

Selon Fougère (1968: 236), en parlant du système de la fonction publique de carrière, « *l'octroi des promotions n'est pas seulement une question technique mais aussi et surtout affaire de bon sens et de correction. Tout système mal conçu porte préjudice à l'administration, non seulement parce qu'il avantage des personnes n'ayant pas les qualifications requises, mais encore parce qu'il sape le moral des fonctionnaires. L'espoir d'obtenir une promotion le moment venu est un fait normal et si courant que les conséquences d'un système bien conçu sont déterminants* ».

C'est pourquoi Gow (1993: 125) affirme que: « *La gestion du personnel de l'Etat est un objet de décisions techniques, de même que les finances, l'élaboration des politiques ou les travaux publics, il s'agit d'un domaine très sensible en raison des acteurs impliqués* ». Car selon Breton (1990: 243), « *la progression régulière et continue du fonctionnaire dans sa hiérarchie, constitue à la fois, la caractéristique fondamentale et la motivation première du système de fonction publique de carrière* ».

La promotion est donc un facteur de gestion par rapport auquel peuvent s'évaluer toute une série d'autres opérations de gestion de personnes et constitue un mécanisme qui permet de placer chaque agent à la place qu'il faut, là où il peut rendre les meilleurs services à l'Etat (François, 1975-1976). Ainsi, selon Meininger (1975-1976: 9), « *il n'existe qu'un moyen d'établir et de fixer dans chaque administration, l'esprit qui lui est propre: ce moyen est un système de promotion sagement conçu et invariablement exécuté* ».

Par ailleurs, Gazier (1972), précise qu'il faut distinguer la promotion interne des autres types de promotion.

### ***1-1 - La promotion interne***

Dans le système de fonction publique de carrière, « *La promotion interne n'est pas synonyme de promotion sociale: Elle désigne l'élévation dans la hiérarchie d'un individu déjà pourvu de la qualité de fonctionnaire, indépendamment de toute ascension sociale* » (Meininger, 1975-1976: 10).

La promotion interne est plus radicale que l'avancement d'échelon et l'avancement de grade. Elle consiste pour Gazier (1972: 143), « *à passer d'un corps à un corps supérieur, placé plus haut dans les catégories générales de la fonction publique* ». D'ailleurs le changement de corps suivi d'une ascension dans la hiérarchie est un critère décisif de la promotion interne (Meininger: 1975-1976). Loin d'être un droit, moins encore une vocation, la promotion interne est une possibilité qui est organisée de façon libérale dans les fonctions publiques pour placer les fonctionnaires les plus compétents aux emplois et leur permettre de s'épanouir.

Selon l'article 99 du statut des fonctionnaires au Congo (loi 021/89), « *tout agent ayant atteint 45 ans d'âge, 15 ans de service interrompu et une ancienneté de trois ans dans le grade peut bénéficier d'un avancement de grade sur liste d'aptitude dans le cadre de la promotion interne* ».

Les mécanismes prévus pour permettre la promotion interne, sont entre autres, les concours professionnels et la nomination au choix (Gazier, 1972). Cependant, la promotion interne se distingue de l'avancement:

*« par le passage d'un corps à un autre, hiérarchiquement supérieur;*

*- en l'absence de changement de corps, par la jonction de deux éléments: la discontinuité de la progression et l'existence d'épreuves de sélection (examen ou concours )»*

(Meininger, 1975-1976: 12).

## **2 - L'avancement**

L'avancement est dans la fonction publique de carrière un avantage accordé au fonctionnaire pour améliorer sa situation professionnelle et sociale. Les principaux types d'avancement sont: l'avancement de grade, l'avancement d'échelon, l'avancement de classe et l'avancement sur épreuves et concours.

Dans la fonction publique congolaise, l'avancement récompense le mérite et l'expérience acquise du fait de l'ancienneté dans les conditions fixées par la loi (021/89 du 14-11-89) et ses textes d'application. Toutefois, il sied de relever que les textes d'applications de cette loi n'ont pas encore vu le jour. L'avancement des agents de l'Etat s'effectue automatiquement d'échelon en échelon et de classe en classe, à l'ancienneté (article 240 de la loi 021/89). Cette même loi dispose en son article 242 que des décrets pris en conseil des ministres fixeraient les règles de procédure en matière d'avancement. Cependant, aucune règle de procédure en application de la nouvelle loi n'a été confectionnée.

### ***2-1 - L'avancement de grade***

L'avancement de grade consiste pour un agent de l'Etat à passer d'un grade à un grade immédiatement supérieur. *« Il s'agit d'une progression dans la carrière beaucoup plus importante qui se traduit par le fait que le fonctionnaire passe d'un grade à un grade*

*supérieur qui lui donne vocation à occuper un emploi différent, plus difficile, plus important avec des responsabilités plus grande avec davantage de personnel sous ses ordres et éventuellement une rémunération plus élevée » (Gazier, 1989: 141).*

L'avancement de grade s'opère traditionnellement au choix et est de la compétence discrétionnaire du chef hiérarchique. C'est selon J.M Auby et J.B Auby (1993), le meilleur moyen d'encourager les agents les plus compétents. L'avancement de grade donne, en principe, vocation à occuper un emploi hiérarchiquement plus élevé. L'avancement de grade peut avoir aussi lieu après une sélection réalisée par voie d'examen professionnel ou encore suite à une présélection opérée exclusivement par voie de concours.

Cependant, ce type de promotion ne va pas sans inconvénient. En effet, l'avancement au choix risque parfois de porter une coloration du favoritisme et promouvoir sans tenir compte de leur compétence les agents qui partagent les mêmes valeurs, les mêmes idées que les dirigeants au pouvoir (Auby, 1993; Breton, 1990; Gournay, Kesler et Pouydesseau, 1967).

## **2-2 - L'avancement d'échelon**

L'avancement d'échelon, se traduit par une augmentation du traitement et dépend essentiellement de la durée du séjour du fonctionnaire dans un échelon. Cette durée est variable. L'avancement d'échelon améliore de façon concrète la situation du fonctionnaire en tenant compte du temps passé au service de l'administration. Selon Gazier (1972: 140), *« C'est un avancement minimum qui répond à l'idée qu'un fonctionnaire au bout d'un certain nombre d'années, puisqu'il est là pour faire carrière, a droit à une rémunération un peu élevée, sans pour autant qu'on lui demande de faire un travail différent, d'assumer des responsabilités plus importantes, de changer d'emploi ».*

L'avancement d'échelon se fait généralement à l'ancienneté. L'avancement à l'ancienneté est source de difficulté et comporte selon Fougère (1968), certains inconvénients dont d'une part, les agents d'un certain grade ayant atteint un certain nombre d'années de service, seraient automatiquement aptes à accéder à un grade plus élevé.

D'autre part, le système revient à réduire de façon catastrophique les possibilités de promotion des jeunes fonctionnaires prometteurs. Cet avancement qui est qualifié d'automatique, est source d'inertie, de nonchalance voire de négligence. Il nuit à l'efficacité de l'administration (Gournay, Kesler et Pouydesseau, 1967; Fougère, 1968).

### **2-3 - L'avancement de classe**

Comme l'avancement d'échelon, l'avancement de classe se traduit uniquement par des effets financiers. Cependant, il nécessite une certaine ancienneté de service et n'est donc pas automatique. « *C'est en somme, comme l'affirme Plantey (1992: 479), une forme d'avancement de traitement et, ne comporte pas obligatoirement un changement d'emploi* ». L'avancement de classe relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration qui choisit les fonctionnaires qui peuvent en bénéficier. Il est également assujéti à l'application de certaines règles de la promotion de grade.

### **2-4 - L'avancement sur épreuves ou sur concours**

L'avancement sur épreuve ou sur concours se fait sur la base des examens et des concours professionnels prévus par les statuts de chaque corps. Au Congo, le concours est organisé sous forme de test de qualification pour le recrutement dans les corps d'exécution n'exigeant que des connaissances pratiques. Ces concours sont organisés par les ministères de tutelle, sous le contrôle du ministère de la fonction publique. Selon les options présentées aux candidats, diverses épreuves peuvent être prévues.

Ce mode permet une promotion très accélérée au sein du corps en offrant aux jeunes agents la possibilité d'occuper très vite les postes de direction. Empreint d'une totale impartialité dans la sélection des fonctionnaires qui accèdent aux emplois supérieurs de leur corps, ce type d'avancement est objectif et efficace (Fougère, 1968).

Cependant, il faut souligner qu'un concours ou un examen ne peut réellement refléter les qualifications d'un fonctionnaire ni moins encore ses capacités à occuper un poste supérieur. Dans ce cas, il traduit tout juste le niveau de connaissance du fonctionnaire dans

l'accomplissement de sa carrière. De même, ce système peut être néfaste pour les fonctionnaires qui, pourtant studieux et compétents, ne disposent pas de tous leurs moyens lors des concours (Fougère, 1968).

### 3 - La formation

La formation des fonctionnaires n'est pas une invention du monde moderne, mais une tradition qui existe depuis près de deux mille ans (Gazier, 1972). La formation spécifique pour la fonction publique est considérée par certains observateurs comme une nécessité. En effet, l'administration devenant de plus en plus technique, les activités se multipliant et le monde se développant très rapidement, Gazier (1972: 114) dit à ce sujet que: *« l'on ne peut se contenter d'une culture acquise pendant sa jeunesse et qu'il est nécessaire de la recycler, de se perfectionner, tout au long de sa vie professionnelle »*.

Pour chacune de ses activités qui se crée ou se perfectionne, l'Etat a besoin des agents compétents puisque la formation de départ ne permet pas au fonctionnaire de conserver sa compétence initiale durant toute sa vie professionnelle et de faire face aux nouvelles technologies. C'est pourquoi, certains auteurs affirment qu'il est possible aux autorités hiérarchiques d'assurer la valorisation du potentiel humain à travers la formation.

*« La formation doit être conçue comme un tout...non seulement une acquisition de connaissance mais encore et surtout peut être le développement de certaines aptitudes intellectuelles, de caractère et la modification d'attitudes physiologiques face au travail et aux administrés »* (Tatard, 1979: 17). Depuis toujours, l'Etat se donne la mission d'assurer la formation de ses fonctionnaires. Cela s'explique par le fait que l'efficacité de l'administration dépend non seulement de sa bonne organisation mais aussi dans une large mesure de la formation des agents de l'Etat. Parce que, comme le souligne Trosta (1987), il ne s'agit pas, de se contenter du niveau de formation initiale des agents, mais d'organiser la formation comme un élément moral de la progression dans la carrière.

Dans ce contexte, la formation ne doit pas seulement être organisée pour élever le niveau des agents de la fonction publique mais encore elle doit être organisée en tenant

compte des besoins de l'administration. Ce type de formation basé sur les objectifs ou les besoins de l'administration permet aux agents d'atteindre les objectifs fixés par l'administration. La formation des fonctionnaires peut se faire selon Gournay, Kesler et Pouydesseau (1967) de cinq manières:

### ***3-1 - La formation par l'université***

Cette formation est opérée sur titre lors des recrutements en tenant compte des diplômes des postulants à la fonction publique. Cette formation qui se situe avant l'entrée dans la fonction publique est faite généralement d'une formation générale. Selon Breton (1990), en parlant de la fonction publique de carrière, aucune formation spécialisée ne prépare particulièrement le futur agent à l'exercice des fonctions susceptibles de lui être confiées.

### ***3-2- La formation sur le tas***

La formation sur le tas est la formation au jour le jour, au contact des supérieurs et des collègues de service. En somme, c'est l'apprentissage de l'agent dans le lieu de travail (Gournay, Kesler et Pouydesseau, 1967). Selon Chevalier (1986), la formation sur le tas est la confrontation du fonctionnaire aux problèmes réels de la gestion administrative des agents de l'Etat dans le milieu de travail. C'est dans cette confrontation que le fonctionnaire apprend au fur et à mesure les préceptes, les techniques et les normes de comportement qu'il doit adopter.

Ce type de formation permet « *d'éviter la coupure entre le temps de travail et le temps de formation, de renforcer la cohésion du groupe des fonctionnaires, de valoriser le savoir-faire des anciens* »(Chevalier, 1986: 322). Cependant, Chevalier (1986) affirme que la formation sur le tas devient insuffisante pour satisfaire aux exigences des administrés et répondre aux défis actuels de l'administration.

### 3-3 - Les stages

La formation par stage, est une formation concrète, organisée, contrôlée et sanctionnée par un examen d'aptitude. A travers les tâches administratives que le stagiaire accomplit quotidiennement, c'est son perfectionnement qui est recherché.

Au Congo, le statut de la fonction publique distingue les stages de perfectionnement et de recyclage des stages de qualification. Les stages de perfectionnement et de recyclage « ont pour but d'améliorer l'aptitude des agents à remplir les tâches impliquées par leur emploi » (Article 254, Loi 021/89). Organisés au niveau de chaque corps, les stages de perfectionnement ou de recyclage comportent une partie pratique qui porte sur des techniques indispensables pour accéder au nouveau corps. La mise en stage se fait soit à la demande du fonctionnaire, soit par son chef d'établissement mais sur avis motivé du responsable hiérarchique de l'agent. La durée des stages de perfectionnement ne peut excéder neuf mois.

« Les stages de qualification ont pour but de faire acquérir aux agents des compétences supplémentaires et de permettre ainsi leur accession à des emplois plus élevés » (Article 254, Loi 021/89). Les stages de qualifications servent à préparer les stagiaires aux épreuves des concours internes d'accès aux corps et aux écoles spécialisées de l'administration. Les stages de qualification sont ouverts par voie de concours ou de tests professionnels. Cependant, l'article 260 de la Loi 021/89 du 14 Novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique assujetti l'accès au concours ou au test professionnel aux conditions suivantes:

- avoir moins de 50 ans au jour de clôture de l'inscription au concours ou au test;
- avoir au moins trois années d'ancienneté dans le corps dont ils relèvent;
- appartenir à l'échelle immédiatement inférieure au niveau du stage auquel le concours donne accès. La durée de ces concours ne peut excéder deux ans.

### **3-4 - Les écoles spécialisées**

Cette formation peut être acquise dans les écoles de formation mises en place par l'administration elle-même, pour favoriser l'acquisition d'une formation administrative aux agents (Breton, 1990). Cette formation peut être qualifiée de pragmatique parce qu'elle tient compte des besoins réels et immédiats des administrations. « *Les écoles professionnelles sont à finalité professionnelle immédiate. Elles visent à faire acquérir par le fonctionnaire les techniques indispensables à l'exercice de ses fonctions, mais aussi la déontologie du corps dans lequel il entre, les valeurs dont il se réclame et à lui permettre de se situer dans l'univers administratif* » (Chevalier, 1986: 322).

La formation professionnelle est donc un investissement indispensable pour l'avenir des organisations. D'ailleurs, c'est l'un des rares leviers dont dispose l'administration pour améliorer ses performances (Déligny, 1990).

Les écoles spécialisées de l'administration congolaise assurent la formation professionnelle initiale et la formation en cours de carrière des fonctionnaires. L'accès à ces écoles se fait par voie de concours (Article 252, Loi 021/89).

### **3-5 - La formation permanente**

Dans la fonction publique de carrière, « *la formation permanente vise trois objectifs:*

- *assurer la promotion interne des agents qui veulent s'élever dans la hiérarchie (mobilité verticale);*
- *assurer la réadaptation des agents qui veulent ou qui doivent changer d'activité (mobilité horizontale);*
- *assurer l'adaptation des agents à leur tâche, compte tenu des progrès du savoir collectif et de l'oeuvre du savoir individuel* » (Chevalier, 1986:323; Gournay, Kesler et Pouydesseau, 1967: 402).

La formation permanente permet de pallier les obstacles sociaux, géographiques, qui s'opposent à ce que chaque individu fasse des études à son goût. Aussi longtemps que la

scolarité obligatoire n'a pas été achevée et que l'on a pas subi une formation spécialisée, la formation permanente reste une nécessité absolue (Gournay, Kesler et Pouydesseau, 1967).

Selon l'article 249 de la loi 021/89 du 14 Novembre 1989 portant refonte du statut de la fonction publique au Congo, « *la formation permanente a pour but d'accroître leur efficacité dans l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées et de contribuer à une meilleure utilisation des ressources humaines dans la fonction publique, en favorisant les plus compétents* ».

La formation des personnels de l'Etat trouve sa justification dans les besoins qu'il revient à l'administration de satisfaire par son intervention car le problème des fonctions publiques reste un problème d'hommes. Dans les études effectuées en matière d'administration publique, le problème qui est presque mentionné en premier lieu est le manque de personnel formé (BIT, 1970). Il est ainsi autorisé, écrit Breton (1990), aux agents de l'Etat de parfaire, d'actualiser ou de perfectionner leur formation, dans le but non seulement d'améliorer leur carrière, mais parce que l'administration y gagne aussi en termes d'efficacité. Dans ce sens, « *il n'est pas besoin de souligner à l'heure actuelle l'importance de la formation, en tant que facteur essentiel d'amélioration de l'efficacité de la fonction publique* » (BIT, 1970: 3).

#### **4 - L'affectation et la mutation**

La nomination du fonctionnaire dans un grade défini par le statut de la fonction publique occasionne dans le régime de carrière, son affectation à un poste de travail. L'affectation détermine le lieu de travail. La mutation est le changement d'affectation administrative du fonctionnaire, soumis à la discrétion du supérieur hiérarchique et ceci dans le strict respect des prérogatives de son grade.

L'affectation et la mutation dans un emploi à retenir est une décision qui revient à l'administration de prendre en tenant compte des besoins du service et éventuellement des souhaits de l'intéressé. Responsable de l'intérêt général, l'administration doit pouvoir affecter ses agents où et comme elle l'entend. Tout au plus elle peut tenir compte des voeux

des agents et subordonner les mutations de ceux-ci à l'accomplissement d'une procédure destinée à éviter les mesures arbitraires. Elle ne peut cependant, à moins que la loi ne l'y autorise, imposer à des fonctionnaires d'exercer des fonctions étrangères à celles du corps où ils ont choisi d'entrer librement (Fougère, 1968).

A cet effet, les agents qui font partie d'un même cadre dans la fonction publique de carrière doivent être soumis aux mêmes règles d'affectation et de mutation. Il est ainsi reconnu aux agents du secteur public le droit de demander une affectation qui correspond à leurs aptitudes, à leurs grades et à leur statut. Par ailleurs, ces derniers ne peuvent prétendre détenir un droit à exercer des fonctions déterminées ou un emploi précis (Plantey, 1990).

Dans la fonction publique congolaise, le fonctionnaire nommé dans un emploi et mis à la disposition d'un établissement, est affecté à un poste de travail soit par arrêté du ministre soit par décision du responsable de l'établissement ou de la collectivité locale sous l'autorité duquel il est appelé à évoluer. Le changement d'affectation se fait lorsqu'un agent nommé à un emploi, mis à la disposition d'un établissement et affecté à un poste de travail reçoit une affectation pour exercer le même emploi à un autre poste de travail dans le même établissement (Articles 83 et 86 de la Loi 021/89). Par ailleurs, le fonctionnaire est muté lorsqu'il est mis à la disposition d'un autre établissement pour exercer le même emploi. Toutefois, ce dernier doit d'abord être nommé à un emploi et être à la disposition d'un établissement.

L'autorité compétente en matière de mutation est celle investie du pouvoir hiérarchique. De ce fait, le fonctionnaire ne doit pas accepter une attribution de fonction qui ne vient pas de son chef hiérarchique. La mutation ne doit pas être une mesure disciplinaire, mais elle doit être prise dans le sens du service public pour pourvoir un emploi vacant et surtout pour améliorer la répartition des personnels. Plantey (1993: 454), écrit à ce sujet en ce qui concerne la fonction publique de carrière que: « *une animosité ne saurait justifier une mutation, c'est pourquoi, lorsque la mutation conduit à la modification de la situation professionnelle du fonctionnaire par exemple: la perte d'indemnité, le changement de résidence, une fonction, celle-ci, doit être précédée de l'avis de la commission paritaire administrative* ».

En revanche, l'administration peut pour chaque fonctionnaire nouvellement affecté à un poste, subordonner sa demande de mutation à une ancienneté dans le poste pouvant varier entre deux ou trois ans. Les considérations qui interviennent dans l'affectation et la mutation des fonctionnaires selon Fougère (1968), sont aussi diversifiées qu'il n'est pas souhaitable de les soumettre à des règles précises.

## **CHAPITRE - III - METHODOLOGIE**

### III - METHODOLOGIE

Dans le cadre de cette étude axée sur la gestion des carrières administratives dans la fonction publique congolaise, il importe que la direction générale de la fonction publique dispose d'un diagnostic pour déterminer les lignes directrices qui devront guider son action organisationnelle.

Pour ce faire, nous avons retenu la démarche du diagnostic organisationnel. Celle ci nous a permis de saisir les différents processus qui posent problème, les éléments du contexte, la disponibilité du système à changer et surtout de mieux qualifier l'écart existant.

A cet effet, nous avons défini « l'état actuel et l'état désiré » de la gestion des carrières administratives dans la fonction publique en ce qui concerne les processus liés à l'avancement, la promotion, la formation, l'affectation et la mutation. La comparaison de ces deux états nous a permis d'identifier l'écart et de le qualifier par rapport à la réglementation ainsi qu'à la littérature sur la gestion des carrières administratives dans la fonction publique.

Notre étude s'appuie sur une approche descriptive. La nature exploratoire de cette étude et l'accessibilité à l'information nous permettent de choisir l'approche descriptive. L'unité d'analyse principale qui nous a servi pour décrire les différents processus de la gestion des carrières administratives est le ministère de la fonction publique. Cependant, notre terrain d'étude a été la direction générale de la fonction publique, organe technique, qui assure la gestion des ressources humaines et influence considérablement la vie professionnelle des fonctionnaires. Cette étude décrit et analyse les processus de certaines fonctions de la gestion des carrières administratives affectant le personnel travaillant dans les divers ministères ou organismes régis par la loi 021/89 du 14 Novembre 1989.

Dans le cadre de cette étude, six entrevues ont été réalisées sur la base d'un questionnaire unique, élaboré à titre indicatif. L'entrevue, selon Mace (1992: 81) « *est un moyen par lequel le chercheur tente d'obtenir des informations, qui n'apparaissent nulle part, auprès de personnes ayant été le plus souvent témoins ou acteurs d'événements sur lesquels porte la recherche* ». Au cours de cette recherche, nous avons eu recours à l'entrevue semi-directive. Celle ci est bien adaptée aux recherches exploratoires et reconnaît

au personnes interrogées la capacité de s'exprimer utilement sur le sujet à l'étude. Car, « *ce qui est d'ordre affectif est plus profond, plus significatif et plus déterminant des comportements que ce qui n'est qu'intellectualisé* » (Michelat, 1975: 231).

Les techniques de collecte de l'information que nous avons utilisées au cours de cette recherche étant l'observation documentaire et l'entrevue, il s'ensuit que la technique d'analyse de données est l'analyse de contenu. En effet, « l'analyse de contenu est une technique de données visant à décrire et à interpréter de manière systématique le contenu des communications.... » (Mace, 1992: 96).

Compte tenu du caractère exploratoire de cette recherche et de la volonté du chercheur d'entreprendre une analyse en profondeur des entrevues et des documents recueillis, six entrevues se sont avérées suffisantes. Ces entrevues se sont faites sur la base d'un questionnaire (joint en annexe) qui a servi uniquement de cadre de référence. Le questionnaire est scindé en trois parties: une première partie sur l'avancement et la promotion, une deuxième partie sur l'affectation et la mutation enfin une troisième partie sur la formation.

Dans le cadre de l'analyse du contenu, nous avons appliqué l'analyse verticale et l'analyse horizontale en nous inspirons de ces techniques d'analyses, modifiées par Denis Proulx (1995) dans sa thèse de doctorat portant sur « La recherche sur les valeurs de management des professeurs de l'ENAP, ainsi que par Ariola Socol (1986) dans sa publication portant sur « l'interprétation des données dans la recherche qualitative ».

Le chercheur a fait des enregistrement sur des bandes magnétiques et a pris des notes sur les points qui nécessitaient des explications ou des exemples. Par la suite ces entrevues ont été transcrites pour constituer la base de l'analyse verticale. L'analyse verticale est le cadre de référence où chaque personne concernée par la recherche donne son point de vue de manière libre sur les questions de recherche. Elle permet au chercheur de creuser en profondeur la vision d'un individu sur une question ou un problème. A cet effet, nous avons interviewé les différentes personnes concernées par la recherche en nous appuyons sur le questionnaire mais surtout en approfondissant certaines réponses apportées par les interviewés afin d'obtenir des exemples concrets dans les pratiques administratives congolaises.

Après la transcription des entrevues en des textes cohérents, nous avons entrepris l'analyse générale des données de chaque entrevue. Découlant d'une analyse flottante, cette analyse nous a permis de déceler les principaux éléments caractérisant l'expérience de chaque personne interviewée par rapport aux questions de recherche. L'analyse verticale des entrevues de chaque personne nous a permis de retenir les principales préoccupations de notre échantillon qui revenaient le plus souvent et qui étaient soutenues par des arguments. Ces principales préoccupations sont les thèmes essentiels sur lesquels portent l'analyse horizontale.

L'analyse horizontale, s'est construite à partir des données de l'analyse verticale. Les différents thèmes retenus à la suite de l'analyse verticale ont été présentés par ordre d'importance, en tenant compte du nombre des agents qui se sont prononcés sur le thème. Dans cette analyse horizontale, nous avons pris chaque thème qui relève des pratiques quotidiennes et l'avons analysé en regard d'une part de la littérature développée dans le cadre conceptuel et d'autre part, des dispositions de la loi 021/89 portant refonte du statut général de la fonction publique du Congo. L'analyse horizontale nous a permis ainsi de conclure sur la gestion des carrières administratives dans la fonction publique congolaise en ce qui concerne la promotion, l'avancement, l'affectation et la formation.

### **1 - Caractéristiques des personnes interviewées**

Parmi les personnes interviewées, nous avons rencontré des autorités qui occupent des postes de responsabilités placés au niveau du sommet stratégique de la structure. Ces personnes assurent la conception et l'application des directives gouvernementales. Nous avons également rencontré des agents intermédiaires et des agents subalternes qui s'occupent de l'exécution des directives et de la rédaction des projets de texte de gestion. A travers ces personnes interviewées, nous avons tenu à représenter les différents agents qui sont impliqués dans les divers processus de la gestion des carrières administratives à la direction générale de la fonction publique. Nous avons également associé le cabinet du Premier ministre et celui du ministère de la fonction publique.

Pour des raisons de confidentialité et d'anonymat, et surtout tenant à la sécurité des personnes interrogées, nous ne pouvons donner individuellement leur âge ainsi que leur ancienneté dans la fonction publique. Cependant, la moyenne d'âge des cadres supérieurs interrogés est de quarante-six (46) ans. Celle des cadres intermédiaires est de quarante-trois (43) ans et celle des agents subalternes est de trente-neuf (39) ans. Par conséquent l'expérience professionnelle de ces diverses personnes varie entre dix (10) et vingt (20) ans.

## **2 - Durée des entrevues**

Chaque entrevue ayant ses propres caractéristiques en raison de la personne interviewée, la durée de chaque entrevue variait entre 45 minutes et une heure trente minutes. En se référant à certains indices verbaux des interviewés (hésitation, silence), le chercheur jugeait de l'opportunité d'approfondir ou non une question de l'entrevue.

## **3 - Préparation des personnes interviewées**

Le 19 Janvier 1995, a eu lieu une rencontre avec les différentes personnes ressources, au cours de laquelle le chercheur a précisé les objectifs de la recherche. Pour mieux sensibiliser les agents de la direction générale, une note de service a été signée par le Directeur général de cette structure. Cette note de service facilitait ainsi la collecte de l'information par le chercheur ainsi que l'organisation des rencontres avec les agents de la DGFP. Le chercheur a fourni aux personnes sollicitées des informations sur la recherche, sur l'enregistrement des entrevues sur bandes magnétiques et sur l'usage confidentiel qui serait réservé à ces entrevues. Dans le même ordre d'idée, les interviewés ont été avertis sur le fait que leurs propos seraient tenus secrets et ne pourraient être utilisés à d'autres fins, même pas lus ni auditionnés par le Directeur général de la fonction publique. D'autre part, les interviewés pouvaient s'exprimer librement dans la mesure où cette recherche n'avait aucun rapport avec une recherche demandée par l'homme politique. Pour respecter l'anonymat et garder la confidentialité des interviewés leur présentation est faite selon un ordre aléatoire. Bien que des femmes aient été interviewées au cours de cette recherche, pour des raisons

d'anonymat et de confidentialité, toutes les personnes interviewées seront au masculin et tous les prénoms utilisés dans cette recherche sont fictifs.

#### **4 - Réactions des personnes interviewées**

Les agents interviewés se sont montrés très intéressés par la recherche. Ils ont pour la grande majorité manifesté une grande disponibilité et se sont livrés à nos questions avec spontanéité. Cependant, presque tous les agents interviewés ont éprouvé de la peine pour décrire les processus de formation pratiqués dans la fonction publique congolaise.

## **CHAPITRE - IV - PRESENTATION DE LA D.G.F.P**

## **IV - PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Le ministère de la fonction publique est l'organe de conception et d'exécution de la politique du gouvernement dans le domaine de la fonction publique. La gestion des carrières administratives des agents de l'Etat dans la fonction publique est une compétence exclusive du ministère de la fonction publique. A ce titre, la direction générale de la fonction publique est l'organe qui exécute les différentes phases techniques de la gestion des carrières administratives. Bien qu'elle pratique une gestion empirique, la DGFP a pour principales attributions:

- la sélection des candidats et leur recrutement;
- la mise en stage;
- l'avancement;
- la révision des situations administratives;
- l'affectation et la mutation;
- la gestion du fichier principal de la fonction publique;
- la mise en disponibilité;
- le détachement;
- le congé, etc....

La direction générale de la fonction publique est dirigée et animée par un directeur général, nommé par décret du premier ministre pris en conseil de ministres. Il coordonne, oriente et contrôle les activités des directeurs placés sous son autorité (Article 26 du décret 85/593 du 17 Avril 1985).

La direction générale de la fonction publique comprend les directions centrales et les services rattachés au directeur général. Les directions centrales sont:

- la direction de la maîtrise des effectifs
- la direction de la gestion des carrières administratives;
- la direction du contentieux
- la direction de la réglementation et de la coordination des activités des services extérieurs.
- la direction administrative et financière

A ces directions centrales, il convient d'ajouter les directions régionales, les délégations auprès des ministères et les services rattachés au directeur général de la fonction publique. Les services rattachés sont les suivants: le secrétariat central, le fichier central et le service de l'informatique.

### ***1 - Le fichier central***

Le fichier central a pour but de conserver tous les documents originaux émis sur un agent et de verser ces documents dans son dossier individuel. Ce service a la responsabilité de répondre aux besoins de consultation de tous les services. La gestion du fichier comprend: la consultation, la mise à jour, la création, l'annulation et l'apport de l'informatique.

### ***2 - Le service de l'informatique***

Le service informatique est chargé de constituer une base de données et assurer la gestion du fichier informatique et par conséquent mettre au point la gestion automatisée des actes administratifs. Il doit également contribuer à l'harmonisation de l'état de rapprochement des données entre la fonction publique et la direction de la solde du ministère des finances.

Les chefs des services rattachés au Directeur général de la fonction publique, sont nommés par arrêté du ministre de la fonction publique.

### ***3 - La direction de la maîtrise des effectifs***

La direction de la maîtrise des effectifs procède au recrutement dans la fonction publique dans le cadre du renouvellement des effectifs, à la gestion des positions des détachements, des mises en disponibilité et à l'affectation des agents de l'Etat dans différentes administrations centrales.

Elle prend des actes relatifs à la discipline des agents de l'Etat, à leur mise à la retraite ainsi qu'à leur radiation des effectifs. La direction de la maîtrise des effectifs veille également à l'application des lois et règlements concernant la gestion du personnel civil de l'Etat.

### ***4 - La direction de la gestion des carrières administratives***

Elle est chargée de:

- procéder à la titularisation, l'avancement et au reclassement du personnel de l'Etat;
- assurer le contrôle des opérations relatives aux concours professionnels, à la mise en stage des agents de l'Etat et suivre leur scolarité à l'intérieur comme à l'extérieur;
- veiller à l'application des lois et règlements concernant la gestion du personnel civil de l'Etat et assurer le secrétariat technique de la sous commission nationale des ressources humaines.

### ***5 - La direction du contentieux***

Elle examine toutes les requêtes des agents de l'Etat soulevant le contentieux de la fonction publique, procède à la révision des situations administratives des agents de l'Etat, assure le changement de spécialité du personnel, établit les équivalences des diplômes et procède à l'étude des dossiers concernant les niveaux de recrutement dans la fonction publique.

## **6 - La direction de la réglementation et de la coordination des activités des services extérieures**

Elle est chargée entre autres:

- d'assurer la mise en oeuvre de la refonte de la fonction publique par la préparation des projets de décret concernant la refonte;
- d'élaborer et réviser de façon permanente les textes régissant les carrières et les emplois dans la fonction publique;
- d'exploiter les rapports des délégations régionales et des délégations ministérielles et en faire la synthèse.

## **7- la direction administrative et financière**

La direction administrative et financière gère les crédits et le matériel, administre, contrôle, gère, et surveille le personnel de la direction générale de la fonction publique.

Contrairement aux directions centrales, les délégations régionales sont dirigées et animées par des directeurs régionaux et les délégations auprès des ministères par des délégués nommés par arrêté ministériel.

Les directions régionales son chargées de:

- tenir les statistiques des agents en service dans les régions et le fichier régional du personnel;
- assurer le suivi des situations administratives des agents de l'Etat en service dans la région;
- tenir les documents et archives liés à la fonction publique;
- diffuser toutes les informations ainsi que tous les textes législatifs et réglementaires relevant du domaine de la fonction publique (Article 27 de l'arrêté 85/593).

Les directeurs centraux sont nommés par décret du premier ministre pris en conseil des ministres.

Les délégations auprès des ministères jouent le rôle d'antenne du ministère de la fonction publique auprès des autres ministères. A ce titre, près de vingt-deux agents de la direction générale de la fonction publique sont en postes dans les divers ministères où, ils préparent les opérations de titularisation, d'avancement, de reclassement, d'affectation, de congés de mise en disponibilité et de retraite. Ils doivent tenir aussi les statistiques du personnel, assurer la gestion du fichier secondaire et émettre leurs avis quant à la définition des besoins en personnel et à la formation des travailleurs.

et au 7<sup>e</sup> échelon 60%. Les agents des services sociaux (Enseignement, Santé) ne bénéficient pas de cette promotion.

Monsieur Presthyges aborde par la suite le circuit d'approbation des textes administratifs qu'il décrit de manière exhaustive en faisant ressortir les différentes étapes que doivent franchir les projets de texte de gestion.

Pour lui, les visas que comportent les textes de gestion, obligent les actes administratifs à suivre un processus qui n'est pas toujours souhaité par les usagers. Lorsque les procès verbaux de promotion sont approuvés par la commission paritaire d'avancement, la DGFP, par l'intermédiaire du service des avancements initie le projet de promotion. Ce projet est d'abord lu et approuvé par le chef de bureau qui le fait vérifier par le chef du bureau vérification avant qu'il ne soit paraphé par le chef de service. Par la suite, le projet est transmis auprès du directeur de la gestion des carrières administratives qui vise le projet à son tour. A ce niveau, il s'agit pour le directeur de contrôler la conformité et la bonne interprétation des textes. Le projet de promotion est par la suite transmis auprès du directeur général de la fonction publique qui le transmet après l'avoir visé au ministère des finances.

Le projet passe par divers services techniques avant d'être visé par le directeur général du budget et le directeur du contrôle financier. Le projet revient au ministère de la fonction publique pour le contreseing du ministre. Si le projet de promotion concerne les agents des catégories inférieures (C, D,...), le projet est transmis après le contreseing du ministre au secrétariat général du gouvernement pour la publication.

Lorsque le projet concerne les agents des catégories supérieures (B, A...), le projet est transmis après le contreseing du ministre de la fonction publique au cabinet du premier ministre. Le projet est d'abord examiné par un département qui s'occupe de la fonction publique avant qu'il ne soit introduit chez le directeur de cabinet du premier ministre. Par la suite, le projet est soumis au premier ministre pour signature. Le premier ministre l'ayant reçu, s'il est conforme aux textes sur la fonction publique, celui ci appose sa signature. A la suite de la signature du premier ministre, le projet de texte est transmis au secrétariat général du gouvernement pour la publication du texte. Dans le cas contraire, il est rejeté au ministère de la fonction publique.

**CHAPITRE - V - ANALYSE VERTICALE DES ENTREVUES PAR  
PERSONNE**

## **V - Analyse verticale des entretiens par personne**

### **1 - Entretien avec Monsieur Presthyges (*nom fictif*)**

#### **1-1- *L'avancement et la promotion***

Monsieur Presthyges décrit le processus d'avancement des fonctionnaires et relève l'importance du service du fichier dans la gestion du personnel de l'Etat.

*Selon monsieur Presthyges, « l'avancement se fait sur la base des procès verbaux de la commission paritaire. Nous élaborons à cet effet des tableaux sur lesquels sont portés les noms et les notes des agents. Avec ces tableaux, nous nous rendons au fichier central où nous fouillons dans les fiches individuelles des agents, la dernière situation administrative de chacun. Le fichier nous permet aussi de décortiquer les notes et de les vérifier. L'avancement du fonctionnaire est conditionné par une note et par l'ancienneté. Il se fait tous les vingt-quatre mois pour les fonctionnaires, tandis que le contractuel avance tous les vingt-huit mois. Dans l'ancienne loi (15/62) que nous appliquons toujours, la promotion est consacrée aux fonctionnaires tandis que l'avancement est réservé aux contractuels. Cette distinction est bannie dans la nouvelle loi (021/89) ».*

Monsieur Presthyges présente par la suite les différents pourcentages qui correspondent aux types d'avancements dont peuvent bénéficier les agents de l'Etat.

*« De manière générale, en application des dispositions réglementaires, nous avançons les fonctionnaires de trois façons:*

- 50% des agents avancent à deux ans;*
- 75% des agents avancent à trente mois;*
- et 25% à trois ans ».*

Il illustre un cas pour bien étayer ses propos:

Par exemple, prenons la situation où nous avons 45 agents à avancer au cours d'une année A. Conformément aux dispositions réglementaires sur les pourcentages d'avancement cités ci dessus, la répartition se fera de la manière suivante:

- 23 agents avanceront à deux ans;
- 17 agents à trente mois;
- 5 agents à trois ans.

Calculons la date de promotion de l'un des 23 agents qui sont promus à deux ans. Soit monsieur Denis, dont la date de dernière promotion est le 15-7-1991. Supposons qu'il soit aligné dans le tableau de la commission paritaire pour deux ans. Pour trouver sa date de nouvelle promotion, il suffit d'ajouter deux ans à sa date de dernière promotion.

$$15/7/1991 + 2 = 15/7/1993$$

Supposons que monsieur Denis soit plutôt aligné dans le tableau de la commission paritaire à trente mois. Sa date de promotion sera:

$$15/7/1991 + 6 + 2 = 15/13/1993 \text{ qui donne: } 15/1/1994$$

Si par contre il est aligné pour le tableau de trois ans, il avancera:

$$15/7/1991 + 3 = 15/7/1994$$

Cet agent interviewé précise en substance que chaque fonctionnaire ayant sa propre date de promotion, par exemple pour le cas des 45 agents qui avancent, il devra faire le calcul 23 fois pour ceux qui sont promus à deux ans, 17 fois pour ceux qui sont promus à trente mois et 5 fois pour ceux de trois ans.

Par rapport à cet exemple nous aurons deux projets de promotion: le premier portant promotion des agents de l'Etat à deux ans et le second à trente mois et à trois ans.

Par la suite, Monsieur Presthyges soulève l'importance de la note et l'inégalité que la péréquation entretient parmi les fonctionnaires en favorisant les responsables hiérarchiques qui avancent à deux ans.

Pour lui, « *l'agent est avancé à partir de sa note et de son ancienneté. Cependant la note l'emporte car, lorsque l'agent n'a pas de note il ne peut pas être avancé. C'est ainsi que pour prétendre à un avancement, il faut obtenir au moins 19,85. Les chefs de bureau, les chefs de service, les directeurs centraux et généraux, les ministres, les secrétaires généraux et les autorités assimilées avancent hors péréquation c'est à dire d'office à deux ans* ».

Monsieur Presthyges décrit aussi les différentes promotions internes et la discrimination qu'elles comportent de la manière suivante:

La promotion sur liste d'aptitude est une promotion interne qui se fait sur la base du décret 66/244 du 1er Août 1966. Ce décret fixe à l'article 3 les conditions nécessaires pour accéder à la liste d'aptitude:

- avoir 45 ans d'âge au moins;
- avoir effectué 15 ans de service ininterrompu;
- avoir passé quatre ans dans le grade;
- être proposé par son chef hiérarchique (Le ministre).

*« Cette promotion se fait directement de la catégorie inférieure à la catégorie supérieure. Elle ne s'applique aux agents des catégories inférieures aux catégories A ».*

Exemple: Monsieur Mario Secrétaire d'administration principal de la catégorie B, hiérarchie I de 3<sup>e</sup> échelon indice 700 est, suite à la décision de la commission paritaire, promu attaché de 3<sup>e</sup> échelon de la catégorie A, hiérarchie II des SAF, indice 750.

Par contre, la promotion de grade au choix selon l'ancienne loi (15/62), ne concerne que les agents de la catégorie AI et AII qui sont soit au 6<sup>e</sup> échelon, soit au 7<sup>e</sup> échelon. Elle a pour but de placer dans un nouvel emploi comportant des responsabilités plus étendues le fonctionnaire, apte à les assumer. Pour être inscrit sur le tableau de la promotion de grade au choix, il faut avoir une note, justifier d'une ancienneté de deux ans dans l'échelon et rédiger une demande manuscrite. Au 6<sup>e</sup> échelon, 50% des agents peuvent bénéficier de la promotion

Dans ce processus, souligne cet agent, « *le projet de texte peut circuler de six mois à quatre ans sans être publié. Il arrive que le projet de texte connaisse des rejets qui ne relèvent pas du fond mais de la forme: c'est à dire de l'ensemble des textes visés sur la première page du projet de promotion ou de tout acte de gestion des agents de l'Etat* ».

Les actes de gestion des agents de l'Etat visent la constitution et l'ensemble des textes portant nomination des membres du gouvernement. « *Or la fragilité des gouvernements fait que les remaniements gouvernementaux s'opèrent au moins deux fois dans l'année* ». Ces remaniements ont une incidence sur le circuit administratif d'approbation des textes. En effet, toutes les fois qu'il y a remaniement, les textes de nomination des membres du gouvernement changent et en conséquence, les projets de promotion d'avancement, de titularisation...doivent être rejetés à la direction générale de la fonction publique pour être uniformisés avec les textes de nomination des nouveaux membres du gouvernement. Cette opération est appelée « *réactualisation des projets de texte* ». Au cours de cette *réactualisation des projets* précise monsieur Presthyges, « *les agents concernés par les dits projets attendent six mois pour les délais les plus courts et quatre ans pour les délais les plus longs* ».

L'agent interviewé retrace aussi le rôle de la commission paritaire et les conséquences qu'entraînerait l'avancement automatique.

Selon le décret 62/429, la commission paritaire se réunit une fois dans l'année pour statuer sur les avancements. Elle est présidée par le ministre de la fonction publique ou son représentant. Or poursuit Monsieur Presthyges, « *les commissions ne se tiennent plus régulièrement. Comme l'avancement, la titularisation et les promotions sont liés à notation, donc à la tenue d'une commission paritaire, il s'ensuit des retards dans la gestion des agents de l'Etat* ».

Cependant, Monsieur Presthyges fait ressortir les avantages qui résulteraient de l'application effective des dispositions de la loi 021/89. selon lui, « *les dispositions de la loi 021/89 mettent fin à la notation et disposent que l'avancement est automatique. Si la notation disparaît, la péréquation cet instrument qui crée la discrimination parmi les*

*agents va disparaître et les commissions ne resteront que pour statuer sur le nombre des agents susceptibles d'être avancés au cours de l'année.*

Ainsi, l'avancement et la promotion des agents de l'Etat sont conditionnés par la note attribuée par le responsable hiérarchique et par la tenue de la commission paritaire. En revanche, les actes administratifs qui matérialisent les situations administratives des agents de l'Etat paraissent difficilement.

### **1-2- L'affectation et la mutation**

L'affectation et la mutation de l'agent de l'Etat suivent certaines règles contenues dans le statut de la fonction publique. Monsieur Presthyges décrit le processus d'affectation et de mutation en ces termes: *« la procédure qui se pratique habituellement est la suivante: un agent qui désire être affecté dans un autre département ministériel, rédige sa demande et l'envoie à son ministère d'attache pour qu'il soit remis à la disposition de la direction générale de la fonction publique. Il peut aussi arriver que le ministère d'attache de l'agent pour des raisons de service puisse muter ou demander son affectation. A partir de ce moment, le service des affectations initie un projet d'attestation d'affectation à partir de l'avis du ministère sollicité qui permet à l'agent de prendre son nouveau service ».*

Monsieur Presthyges apporte des nuances dans l'affectation et la mutation des agents de l'Etat en faisant remarquer que les dispositions réglementaires ne sont pas uniformes pour tous les fonctionnaires et que les soutiens administratifs ou politiques jouent un rôle important dans l'affectation et la mutation du fonctionnaire. Selon lui,

*« cette description n'est pas valable pour tous les agents. En principe c'est la règle qui serait applicable pour tous. D'ailleurs, avant que nous ne prenions l'attestation d'affectation, il faut que le ministère sollicité puisse se manifester par un avis favorable. L'absence de cet avis favorable empêche la direction générale de procéder à l'affectation de l'agent et constitue une raison évidente pour le refus de l'agent par le ministère sollicité. Cependant, il y a certains agents qui ne sont pas obligés de suivre cette procédure. Ceux-ci, bénéficiant des appuis politiques ou des hautes autorités*

*administratives se font affecter directement d'un ministère à un autre par une simple lettre ou par note de service. Notre service ne reçoit que la note de prise de service pour régulariser la situation par un arrêté d'affectation ».*

Cette situation fait dire à l'agent interviewé que la direction générale de la fonction publique n'assure pas la coordination de la gestion des agents de l'Etat. *« Car, elle ne connaît pas les besoins réels des ministères et ne les contraint pas à lui faire état de leurs besoins en personnels. La situation idéale serait que la direction générale de la fonction publique ait le monopole d'affecter les agents de l'Etat tout en respectant les vœux des intéressés et surtout l'intérêt de l'administration parce que les procédés d'affectation et de mutation sont inefficaces.*

Cet agent souligne aussi pour mettre en relief le comportement des agents face aux décisions de l'administration que, *« de nombreux agents refusent les affectations légalement prononcées par l'administration en dehors des deux grandes villes du pays (Brazzaville, Pointe Noire). Ces agents demeurent plusieurs mois, même des années sans poste de travail mais sont payés régulièrement par la fonction publique ».* Il en résulte ainsi, une disparité dans la répartition des agents de l'Etat sur le territoire et une diversité de procédé d'affectation et de mutation pour les agents de l'Etat.

### **1-3- La formation**

Pour cet agent interviewé, la formation se fait en fonction des sources de financement et des besoins personnels des agents. Il n'y a pas de référence aux besoins de l'Etat.

En suivant les textes, affirme monsieur Presthyges, *« c'est la direction générale de la fonction publique qui doit organiser la formation des agents de l'Etat. Dans la pratique, la direction générale ne suit absolument rien dans le domaine de la formation des agents publics. Certes, la formation des agents peut se faire sur le tas donc sur le terrain même du travail, ou dans les écoles de formation (ENAM, ENMA...). Il y a aussi le perfectionnement, la spécialisation et même les stages de qualification qui peuvent être organisés. Mais, aucune de ces formations n'est organisée, coordonnée et contrôlée par la*

*direction générale de la fonction publique. C'est plutôt la direction de la formation permanente du ministère de l'éducation nationale qui s'occupe de l'organisation de la formation des fonctionnaires ».*

L'agent interviewé tire ainsi la conclusion selon laquelle, « *la formation ne se fait pas selon la réglementation et que sa maîtrise réglerait certains problèmes d'adéquation formation emploi ».*

Pour monsieur Presthyges, la formation relève de chaque agent et des ministères qui attribuent les bourses de formation à leurs agents. Il souligne que: « *rien ne se fait pour que cette situation s'améliore. C'est chaque agent intéressé par la formation qui se débat pour obtenir une offre de bourse. Dans les ministères lorsque les offres de bourse existent, elles ne sont pas proposées aux plus méritants ou aux bons travailleurs. C'est vers les parents, les sympathisants, les amis et les courtisans que l'on se tourne en premier lieu. Mon souhait le plus ardent est de voir les autorités appliquer la réglementation sur la formation de manière efficace. Tant que la formation n'est pas maîtrisée, il est vain de parler de maîtrise des effectifs, d'adéquation formation-emploi et donc de gestion des ressources humaines ».*

Il ressort de cette entrevue que l'avancement, la promotion sont définis par les dispositions réglementaires, tout comme la formation et l'affectation. Cependant, ces processus ne sont pas respectés dans la gestion quotidiennes des fonctionnaires.

## 2- Entrevue avec Monsieur Aude ( nom fictif )

### 2-1 - L'avancement et promotion

Monsieur Aude soutient que l'avancement comme la promotion ne se font que sur la base d'une note qui permet à la commission paritaire de se prononcer. C'est la décision de la commission paritaire d'avancement que le gestionnaire du personnel de l'Etat traduit dans le projet d'avancement ou de promotion. Il déclare:

*« Pour avancer un fonctionnaire, il faut un arrêté de dernière promotion de l'agent qui me permet de savoir la dernière année de promotion de l'intéressé. Ce dernier est ensuite inscrit sur le tableau d'avancement de la commission paritaire. La note de l'agent vient confirmer son inscription sur le tableau d'avancement. Cependant la promotion de l'agent n'est définitive que lorsque la commission paritaire consigne son avis dans le procès verbal.*

*A partir du procès verbal de la commission paritaire, je me rends compte si ce dernier avance à deux ans, à trente mois ou à trois ans. Sur la base de toutes ces données nous prononçons la promotion de l'agent en tenant compte du lieu de service et de l'ancienneté retenue par la commission qui elle est souveraine. Les processus de promotion sont les mêmes pour toutes les catégories des fonctionnaires sauf pour les contractuels qui avancent de manière automatique et sans note tous les 28 mois ».*

Par la suite, monsieur Aude parle des conditions de travail des agents des services des avancements comme suit:

*« La manière avec laquelle nous traitons les avancements et les promotions que ce soit pour les fonctionnaires ou pour les contractuels est fatigante. Je traite manuellement près de cinq cents avancements pour lesquels il me faut vérifier les identités, les notes, les anciennetés qui doivent être reportées sur plusieurs projets. Cela nécessite de l'attention et surtout beaucoup de temps ».*

En dehors de l'avancement d'échelon, monsieur Aude décrit la promotion sur liste d'aptitude et la promotion de grade au choix qui selon lui, donnent des difficultés aux gestionnaires des textes à cause du calcul de l'ancienneté civile conservée.

S'agissant de la promotion sur liste d'aptitude, « *la commission paritaire sélectionne les fonctionnaires qui peuvent bénéficier de cette promotion. Sur la base de la note et de la recommandation du chef hiérarchique de l'agent, la commission prononce la promotion mais n'indique pas l'échelon et l'indice dans la nouvelle catégorie. C'est au gestionnaire de procéder aux différents calculs sur l'ancienneté civile conservée et de retrouver l'indice correspondant. Ce travail nécessite une bonne base de connaissance et surtout des stages de recyclage et de qualification pour les agents de la DGFP* ».

Monsieur Aude illustre les difficultés qu'il rencontre dans le calcul de l'ancienneté civile conservée, par l'exemple suivant:

Prenons l'exemple de madame Virginie, agent de la catégorie BI, indice 700. La date de dernière promotion de cet agent remonte au 18 février 1986. Suite à son reclassement à la catégorie AII, indice 710 qui prend effet à compter de la date de reprise de service par l'intéressée, le 1er janvier 1988; madame Virginie qui n'a bénéficié que de 10 points lors de son reclassement, a droit à une ancienneté civile conservée. Cette ancienneté civile conservée lui permet d'avancer à moins de deux ans. Dans ces conditions, la date du prochain avancement de madame Virginie se calcule de la manière suivante:

$$1/01/1988 - 18/02/1986 = 13 \text{ jours } 10 \text{ mois } 1 \text{ an}$$

L'ancienneté civile conservée de madame Virginie est de 1 an, 10 mois et 13 jours. La date de son prochain avancement sans prendre en compte son ancienneté civile serait:

$$18-02-1986 + 2 = 18/02/1988$$

Cependant, en tenant compte de son ancienneté civile conservée, la date exacte de son avancement est la suivante:

$$18-02-1986 + 13-10-01 = 31/12/87$$

Madame Virginie sera donc promue pour compter du 31-12-1987 au lieu du 18-02-1988.

Selon monsieur Aude, *« ce processus de promotion et les calculs qu'il nécessite, font appel à une bonne connaissance et de la concentration pour minimiser les risques d'erreur de calcul. Mais les structures dans lesquelles nous travaillons et nos niveaux de formation depuis l'intégration dans la fonction publique, constituent des obstacles au bon déroulement de notre travail ».*

Monsieur Aude décrit également la promotion de grade au choix et la promotion sur liste d'aptitude. La promotion de grade au choix ne concerne que les agents placés à la catégorie AI et AII. Lors de cette promotion, l'agent ne change pas de catégorie. Dans la pratique, lorsqu'un agent arrive au 6<sup>e</sup> ou au 7<sup>e</sup> échelon, ce dernier doit adresser une demande manuscrite à la direction générale de la fonction publique accompagnée de ses feuilles signalétiques et justifier d'une ancienneté de deux ans dans son échelon.

Par exemple: Madame Thyte, administrateur des SAF de 6<sup>e</sup> échelon de la catégorie AI, ayant accompli deux ans dans son échelon est promue après avis de la commission paritaire, administrateur des SAF en chef de 1<sup>er</sup> échelon, catégorie AI.

Monsieur Pierre, attaché des SAF de 7<sup>e</sup> échelon, catégorie AII, justifiant d'une ancienneté de deux ans au 7<sup>e</sup> échelon, est promu administrateur adjoint de 2<sup>e</sup> échelon de la catégorie AII.

Les avancements, la promotion sur liste d'aptitude et la promotion de grade au choix dépendent de la commission paritaire qui sélectionne et arrête la liste des agents qui peuvent bénéficier de l'avancement et de la promotion.

Monsieur Aude apporte aussi des explications personnelles aux retards dans la tenue des commissions paritaires et leur impact sur la situation administrative des fonctionnaires, en pointant du doigt les autorités hiérarchiques.

En ce qui concerne les problèmes liés à l'avancement et la promotion, *« nous techniciens avons les tableaux déjà dressés et les procès verbaux préparés. Cependant, ce ne sont pas les techniciens qui prononcent les dates de tenue des commissions paritaires*

*d'avancement. Mais ce sont les autorités administratives, qui ont le pouvoir de les convoquer. Jusqu'à ce jour, ils ne le font pas. A cet effet, les retards dont les fonctionnaires sont victimes dans les avancements ou dans la promotion sont préjudiciables pour la fin de leurs carrières ».*

Ainsi, l'avancement et la promotion sont des avantages reconnus aux agents de l'Etat au Congo. Cependant, l'avancement et la promotion supposent au préalable une note pour l'agent qui doit être promu ou avancé et que la commission paritaire d'avancement tienne ses sessions. La promotion sur liste d'aptitude et la promotion de grade au choix par ailleurs, ne sont pas accordées à tous les corps d'emploi.

## **2-2 - L'affectation et la Mutation**

Monsieur Aude donne une définition de l'affectation et met en relief l'importance de la remise à la DGFP et de l'avis préalable du ministère sollicité. La remise à la DGFP est l'acte administratif par lequel un département ministériel ou une administration remet un agent de l'Etat à la disposition du ministère de la fonction publique.

*Selon cet agent, « l'affectation est un mouvement de l'agent de l'Etat d'un ministère vers un autre, remis au préalable à la direction générale de la fonction publique. De ce fait, la remise est une pièce administrative essentielle pour ce mouvement.*

*Les agents qui reviennent des écoles de formation, sont affectés à partir des filières suivies par les agents dans ces écoles. Ces affectations revêtent un caractère obligatoire tant pour le ministère concerné que pour l'agent. Par ailleurs, l'affectation des agents remis à la disposition de la DGFP suppose au préalable l'avis des départements ministériels concernés. Cependant, ces ministères ne cessent de répondre par des refus prétextant ainsi la pléthore des effectifs. Tout cela nous pose des problèmes de gestion des agents qui sont obligés d'errer dans les couloirs de la direction générale de la fonction publique ».*

L'agent interviewé fait ressortir dans le domaine des affectations et de la mutation la responsabilité de la direction générale de la fonction publique dans la gestion des processus

d'affectation et de mutation. Il lie l'affectation et la mutation à certains facteurs subjectifs liés à la parenté et à l'amitié.

*« Les affectations ne se font pas à l'initiative de la direction générale de la fonction publique. Ce sont les agents qui à travers leurs relations (familiale, tribale, partisane, amicale...) négocient avec les ministères concernés et s'imposent par la suite auprès de la direction générale de la fonction publique qui ne fait que constater la consommation de l'acte. La mobilité des agents de l'Etat au Congo est liée aux paramètres cités ci-dessus et aux relations que l'agent entretient avec l'autorité hiérarchique. »*

*Le comble est qu'une grande masse des hommes politiques et d'intellectuels rompus, ne peuvent aujourd'hui être affectés. La raison est qu'il n'y a pas de poste pour eux et qu'il serait gênant de les utiliser dans les ministères dans la mesure où ils ont occupé par le passé de hautes fonctions ».*

En somme, les processus d'affectation et de mutation dépendent en grande partie des agents de l'Etat de leurs affinités avec l'échelon supérieur de l'administration et des différents départements ministériels.

### **2-3 - La formation**

La formation, selon monsieur Aude, *« ne se fait pas conformément aux besoins de l'Etat mais ce sont les agents capables de s'assurer une formation qui peuvent en bénéficier, le cas échéant les agents qui ont de bonnes relations avec leurs chefs hiérarchiques »*. Il souligne aussi que:

*« La direction générale de la fonction publique n'assure pas réellement la formation des agents de l'Etat. Le service des stages et concours bénéficie des attributions relatives à la formation, au perfectionnement, au recyclage..., par contre, elle ne contrôle rien et n'assure pas la formation des agents de l'Etat ».*

En principe, c'est au ministère de la fonction publique que revient la compétence de publier les offres de bourses des agents de l'Etat et d'afficher les diverses listes des agents qui postulent à une formation. Mais, précise cet agent pour ressortir la passivité de la

direction générale de la fonction publique: *« les fonctionnaires se débrouillent tous seuls pour obtenir des offres de formation ou encore ce sont certains ministères qui les obtiennent ».*

C'est le cas pour monsieur Aude, *« des agents de Douanes qui financent pour leur formation à l'école d'Accises de Belgique et y vont de leur propre gré sans respecter les conditions prescrites par les textes en vigueur. C'est aussi le cas du ministère de la pêche qui envoie ses agents en Italie et du ministère des affaires étrangères qui envoie certains de ses agents se former au Cameroun. La sélection des agents par les ministères ne revêt pas un caractère objectif. C'est pour dire que le processus de formation n'est pas le même pour tous les agents de la fonction publique ».*

La formation est à la fois un acte d'apprentissage et de communication. De ce fait, le savoir-faire des formateurs et surtout des cadres supérieurs a une importance notable dans le succès des diverses formations programmées par les organes concernés.

Or, comme le souligne monsieur Aude, *« la formation dans la fonction publique est un véritable problème car aucune instance ne s'en occupe réellement. Toutes les formations ne sont pas coordonnées par la direction générale de la fonction publique qui ne fait qu'établir les attestations de condition aux agents de l'Etat. Les stages sur le terrain ou sur le tas n'existent plus. Les cadres supérieurs de leur côté, ne se prêtent plus à la transmission de leur savoir aux subordonnés. Les agents de l'Etat ne sont pas outillés face aux nouvelles avancées technologiques et aux exigences de l'administration »*

La formation dans la fonction publique congolaise est donc une compétence dévolue au ministère de la fonction publique qui doit se faire en tenant compte des besoins de l'administration. Dans les propos des interviewés, la coordination du processus de formation ne se fait pas à la DGFP et les différents stages de formation ne sont pas organisés au profit de tous les agents de l'Etat au Congo.

### 3- Entrevue avec Monsieur Marcellin (*nom fictif*)

#### 3-1 - *L'avancement et la promotion*

Monsieur Marcellin fait ressortir le pourcentage d'application de la loi et le manque de coordination des processus d'avancement et de promotion par la direction générale de la fonction publique. Selon lui,

*« La loi n'est appliquée qu'à 2%. Complexe, la loi 021/89 définit le système de gestion des fonctionnaires et a prévu des statuts particuliers qui devraient intégrer une bonne classification des emplois pour bien hiérarchiser et valoriser les agents de l'Etat. Or, l'application de la nouvelle loi suppose l'existence des textes d'application qui jusqu'à ce jour ne sont pas encore confectionnés. Cette loi qui a donc été prise pour révolutionner les procédures de gestion de la fonction publique est restée inerte comme un cheval de fer ».*

Monsieur Marcellin indique l'état de la gestion du personnel de l'Etat en s'appuyant sur le rythme des commissions paritaires d'avancement et sur le rôle de la DGFP.

S'agissant des avancements, ajoute cet agent, *« chaque année les commissions paritaires ne se tiennent pas de manière régulière. Il y a un cumul des commissions paritaires surtout au niveau des services sociaux. D'ailleurs, il y a dans ces services des agents qui depuis 1986 attendent d'être avancés. La coordination des avancements par la direction générale de la fonction publique n'est pas réelle sur son environnement ».*

Ce même agent notifie en substance, l'impact des hommes qui dirigent les administrations publiques et celui des relations interpersonnelles dans la notation des agents.

*« Les avancements et les promotions ne se prennent pas en conformité avec les textes en vigueur. Plusieurs agents sont privés de la promotion par manque de note au dossier individuel. Certaines autorités administratives et politiques qui passent à tête des ministères ne se préoccupent pas des avancements et de la promotion de leurs collaborateurs. Ceux-ci ne se s'intéressent pas non plus à la notation de ces agents. La*

*notation ne se fait pas suivant les textes mais à la demande et au gré des relations que les agents ont avec les autorités administratives et politiques».*

Abordant la nature des rapports qui se rencontrent dans la fonction publique congolaise, cet agent soutient avec force que *« l'administration congolaise vit une escroquerie. Les rapports sont biaisés et ne sont pas tournés vers la recherche de l'efficacité. Ceux-ci, sont la conséquence des diverses cultures véhiculées dans la fonction publique. En somme, le manque de contrôle, le retard dans la notation, dans l'avancement et dans la promotion traduisent l'état décadent du système et de surcroît, l'inutilité de l'administration ».*

Ainsi, il se dégage que l'avancement et la promotion des fonctionnaires ne sont pas pris en conformité avec les textes et que les autorités administratives ne convoquent pas régulièrement les commissions paritaires, moins encore ne notent pas toutes les années les agents de l'Etat.

### **3-2 - L'affectation et la mutation**

Selon monsieur Marcellin, l'affectation se fait soit à la demande de l'agent qui, non satisfait de son ancien département ministériel, sollicite une nouvelle affectation, soit sur initiative du département ministériel qui remet l'agent à la disposition de la direction générale de la fonction publique. Il affirme cependant, *« qu'il serait vain de rechercher la maîtrise des effectifs sans regarder les critères d'affectation qui ne justifient pas toujours l'intérêt général ».*

Par exemple, poursuit monsieur Marcellin *« il est très difficile d'affecter un agent qui n'a pas de pilier au niveau du ministère des finances quel que soit le besoin exprimé par la DGFP. Ce ministère est une chasse gardée au point où, lorsque la DGFP y affecte un agent, le ministère ou encore la direction concernée s'y oppose catégoriquement ».*

Monsieur Marcellin fait remarquer aussi que les départements ministériels ont le droit de refuser les affectations et les mutations des agents de l'Etat qui ne respectent pas les besoins de l'administration.

Pour lui, « *Il est vrai qu'un ministère peut s'opposer à une affectation lorsque les besoins ne se font pas sentir. Cependant, il faut noter que notre administration n'a jamais fonctionné en tenant compte des besoins, sinon elle ne serait pas aussi pléthorique* ».

Pour apporter une explication aux diverses affectations et mutations qui se prennent à la DGFP ou encore dans d'autres ministères directement, cet agent invoque l'influence des injonctions politiques et administratives des échelons supérieurs. Il souligne que:

« *Le problème des besoins est soulevé lorsque l'agent affecté ne rencontre pas ou encore n'est pas recommandé par une autorité administrative ou politique. Lorsqu'il s'agit des affectations des cadres supérieurs, les départements concernés ne passent pas par la fonction publique. Ces affectations se négocient seulement entre les départements intéressés et la direction générale de la fonction publique n'est pas informée. Par contre, lorsqu'il s'agit des affectations des cadres subalternes les différents ministères passent par la fonction publique* ».

En effet, les demandes des cadres supérieurs ne sont pas soumis à la direction générale de la fonction publique parce que les cadres supérieurs sont sollicités pour occuper des postes de responsabilité. Ces postes sont contrôlés et ne peuvent être pourvus que par des agents qui ont des relations avec les autorités administratives et politiques. Par contre, pour les agents subalternes, une certaine latitude d'affectation est laissée à la DGFP pour qu'elle puisse pourvoir aux postes sollicités. Très souvent, les postes à pourvoir sont ceux des gardiens de nuit, chauffeur, planton etc.

Par ailleurs, il tente de proposer une démarche administrative par rapport aux affectations et aux mutations. Selon lui, pour que certaines administrations prennent à coeur le problème de l'affectation, « *il faut que le système de gestion mis en place ne fonctionne pas pour l'intérêt individuel mais, pour l'intérêt général. L'affectation ne doit pas se faire de manière spontanée. Certaines conditions doivent être élaborées afin de faciliter l'intégration de l'agent dans son lieu d'affectation* ».

En conclusion, il ressort que, l'organisation de la direction générale de la fonction publique ne répond plus aux attentes des usagers. De plus, le texte qui réglemente le ministère de la fonction publique ne correspond plus aux attributions actuelles de la structure

et par rapport à la loi et aux pratiques administratives, il y a un écart qui se creuse tous les jours.

### **3-3 - La formation**

Monsieur Marcellin relève que la formation des fonctionnaires au Congo est laissée à la guise de l'agent et de certains départements ministériels. La formation est pour lui organisée par des textes qui ne favorisent pas la promotion de tous les agents de l'Etat ayant bénéficié d'une formation. Selon monsieur Marcellin,

*« C'est chaque ministère et au mieux chaque agent qui organise sa formation. Les textes sur la formation sont trop laxistes. Ces textes prévoient qu'à la suite d'un perfectionnement de neuf mois ou d'un stage de plus de neuf mois l'agent à droit à une promotion. Dans la pratique ceux qui font neuf mois et plus ne sont pas reclassés. S'ils le sont, c'est avec beaucoup d'atermoiement ».*

La formation professionnelle telle qu'elle se pratique, selon cet agent, entraîne des conséquences pour la fonction publique à tel enseigne que *« la formation se fait sans aucune planification. Les problèmes de la formation ont même dénaturé le caractère de la fonction publique. Il y a 73% des cadres supérieurs pour 27% d'agents d'exécution. Ce qui fait que le service est mal assuré du fait que l'exécution ne se fait pas en haut mais en bas. C'est donc une fonction publique à caractère social ».*

Dans le même ordre d'idée, l'agent propose des explications personnelles, quant à la faiblesse de la formation. Selon lui, *« C'est sur la base d'une sorte de socialisation ou encore au contact des autres que se transmettent les expertises anciennes entre les agents de la fonction publique ».*

Il appuie son explication par un exemple basé sur le service des avancements. Lorsqu'un agent est nouvellement affecté au service des avancements, explique monsieur Marcellin, excepté le stage de rotation qu'il effectue avant son affectation définitive dans un service précis, celui ci se trouve au contact des anciens qui lui apprennent certains processus

de gestion des ressources humaines. C'est ce qui fait dire à certaines autorités impliquées dans les processus de formation, selon cet agent interviewé que:

*« ce qui se pratique à la direction générale de la fonction publique ne s'enseigne nulle part d'où, les agents de DGFP n'ont pas besoin de formation. Or, il y a beaucoup d'écueils dans les procédés de gestion parce que les agents qui s'en occupent n'ont pas les mêmes profils, les mêmes approches et surtout pas les mêmes interprétations des textes ».*

En analysant les procédés de gestion des actes administratifs, monsieur Marcellin émet un point de vue critique et relève le comportement administratifs de certains agents chargés de la gestion des actes administratifs. Pour lui,

*« les procédés de gestion de traitement de texte ne sont pas efficaces. Il y a trop de formalisme et l'on ne peut pas simplifier parce que la simplification selon les tenants du formalisme les dévalorise ».*

Cet agent interviewé met également en relief les effectifs, l'état des structures de la direction générale de la fonction publique et l'état des statistiques entretenues par la DGFP.

*« La direction générale de la fonction publique a trois cents quatre-vingt-quatre agents qui se partagent un espace très réduit ne pouvant leur permettre d'exprimer librement leurs valeurs professionnelles. L'on constate aussi, dans la majorité des services de la direction générale de la fonction publique l'absence des statistiques des dossiers qu'ils traitent tous les jours ».*

Ces différents facteurs permettent à monsieur Marcellin de soutenir qu'en somme, *« il s'agit de simplifier les choses, responsabiliser les hommes, redynamiser les délégations afin qu'au fil des années la confection des textes soit remise à certains grands départements tels que la Santé, l'Enseignement et même les Finances ».*

L'analyse verticale de la gestion de certains processus des ressources humaines par la DGFP permet de constater que les agents de la fonction publique n'avancent pas régulièrement et qu'ils ne sont pas notés chaque année. De plus, l'affectation et la mutation sont plus assujettis aux relations que l'agent peut nouer avec les personnes situées au sommet de la hiérarchie qu'aux dispositions réglementaires. Par ailleurs, la formation donne l'impression

d'un domaine non réglementé où la volonté des agents de la fonction publique l'emporte sur les besoins de l'Etat.

#### **4- Entrevue avec Monsieur Gloire (*nom fictif*)**

##### **4-1 - *L'avancement et la promotion***

Monsieur Gloire, affirme que la loi 021/89 prévoit deux sortes d'avancement: l'avancement d'échelon et l'avancement de classe qui se font de façon automatique. Ces dispositions ne peuvent être appliquées faute de décrets d'application. Il souligne aussi le rôle de la note et de l'ancienneté dans l'avancement et la promotion des agents de l'Etat.

Selon lui,« *La direction générale reste sur les principes de la loi 15/62 pour les fonctionnaires et de la convention collective du 1er Septembre 1960 pour les contractuels. C'est ainsi que pour promouvoir le fonctionnaire, les agents de la fonction publique se rendent au fichier central où, ils consultent les fiches individuelles des agents. Cette consultation leur permet de vérifier si les agents ont des notes et s'ils remplissent la condition d'ancienneté. Ceux qui n'ont pas de notes sont purement exclus de la liste qui devra être soumise à la commission paritaire d'avancement* ».

La note chiffrée, attribuée au fonctionnaire est d'une importance capitale pour l'avancement et pour la promotion du fonctionnaire. C'est pourquoi cet agent souligne que: « *pour les autres types d'avancement que l'on appelle promotion sur liste d'aptitude et promotion de grade au choix, l'ancienneté et la notation sont d'une grande importance. Comme pour l'avancement d'échelon l'absence de la note constitue un frein pour l'agent qui doit être promu ou avancer* ».

La notation des agents de l'Etat a pour but de permettre à l'administration d'apprécier de façon objective les aptitudes et la façon de servir des fonctionnaires afin de leur assurer des promotions. Outre l'impact de la notation dans l'avancement et dans la promotion, cet agent met en évidence la confusion qui règne au niveau des gestionnaires des actes administratifs, entre l'avancement et la promotion et cite quelques critères attachés à la promotion pour les agents de la DGFP. Pour monsieur Gloire:

« *au niveau de la direction générale de la fonction publique, il y a une confusion entre la promotion et l'avancement. La promotion est réservée uniquement aux*

*fonctionnaires et l'avancement aux contractuels. Dans l'administration congolaise, la promotion ne se fait pas au mérite. Elle est devenue un point de subjectivité. La promotion est de plus en plus liée au diplôme, au reclassement et à la nature des relations que l'on entretient avec le système dominant ».*

En abordant les méthodes de travail qui ont un impact dans la gestion des ressources humaines cet agent précise que: « *dans le cadre des avancements et même de la gestion des actes administratifs, les agents de la fonction publique travaillent par routine. Quand il y a un texte ou une forme établie de rédaction, le moindre changement est un facteur de rejet ».*

L'avancement et la promotion des agents de l'Etat dépend de la note. Il en est de même pour la promotion sur liste d'aptitude et la promotion de grade au choix. Cependant, la promotion ne se fait pas au mérite.

#### **4-2 - L'affectation et la mutation**

Monsieur Gloire décrit de manière concise les pratiques de l'affectation et de la mutation qui varient d'un agent à un autre.

En principe les affectations se font à la demande de l'intéressé. Dès lors qu'il est remis à la disposition de la direction générale de la fonction publique, ce dernier est en position de cessation de service auprès de son département d'origine et doit prendre le service dans son nouveau département. Malheureusement, l'agent dans cette situation reste chez lui ou encore se voit être utilisé au niveau de la fonction publique jusqu'à l'aboutissement de son affectation ou d'une éventuelle solution. C'est ainsi que plusieurs agents passent deux, cinq à six ans dans cette attente. Pendant cette période, ils sont rémunérés et avancés régulièrement. C'est pourquoi cet agent soutient que « *les affectations telles qu'elles se font, ne sont pas réglementaires et se prennent en violation des règles: que ce soit la loi 021 /89 ou encore l'ancienne loi 15/62 ».*

De manière assez critique, par rapport aux pratiques sur la mutation et l'affectation, cet agent fait ressortir que:

*« La mutation au contraire ne se fait pas très souvent. Certes elle se fait à la demande de l'agent intéressé ou sur initiative de l'administration. Mais la pratique démontre que la plupart des affectations et des mutations sont prises pour éloigner des éventuels concurrents aux postes ou encore pour sanctionner les agents qui n'ont pas la sympathie de leurs chefs hiérarchiques. Les affectations et les mutations revêtent l'humeur des chefs hiérarchiques car lorsque le chef ne veut plus d'un agent, il s'en débarrasse en le remettant à la disposition de la direction générale de la fonction publique. D'ailleurs plusieurs agents non titularisés sont quotidiennement mutés d'un ministère à un autre. Ils profitent de la position hiérarchique des parents, des amis ou des chefs qui ont leur estime pour se faire muter au détriment de la loi.*

*C'est pourquoi, les mutations et les affectations se font très bien lorsqu'elles obéissent à la volonté de l'agent qui s'impose auprès de la direction générale de la fonction publique, ou lorsque l'agent est le protégé d'une autorité administrative ou politique ».*

Pour soutenir ces faits, cet agent propose une explication pour ressortir l'influence du parrainage en matière de gestion de la fonction publique congolaise.

Le ministère des finances utilise souvent l'argument de pléthore quand il s'agit de donner un avis pour un agent afin qu'il soit affecté par la direction générale de la fonction publique de manière légale. Cependant, lorsque cet avis est sollicité par un homme politique ou une haute autorité administrative, le problème de pléthore ne se pose plus. *« Ainsi, beaucoup de dossiers traînent dans les bureaux de la direction générale de la fonction publique faute d'avis préalable des divers ministères. La conséquence est que plusieurs agents ne sont ni affectés ni mutés ».*

Prenons l'exemple de monsieur Gilbert relevant du ministère de la Science et de la technologie, qui sollicite une affectation au ministère des finances. Ce dernier, à partir de ses relations commencent son service directement au ministère des finances qui, sans que la DGFP le saisisse envoie d'office l'avis favorable en ce qui concerne monsieur Gilbert. Or selon la procédure normale, monsieur Gilbert doit s'adresser d'abord à la direction générale de la fonction publique qui elle sert d'intermédiaire entre les agents et les diverses structures.

La pratique est pour ce cas différente dans la mesure où, la DGFP n'intervient que pour régulariser la situation administrative déjà résolue par le ministère des finances

Par contre, si monsieur Gilbert ne bénéficie pas de relation au niveau du ministère des finances, il attend que la DGFP sollicite l'avis du ministère pour lui. Dans la majorité des cas, ce ministère répond toujours par des avis défavorables en s'appuyant sur l'argument de la pléthore des effectifs.

Au regard de ces descriptions, il apparaît que, la direction générale de la fonction publique ne joue pas son rôle de gestionnaire des ressources humaines de l'Etat. Elle ne connaît pas les effectifs, les besoins des autres départements en ce qui concerne les cadres et ne connaît pas non plus le produit mis à sa disposition.

#### **4-3 - La Formation**

Monsieur Gloire présente la formation par rapport à la connaissance des agents de la DGFP et des usagers sur les textes qu'ils appliquent. Selon lui *« les textes réglementaires de la fonction publique ne sont pas appliqués correctement par les agents de la DGFP, soit parce qu'ils ne maîtrisent pas la règle de droit, soit parce que leur niveau initial ne le leur permet pas, soit parce qu'ils ne disposent pas de ces textes réglementaires »*.

Cette méconnaissance de la règle fondamentale en matière de fonction publique par les agents de la DGFP et les fonctionnaires, est source de violations répétées de la réglementation et influence sur le rendement de l'administration.

En effet, retrace monsieur Gloire, il est arrivé par exemple au service des affectations de mettre en disponibilité un agent contractuel alors que cette disposition n'est réservée qu'au personnel féminin. Au service de la retraite, un contractuel a été mis en retraite anticipée sur la base de la loi 15/62 qui ne s'applique qu'aux fonctionnaires.

Tous ces exemples, selon monsieur Gloire, *« c'est pour souligner l'importance de la formation pour ceux qui gèrent le personnel de l'Etat. Hélas, la réglementation dans ce domaine n'est pas du tout respectée et donne l'impression d'un domaine non réglementé. Chaque département forme son personnel comme il l'entend. La tendance est de toujours*

*former des cadres supérieurs qui en fin de compte ne sont pas bien utilisés. La conséquence est que l'administration congolaise compte plus de cadres de conception que d'agents d'exécution. La formation n'est donc pas abordée dans la fonction publique de manière réaliste. D'ailleurs les départements ministériels ne disposent pas de plan de formation pour les agents ».*

Monsieur Gloire fait ressortir également les problèmes liés à la promotion des cadres de la catégorie AI suite à un stage. Pour lui, *« le perfectionnement et la spécialisation de neuf mois des cadres de la catégorie AI n'est pas bénéfique pour les fonctionnaires. En principe le décret 86/263, tout comme la loi 021/89 prévoient que tout stage d'une période supérieure ou égale à neuf mois donne droit à une promotion. Dans la pratique le service des reclassements et celui des stages accordent la promotion à la tête de l'agent et non à ceux de la catégorie AI qui bénéficient d'un stage de neuf mois »*. Le fonctionnaire est en principe plus motivé et plus performant lorsqu'il entrevoit des perspectives de carrière. Or ces pratiques, selon monsieur Gloire, font que *« la fonction publique devient une structure sans attrait pour le cadre et entretiennent une situation dommageable pour l'administration »*.

Au regard de la loi 021/89 qui remet à la direction générale de fonction publique la coordination de la formation et de la gestion des ressources humaines des agents de l'Etat, il s'ensuit comme le souligne monsieur Gloire que la DGFP n'est pas impliquée efficacement dans la formation des fonctionnaires.

## 5- Entrevue avec Monsieur Blaise (*nom fictif*)

### 5-1 - *L'avancement et la promotion*

Monsieur Blaise retrace le processus de gestion des avancements et des promotions et parle aussi de la tenue non régulière des commissions paritaires d'avancement. Selon lui:

*« L'avancement se fait de manière empirique et manuelle par les agents de la fonction publique qui au début conçoivent les tableaux, dressent les listes des agents qui remplissent la condition d'ancienneté et vérifient les notes de ces milliers d'agents ». A partir des dispositions légales le service des avancements prépare les tableaux d'avancement et de promotion par grade (Attachés, Administrateurs, Administrateurs en chef, Secrétaires d'administration, Agents techniques, Ingénieurs...). Ces listes ont la particularité de consister en un classement des agents d'un même grade mais de divers ministères. Le service se rend au fichier muni de ses tableaux dressés, qui sont par la suite vérifiés et approuvés respectivement par le directeur de la gestion des carrières administratives, le directeur général de la fonction publique et le cabinet du ministre. C'est à la commission paritaire d'avancement qu'il revient la compétence de les examiner car la loi lui reconnaît la souveraineté dans ce domaine.*

*« Ce travail, déclare cet agent, est routinier et ennuyeux. Les agents sont placés huit à dix agents dans des locaux conçus pour trois agents. Ils ne peuvent pas conserver leurs documents de travail dans des endroits sécuritaires. Ils travaillent dans les couloirs, où la lumière fait défaut mais où la poussière leur ronge quotidiennement. A cause de ces conditions de travail et d'autres encore liées à la précarité des salaires qu'ils reçoivent, plusieurs agents sont omis dans les tableaux et par conséquent ne sont ni titularisés ni promus aux échelons supérieurs ».*

En dehors de la note et de l'ancienneté, l'avancement et la promotion ne sont pas conditionnés par un certain choix des supérieurs hiérarchiques. Ils sont liés à la tenue de la commission paritaire d'avancement. L'avancement et la promotion impliquent pour son bénéficiaire des avantages financiers.

Cependant pour que la commission fonctionne selon monsieur Blaise, « *il faut qu'il y ait un perdiem alloué aux membres de la commission. Pour arriver à la commission paritaire, les procédures sont longues et la conséquence pour l'Etat ce sont des arriérés qui viennent augmenter ses dépenses. Au titre de l'année 1994, les tableaux sont prêts mais rien ne se fait parce qu'il n'y a pas d'argent pour payer les membres qui devront faire partie de la commission paritaire. L'avancement suppose d'abord la notation. Les notes comportent des décimales. La notation est donc mal faite par les notateurs parce que les notes ne devraient pas avoir de partie décimale. Les notes dans la pratique ne correspondent pas à la réalité et surtout aux appréciations données aux agents. La moins bonne note qu'un agent peut avoir est 18,75 tandis que la bonne varie entre 19,85 et plus* ».

Cet agent interviewé décrit le circuit administratif, évoque aussi son influence sur les actes de gestion des carrières administratives et illustre par des exemples certaines inégalités que l'on rencontre dans la fonction publique.

Le circuit administratif des textes de gestion commence à la direction générale de la fonction publique et s'achève au secrétariat général du gouvernement. Pour qu'un projet de texte soit publié, il doit franchir le contrôle technique du ministère des finances à travers la direction générale du budget et la direction générale du contrôle financier. Par la suite, le texte revient au ministre de la fonction publique qui doit apposer son contreseing avant qu'il ne soit transmis à la signature du premier ministre. Ce projet de texte pour avoir la qualité d'un acte administratif doit être publié par le secrétariat général du gouvernement après la signature du premier ministre. Cependant, si un remaniement gouvernemental intervient en cours de processus du texte, ce projet de texte doit repartir au point de départ pour une modification des textes visés par les services de la DGFP. Cette opération est appelée « la réactualisation des projets de texte ».

Cette situation et ces différents paliers de contrôle font dire à cet agent, « *qu'en s'appuyant sur les dispositions réglementaires de la nouvelle loi qui proclame une gestion flexible et légère de la fonction publique, il apparaît nettement que le circuit administratif*

*des textes de gestion est long et ne facilite pas une gestion des carrières administratives efficace ».*

*Lorsqu'on aborde la promotion, Cet agent interviewé affirme que, « dans le domaine de la promotion il est facile de se rendre compte que le principe d'égalité des fonctionnaires n'est pas toujours respecté. En effet en dehors des promotions d'échelon qui se font à l'ancienneté, les agents de l'Etat peuvent bénéficier des promotions sur liste d'aptitude ou de grade au choix. La promotion sur liste d'aptitude développe l'esprit du moindre effort et n'explique pas, pourquoi tel agent peut se retrouver à la catégorie supérieure et non pas tel autre ».*

Par exemple: Monsieur Ghislain, secrétaire principal d'administration, catégorie B, hiérarchie I, âgé de 45 ans et ayant effectué 15 ans de service ininterrompu peut prétendre à la promotion sur liste d'aptitude et devenir attaché des SAF de la catégorie AII.

Madame Cécile, Attaché des SAF, de la catégorie AII remplissant les mêmes conditions d'âge et d'ancienneté que monsieur Ghislain ne peut bénéficier de cette disposition, à moins qu'elle ne fasse un concours parce qu'elle se trouve à la catégorie AII.

L'avancement et la promotion des fonctionnaires se font sur la base des dispositions de l'ancienne loi. Les agents chargés de gérer les carrières des fonctionnaires travaillent dans des conditions difficiles. Par ailleurs, la promotion n'est pas accordée à tous les corps d'emploi. Ainsi, le principe d'égalité dans la fonction publique congolaise n'existe plus.

### **5-2 - L'affectation et la mutation**

Monsieur Blaise fait remarquer l'importance qui est accordée aux pratiques administratives dans l'affectation et la mutation. Il indique aussi la perception que les agents de l'Etat se font de l'affectation et de la mutation.

Selon lui, *« l'affectation et la mutation des agents de l'Etat sont plus influencées par les pratiques administratives que par les textes réglementaires de la fonction publique congolaise. Elle s'apparente à une sorte de sanction que l'on inflige à l'agent qui est sans poste. Le minimum de temps qu'un agent peut attendre chez lui est de six mois et le*

*maximum varie entre cinq et dix ans, car il y a des agents qui ne sont plus affectés jusqu'au moment de leur retraite. C'est le cas des anciens dignitaires des régimes précédents qui attendent la retraite à domicile parce que soit l'administration ne sait à quel poste les affecter, soit ils représentent la peste administrative et qu'il faille les mettre en quarantaine ».*

*Ainsi poursuit monsieur Blaise, « plusieurs cadres dont les compétences et l'expérience sont requises, refusent d'occuper des fonctions dans des cabinets ministériels ou politiques à cause de la politique qui l'emporte sur la technicité. Bien que les autorités à tous les niveaux parlent d'utilisation rationnelle des cadres, dans la pratique, il y a un hiatus entre les pratiques de gestion en matière d'affectation et de mutation et les textes en la matière ».*

Il apparaît ainsi à la suite de l'analyse de cette entrevue que les processus de mutation et d'affectation des agents de la fonction publique sont plus influencés par les pratiques administratives de gestion. L'affectation et la mutation sont considérées comme des sanctions et que les agents de l'Etat ne sont pas gérés de manière efficiente.

### **5-3 - La formation**

Monsieur Blaise affirme que la coordination de la formation ne se fait à aucun niveau et il y a une discrimination dans les promotions à la suite d'une formation. Il le souligne comme suit:

*« la direction générale de la fonction publique est incapable de savoir le nombre exact d'agents qui sont en formation. Même pour les formations à l'intérieur du pays, la direction de la fonction publique n'a aucune donnée. Cela signifie que ce n'est pas elle qui organise et coordonne la formation. A cet effet, chaque fonctionnaire se forme comme il l'entend et là où il veut ».*

Cet agent associe également la formation des fonctionnaires de l'Etat aux diplômes obtenus et aux situations administratives qu'ils devraient bénéficier en ces termes:

*« le problème de la formation englobe ceux des diplômés et des promotions. En effet, pour les mêmes formations, les mêmes diplômes, les mêmes durées académiques, les*

*reclassements indiciaires sont différents. La loi de son côté, reconnaît à tous les agents de l'Etat sans distinction le droit à la promotion, selon ses mérites et ses efforts ».*

Pour illustrer ses propos, monsieur Blaise présente l'exemple suivant:

Madame Perpétue, attaché des services administratifs et financiers de retour d'un stage de formation de deux ans à l'Ecole nationale d'administration publique et de magistrature (ENAM) de Brazzaville, titulaire du Diplôme de l'ENAM se verra reclassée administrateur des SAF de catégorie I, échelle I.

Madame Myriam, attaché des SAF de retour d'un stage de formation de deux ans en France, titulaire d'un Diplôme d'études approfondies sera reclassée à la catégorie I échelle II. *Il arrive même que le reclassement (la promotion) soit refusé à l'un des agents, quand bien même, ils ont obtenu le même diplôme, dans la même école ».*

Monsieur Blaise soulève aussi les injonctions qui entourent le volet de la formation ainsi que les conséquences liées au fait que la formation ne se fait pas en raison des besoins de l'administration.

Pour lui: *« le problème de la formation est aussi lié à l'interférence politique. En effet, l'interférence politique a faussé pendant longtemps la planification de la formation, parce qu'il y avait beaucoup de centres de décision dans ce domaine. L'interférence politique a consisté par le passé en une multiplication de centres de décisions pour la formation des agents de l'Etat. Plusieurs instances administratives et politiques envoyaient les agents en formation à l'intérieur du pays et surtout à l'étranger. Ces diverses structures envoyaient les agents se former sans l'aval de la direction générale de la fonction publique. Parmi celles-ci figuraient: l'union de la jeunesse socialiste congolaise, l'association congolaise pour l'amitié entre les peuples, le parti congolais du travail, l'union révolutionnaire des femmes du Congo, la direction de la formation permanente, la commission des ressources humaines, la confédération syndicale congolaise etc...*

*Bien que le pourcentage d'injonction politique dans ce domaine ne soit plus aussi important, il faut reconnaître que la plupart des agents qui vont en stage reviennent pour la grande majorité avec des diplômes qui ne correspondent pas aux besoins réels de*

*l'administration. C'est ce qui explique aussi le fait que la fonction publique congolaise possède une pyramide renversée. Il y a plus de cadres de conception que d'agents d'exécution. Si le volet formation était maîtrisé par la fonction publique, certaines filières seraient fermées et sûrement que toutes les formations n'auraient pas été accordées ».*

Pour appuyer ses propos, monsieur Blaise cite les illustrations suivantes:

Par exemple en douanes, l'Ecole d'Accises de Bruxelles doit former les cadres de la catégorie A hiérarchie II qui aspirent à la catégorie A, hiérarchie I au grade d'inspecteur des douanes. Cependant, ce sont les agents des catégories B, C, D et A tous confondus qui s'y rendent pour obtenir le même grade d'inspecteur des douanes. *« Ces agents partent en formation sans l'accord de la commissions des stages. A cet effet, ils ne sont pas soutenus financièrement par le gouvernement. Ils payent individuellement leurs frais de scolarité. Cette politique du laisser faire et du favoritisme fait du service des douanes celui où les cadres des catégories AI et AII sont en grand nombre ».*

Un autre exemple vient de ce qui s'est fait par le passé avec l'Ecole supérieure du parti. Cette école recevait pour la même formation: des instituteurs, des attachés des SAF, des ingénieurs, des professeurs de lycée, des secrétaires d'administration, des instituteurs adjoint.... *« Ces divers agents à la fin de leur formation étaient titulaires du même diplôme et devaient tous être promus à la catégorie AI de leurs corps respectifs sans tenir compte du caractère linéaire de la carrière ».*

Il se dégage ainsi que la promotion ne se fait pas de manière progressive et suivant les besoins de l'Etat dans la fonction publique congolaise. Il y a également la complaisance et le laxisme de la direction générale de la fonction publique qui a en charge la gestion des ressources humaines et des départements ministériels dont relèvent les agents concernés

## 6- Entrevue avec Monsieur Hernel (*nom fictif*)

### 6-1 - *L'avancement et la promotion*

Monsieur Hernel propose une description des processus des actes administratifs liés à l'avancement et à la promotion. Il souligne aussi l'importance de la note et surtout le caractère du travail des gestionnaires de la direction générale de la fonction publique.

*« L'avancement dans la fonction publique se fait d'échelon en échelon tous les deux ans pour les fonctionnaires et tous les vingt-huit mois pour les contractuels. Le grand travail est d'abord exécuté par les agents du service des avancements qui élaborent les listes des agents, dressent les tableaux et vérifient les notes des fonctionnaires au fichier central. Ce travail est difficile à cause de l'état dans lequel se trouve les dossiers des fonctionnaires au fichier central. Rien que les fouilles et la vérification des notes nécessitent plusieurs mois. Ensuite c'est la commission paritaire qui doit se réunir pour promouvoir les agents qui remplissent les conditions exigées par la loi 15/62 et non par la loi 021 /89 qui devrait être en application ».*

A partir de la note, souligne monsieur Hernel, la commission paritaire retient les fonctionnaires qui peuvent obtenir une promotion. Ces fonctionnaires sont présentés dans le procès verbal de la commission paritaire en divers groupes.

Pour lui, *« La commission se réunit pour lire les notes et sélectionner les agents qui ont obtenu les meilleures notes. Grâce à la note, le fonctionnaire peut obtenir un avancement ou une promotion. En effet, chaque année, le fonctionnaire en activité reçoit une note chiffrée de la part de son responsable hiérarchique suivie d'une appréciation littérale qui doit correspondre à la note. A partir de ce travail, les agents sont scindés en trois groupes: ceux qui avancent à trois ans, ceux qui avancent à trente mois et à deux ans. Les agents qui avancent à trois ans sont ceux qui ont obtenu des mauvaises notes. C'est tout un long processus qui cause des retards dans la carrière de l'agent ».*

Monsieur Hernel propose une distinction entre la promotion sur liste d'aptitude et la promotion de grade au choix. Il soutient que ces deux types de promotion ne sont pas

accordées à tous les fonctionnaires. Selon cet agent, *« en dehors de l'avancement d'échelon, il y a la promotion sur liste d'aptitude et la promotion de grade au choix. La promotion sur liste d'aptitude ne s'applique qu'à certaines catégories d'agents. Ce sont les agents placés en dessous des catégories A, qui peuvent bénéficier de cette promotion. A l'inverse, la promotion de grade au choix n'est réservée qu'aux agents de la catégorie A. Cependant, il convient de mentionner que les contractuels bénéficient aussi de ces dispositions sans restriction »*.

Cet agent interviewé souligne le point fondamental qui déclenche l'avancement et la promotion du fonctionnaire et donne une explication à la manière selon laquelle les agents de l'Etat sont notés.

Pour lui, *« de manière générale les processus d'avancement et de promotion sont les mêmes pour les fonctionnaires. En effet, c'est la note qui est à l'origine de toute la procédure; sans la note le fonctionnaire ne peut pas être porté sur le tableau de la commission paritaire. C'est ce qui fait que les autorités qui notent les agents privilégient leurs relations, la parenté et favorisent ces derniers qui avancent toujours à deux ans, alors que les bons agents sont avancés à trente mois et à trois ans. Avancer à trois ans s'interprète comme une sanction infligée aux agents dont le rendement est mauvais ou dont le comportement enfreint les règles de discipline »*.

Ainsi le processus d'avancement et de promotion qui se fait à partir des notes est source d'arbitraire, de favoritisme et de conflit dans les structures car les notateurs privilégient les affinités. Cependant la promotion sur liste d'aptitude et la promotion de grade au choix ne sont pas accordées à tous les fonctionnaires.

## 6-2 - L'affectation et la mutation

Monsieur Hernel fait ressortir les injonctions des autorités hiérarchiques dans l'affectation et la mutation. Il relève aussi le poids accordé à l'avis préalable du ministère sollicité dans le processus d'affectation et de mutation.

Selon cet agent, *« l'affectation et la mutation, sont influencés par certains ministères et surtout par les recommandations des hommes politiques et des autorités administratives. L'affectation et la mutation des fonctionnaires ne suivent pas la réglementation en vigueur. La direction générale de la fonction publique vise la loi 021/89 mais ne l'applique pas. C'est à partir des relations de chacun que l'agent qui sollicite une affectation ou une mutation peut être réellement servi. Dans la pratique, l'agent qui désire être affecté dans un autre département, doit d'abord être remis à la disposition de la direction générale de la fonction publique. La direction générale de la fonction publique sollicite l'avis du département concerné. C'est à partir de cet avis que l'affectation peut être prise ».*

Cet agent insiste sur le fait que la direction générale de la fonction publique, organe technique chargé de la gestion des ressources humaines ne peut affecter un agent dans certains ministères. Et pourtant, la DGFP bénéficie des pouvoirs d'affectation et de mutation des agents de l'Etat, remis à sa disposition. Il décrit aussi l'influence des relations dans l'affectation et dans la mutation

Selon lui, *« actuellement, l'avis préalable des ministères sollicités bloquent tout le travail de la fonction publique en matière d'affectation. En effet, les départements concernés répondent toujours par des refus en prétextant la pléthore des effectifs. Lorsque l'affectation est sollicitée par un agent qui a des relations avec la haute autorité ou avec le pouvoir politique en place, celui ci est affecté sans avis préalable. L'attestation d'affectation de la direction générale de la fonction publique vient juste régulariser la situation administrative de l'agent. L'affectation ne se fait pas seulement à la demande de l'intéressé. C'est même l'administration qui le plus souvent se défait de son personnel. C'est ainsi que la plupart des mutations des cadres supérieurs sont prises pour régler des*

*problèmes d'humeur ou politiques. Il y a donc des agents qui peuvent bénéficier des avantages de la mobilité et d'autres qui ne peuvent pas en jouir ».*

Au regard de cette situation, cet agent constate que la réglementation en vigueur n'est pas appliquée et qu'elle entrave la mobilité des agents dans la mesure où tous les agents de l'Etat ne peuvent tirer profit des bienfaits de la mobilité administrative.

Il ressort ainsi que l'affectation et la mutation des fonctionnaires sont soumis à l'avis préalable des départements ministériels concernés. Cependant, dans la pratique, celles ci sont plus influencées par les injonctions des autorités administratives et politiques.

### **6-3 - La formation**

Monsieur Hernel soulève le fait que la formation des agents de l'Etat se fait suite à des négociations personnelles de l'agent et que les stages nationaux ne peuvent être organisés faute d'encadreurs.

Selon lui, *« en matière de formation, il n'existe aucune politique de formation au niveau de la fonction publique congolaise. Les ministères organisent à leur guise les formations de leurs agents. Cependant, ces stages sont très rarement organisés parce qu'il manque de personnes ressources. Les agents subalternes sont abandonnés à leur sort depuis leur entrée dans la fonction publique. La fonction publique ne se préoccupe pas de la formation des agents mais attend seulement des résultats. En dehors de la formation qui se fait sur concours dans les deux écoles d'administration (Ecole nationale d'administration et de magistrature pour les cadres des catégories A et B, et l'Ecole nationale moyenne d'administration pour les autres catégories), les agents doivent négocier individuellement des stages de formation à l'étranger. D'ailleurs dans ce cadre, la preuve est que la direction générale de la fonction publique ignore que le Programme canadien des bourses de la francophonie (PCBF) offre des bourses d'études aux fonctionnaires congolais par l'entremise de la direction permanente (ministère de l'éducation) et du ministère des affaires étrangères qui s'attribuent des compétences réservées à la direction générale de la fonction publique ».*

Par rapport aux dispositions légales, cet agent reconnaît que: « *la direction générale de la fonction publique a la responsabilité de la formation des agents et doit s'y impliquer dans la mesure où, avec un personnel non formé, le rendement de la fonction publique ne peut pas être efficace* »

Il apparaît ainsi que la formation dans la fonction publique relève de chaque agent désireux de parfaire ses connaissances, et de certains ministères et non de la direction générale de la fonction publique.

**CHAPITRE - VI - ANALYSE HORIZONTALE DES POINTS CLES  
DES ENTREVUES**

## **VI- Analyse horizontale des points clés des entrevues**

### **1- L'avancement et la promotion**

#### ***1-1 Le fonctionnaire n'avance que s'il a une note.***

Plusieurs agents ont émis l'opinion selon laquelle le fonctionnaire doit avoir une note pour être avancé. L'avancement ne se fait pas de manière automatique. Pour prétendre avancer à deux ans, le fonctionnaire doit avoir obtenu au cours de l'année une note qui dépasse 19,85. En dessous de cette note, l'agent est aligné soit sur le tableau de trente mois, soit sur le tableau de trois ans. Cette note qui est l'appréciation du chef hiérarchique sur les valeurs de ses collaborateurs est attribuée suivant le degré de militantisme politique, l'appartenance ethnique et les affinités. Pour reprendre une affirmation des agents interviewés, *« les autorités qui notent les agents privilégient leurs relations, la parenté...et favorisent ces derniers qui avancent toujours à deux ans alors que les bons agents sont avancés à trente mois et à trois ans ».*

L'avancement et la promotion s'effectuent, comme le souligne Mvé-Ebang (1991 ), *« souvent en fonction de considérations politiques, parentales régionales ou ethniques ».* En somme, les pratiques congolaises de gestion des actes administratifs font que de nos jours, les notes attribuées aux agents de l'Etat n'ont plus une grande signification. La tendance de ces notes est toujours située vers la note supérieure: 20.

En effet selon les agents interviewés, *« pour prétendre à un avancement, il faut obtenir au moins 19,85/20. La notation ne se fait pas suivant les textes mais, à la demande et au gré des relations que les agents ont avec les autorités administratives et politiques ».* C'est autant dire que tous les agents de l'Etat n'ont pas forcément une note à la fin de chaque année.

Et pourtant, les textes sur la notation prévoient que la notation de l'agent se fait chaque année en tenant compte de certains paramètres (assiduité, ponctualité, sens d'initiative, sens de responsabilité...), qui varient selon que l'agent appartient à la catégorie

A ou aux catégories inférieures (B,C,D...) et non sur des critères subjectifs liés aux relations qu'entretiennent les agents avec leurs responsables hiérarchiques.

Cependant, les notes attribuées aux agents de l'Etat révèlent certains agents interviewés, comportent des parties décimales alors que la loi n'autorise pas cette pratique. *« La notation faites par les notateurs (les responsables hiérarchiques), ne suit pas la réglementation en vigueur. D'ailleurs, elle comporte des décimales et ne correspond pas à la réalité et surtout aux appréciations données aux agents ».*

Ces notes devraient avoir pour but ultime d'organiser l'égalité de traitement et surtout être un instrument de la gestion des carrières individuelles. De ce fait, la note est non seulement comme le décrivent certaines personnes, la traduction chiffrée de la perception qu'a le supérieur hiérarchique de ses collaborateurs, mais aussi l'occasion qui leur est offerte par l'Etat de se réaliser suite à une promotion et dans le cas de la fonction publique congolaise, d'obtenir des avantages administratifs et financiers.

A cet effet, selon l'article 3 du décret 59/29 qui fixe les modalités de notation: *« la note chiffrée est la moyenne de quatre notes... Ces notes partielles vont de zéro (0) à vingt (20) et ne peuvent être affectée de décimales ».* Or dans la pratique, tel que l'ont souligné divers agents interviewés, les notes comportent des décimales et qu'elles ne correspondent pas aux appréciations et à la réalité organisationnelle. C'est ce qui fait dire à Mabilia Mampassi (1983: 52), que *« l'esprit de la notation qui consistait à évaluer les performances d'un agent et jauger son efficacité est totalement dénaturé par la pratique ».* Non seulement, l'esprit de la notation est dénaturé mais encore, la notation se pratique en violation de la réglementation et qu'elle ne permet ni de prendre véritablement conscience de la valeur du fonctionnaire ni d'apprécier la manière de servir de l'agent.

La loi 021/89 dispose en son article 240: *« l'avancement des agents s'effectue automatiquement d'échelon en échelon et de classe en classe à l'ancienneté ».* Cela signifie que l'avancement doit se faire sans note et de manière automatique. Cependant les pratiques quotidiennes de gestion et les faits vécus au sein de la fonction publique congolaise démontrent que l'avancement n'est pas automatique et que l'agent de l'Etat ne peut être ni

avancé, ni promu s'il n'a pas de note. Et pourtant, la notation relève de la loi 15/62 et de ses textes d'applications abrogés par la loi 021/89.

En effet, la loi 021/89 ne prévoit pas que l'avancement et la promotion se font à partir de la notation. D'ailleurs, la notation ne se fait pas conformément aux textes qui la régissent mais bien selon les pratiques administratives quotidiennes qui privilégient la parenté, l'amitié et la sympathie. A cet effet, appliquer les dispositions réglementaires selon ces agents, ferait que l'avancement des fonctionnaires deviendrait automatique. Car, *« si l'avancement devient automatique, la notation disparaît, la péréquation cet instrument qui crée la discrimination parmi les agents disparaît et les commissions paritaires d'avancement ne resteront que pour arrêter et statuer sur le nombre des agents susceptibles d'être avancés au cours de l'année »*. Cela permettrait aussi d'enrayer certaines pratiques qui ont, *« comme conséquence que de très mauvais fonctionnaires se retrouvent rapidement propulsés aux échelons supérieurs de l'administration »* ( Mvé-Ebang, 1991: 709 ).

En somme, qu'il s'agisse de la loi 021/89 pour laquelle les agents interviewés éprouvent des difficultés pour l'appliquer à cause du manque des textes d'application, ou qu'il s'agisse de la loi 15/62 qu'ils appliquent toujours, ces agents soutiennent que *« nous n'appliquons pas réellement les dispositions réglementaires dans le domaine de l'avancement et qu'il y a un écart entre ce que nous pratiquons et la règle en vigueur »*.

### ***1-2 L'avancement au grade supérieur, une promotion réservée seulement à certains corps d'emploi***

Les agents interviewés ont souligné que l'avancement de grade au choix n'est consacré qu'aux agents de l'Etat qui appartiennent aux corps des services administratifs et financiers et aux corps des services techniques. Ces pratiques qui relèvent de l'ancienne loi abrogée, excluent les agents des services de l'enseignement et ceux de la santé. Selon ces agents, la promotion de grade au choix ne concerne que les agents de la catégorie AI et AII des SAF et des services techniques qui sont aux 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> échelons. Les agents des services sociaux ne bénéficient pas de cette promotion. Celle ci permet aux administrateurs de devenir administrateurs en chef, aux inspecteurs de trésor, inspecteurs principaux, etc. En

principe, l'avancement de grade, meilleur moyen d'encourager les fonctionnaires les plus compétents (Auby, 1993) doit donner à son bénéficiaire l'occasion d'occuper un emploi différent (Gazier, 1989).

Dans la pratique, soulignent certains agents interviewés, « *la promotion de grade au choix n'est qu'une sorte de récompense sociale. Elle n'entraîne pas pour l'agent promu plus de responsabilité. Cette promotion entraîne automatiquement une nomination à un poste de responsabilité pour les agents soutenus par des amis, des parents ou politiquement* ». Parce qu'il suffit pour l'agent de l'Etat d'être soutenu et protégé par un parent, un ami ou une relation, pour obtenir la situation de ses rêves sans diplômes sans compétences (Sarassoro, 1985). L'avancement de grade au choix peut à cet effet parfois avoir une certaine coloration du favoritisme et promouvoir sans tenir compte de la compétence, les agents qui ont les mêmes idées, partagent les mêmes valeurs que les autorités au pouvoir (Auby, 1993; Breton, 1990).

En regard des dispositions de l'ancienne loi (15/62), il se dégage que les agents des SAF et ceux des services techniques seraient les plus compétents pour obtenir ce type de promotion au détriment des autres corps. Or, « *cela est une sorte de discrimination entretenue par l'ancienne loi et qui fait l'affaire des agents de l'Etat à la recherche de cette décoration* ».

Cependant, la nouvelle loi ne prévoit nulle part une telle disposition qui crée la discrimination entre les agents de l'Etat. Cette loi qui serait entrée en vigueur depuis 1989, dispose à l'article 206 que: « *Tout fonctionnaire à droit, dans la mesure de son mérite et des besoins de l'administration, à promotion* ».

Cette situation est presque similaire à celle décrite par d'autres interviewés lorsqu'ils abordent la promotion sur liste d'aptitude. La promotion sur liste d'aptitude à l'inverse de la promotion de grade au choix se manifeste par le passage du fonctionnaire d'une catégorie inférieure à une catégorie supérieure. Cette promotion n'est accordée qu'aux agents de l'Etat des catégories D, C, B... . De cette manière les agents de la catégorie AII ne peuvent pas prétendre passer à la catégorie AI sur liste d'aptitude, alors qu'ils peuvent se faire rattraper par les catégories inférieures par ce procédé. C'est pourquoi selon les agents

interviewés, « *lorsqu'on aborde la promotion, il est facile de se rendre compte que le principe d'égalité des fonctionnaires n'est pas toujours respecté... La promotion sur liste d'aptitude développe l'esprit du moindre effort et n'explique pas pourquoi tel agent peut se retrouver à la catégorie supérieure et tel autre non* ».

Contrairement à cette pratique, l'article 99 de la loi 021/89 élargit le principe de la promotion sur liste d'aptitude à tous les agents de la fonction publique ayant 45 ans d'âge, 15 ans de service ininterrompu et une ancienneté de trois ans dans le grade. Les agents qui remplissent ces conditions peuvent bénéficier d'un avancement de grade sur liste d'aptitude dans le cadre de la promotion interne .

Par rapport aux pratiques qui continuent à être véhiculées dans la fonction publique congolaise en matière de promotion de grade au choix et de promotion sur liste d'aptitude, faisant de ces promotions un type d'avantage réservés à certains corps d'emploi et à certaines relations, il y a une contradiction fondamentale avec la loi qui fixe le statut des fonctionnaires et permet à tous les agents de l'Etat dans la mesure de leurs mérites d'accéder à la promotion sur liste d'aptitude sans aucune restriction d'appartenance à un corps d'emploi.

### ***1-3 Les autorités administratives négligent la notation des collaborateurs.***

Plusieurs fonctionnaires, affirment les agents interviewés, n'avancent pas régulièrement parce qu'ils n'ont pas été notés au cours de l'année par leur chef hiérarchique ou encore par le ministre. L'absence de la note ne résulte pas d'un hasard, mais du fait que les autorités administratives se prêtent moins ou pas du tout à cet exercice. Elle prive l'agent de l'avancement ou de la promotion. Pour ces agents, « *les autorités qui passent à la tête des ministères ne se préoccupent pas des avancements et de la promotion de leurs collaborateurs. Ceux-ci ne s'intéressent pas non plus à la notation de ces agents* ». Comme le souligne Roussignol (1985: 97), « *les supérieurs hiérarchiques ne font pas preuve d'un intérêt suffisant pour leurs agents* ».

D'autres agents ont révélé que la notation des fonctionnaires dépend du caractère des relations que l'agent entretient avec son supérieur hiérarchique. Pour eux, « *le caractère de ces relations génère des décisions de faveur, arbitraires ou même des sanctions* ». C'est pourquoi selon ces mêmes agents, « *tel agent absentéiste, peu méritant qui à la sympathie de son chef hiérarchique est régulièrement noté et favorablement. Par contre, l'agent ponctuel et méritant n'est pas noté et contraint de stagner dans sa promotion* ». Ainsi, « *le fonctionnaire qui se voit priver de toute perspective d'avancement, alors qu'il lui reste plusieurs années de service à accomplir, ne tarde pas à éprouver un malaise* » (Moreau, 1987: 35).

Le statut de la fonction publique et ses textes d'application font de la notation une obligation à laquelle chaque supérieur hiérarchique doit s'atteler pour l'évaluation sans distinction de ses collaborateurs. Parce que, « *la notation n'a pas pour seul but d'accélérer l'avancement d'échelon et de grade des fonctionnaires. Elle est surtout utile à la prise de conscience par chacun, de sa propre valeur professionnelle...* » (Moreau, 1987: 33).

En fait, les autorités administratives peuvent évoquer la charge administrative, la pluralité des missions et des réunions qui constituent pour eux une surcharge de travail afin de justifier le retard ou l'absence des notes pour leurs collaborateurs. Mais il reste que ces autorités ne sont pas toujours obligées de procéder personnellement à la notation des collaborateurs. Certains agents interviewés soulignent, ne pas comprendre la raison qui pousse certaines autorités à vouloir toujours que les feuilles signalétiques (fiche de notation) des agents leur soient déposées même s'ils ne peuvent pas les traiter dans les délais prescrits.

Car, la loi 021/89 (tout comme la loi 15/62 abrogée mais encore en application), dispose à l'article 232, alinéa 2: « *les ministres peuvent déléguer leur pouvoir de notation par arrêté pris conjointement avec le ministre de la fonction publique* ». Au regard de cette disposition, les pratiques quotidiennes des actes de gestion administrative s'opposent à la réalité des textes sur la fonction publique. En effet, le pouvoir de notation comme l'indique la loi découle de l'organisation hiérarchique de l'administration. De ce fait, même si le notateur exerce ses attributions par délégation ou par intérim, ce dernier a qualité dès lors où

le ministre ou l'autorité administrative concernée le lui autorise conformément aux règles en vigueur.

Or d'après les personnes interviewées, certains ministres, directeurs centraux et généraux et d'autres autorités assimilées concernées par la notation, ne délèguent pas leur pouvoir de notation. Ces notateurs, affirment les mêmes personnes interviewées, sont plutôt intéressés par la concentration des pouvoirs qui leur sont confiés. Le pouvoir de notation leur permet d'opérer un choix et une discrimination parmi les agents de l'Etat qui prétendent à un avancement ou à une promotion. C'est dans ce sens que les agents interviewés soutiennent que: *« la loi n'est pas appliquée. Si elle l'était, les agents de l'Etat n'auraient plus de problèmes d'avancement et de promotion liés à la note, quand on sait que la loi 021/89 autorisent aux ministres et aux autres autorités administratives le droit de déléguer leur pouvoir de notation »*.

Le statut de la fonction publique au Congo fait de la notation une obligation que doivent remplir chaque année les autorités hiérarchiques. Dans la pratique, de nombreux fonctionnaires passent plusieurs années sans être notés par leurs responsables hiérarchiques. Si la notation prend le caractère d'un règlement de compte entre les autorités administratives et les collaborateurs, et surtout si elle fait l'objet d'une sorte de marchandage, on peut conclure que les dispositions réglementaires dans ce domaine ne sont pas appliquées et s'opposent aux pratiques rencontrées dans la gestion quotidienne.

#### ***1-4 L'incidence de l'ancienneté dans l'avancement***

La plupart des personnes interviewées ont fait remarquer que la promotion des agents de l'Etat est soumise à la note et à l'ancienneté. La note, comme il a été précédemment souligné, est attribuée par le supérieur hiérarchique. L'ancienneté, consiste au nombre d'année que l'agent passe dans un échelon ou un grade. Selon les agents interviewés, *« la promotion de grade au choix dépend en grande partie de l'ancienneté que du mérite des agents de l'Etat »*. Les agents interviewés affirment également que, *« dans ce type de promotion, il ne s'opère presque pas de choix, car tous les agents qui postulent à la promotion se retrouvent au grade supérieur »*.

En effet, l'ancienneté est considérée comme un critère déterminant dans les avancements et les promotions dans la fonction publique congolaise. Le fait d'avoir passé un nombre d'années dans un échelon ou dans un corps suppose que l'agent a acquis l'expérience et la compétence nécessaire pour occuper un emploi supérieur. De son côté, la loi 021/89 dispose à l'article 64 que: *« les choix en matière de nomination aux différents emplois d'un corps, de mutation, d'affectation et de changement d'affectation sont opérées en fonction du mérite des agents et des besoins de l'administration ».*

A l'instar des diplômes qui ne constituent que des présomptions de compétence (Roussignol, 1985), l'ancienneté peut aussi constituer à son tour une simple présomption de compétence et d'expérience. En effet, il est difficile de prouver que le nombre d'années passées par un agent au service d'une administration suppose une acquisition de compétence plus significative que tous les autres agents. Toutefois, il peut être plus facile de prouver que l'agent qui a passé plusieurs années au service d'un département ministériel est le plus ancien à cause du nombre d'années mais pas le plus compétent. A cet effet écrit Moreau (1987), *« il serait souhaitable en tout cas que soit mise au point une méthode objective d'analyse du profil de chaque agent qui permettrait une véritable prise de conscience par l'intéressé de ses mérites et de ses faiblesses ».*

Dans la mesure où la législation en vigueur (Article 64 de la loi 021/89) ne privilégie pas l'ancienneté mais plutôt le mérite et l'existence des besoins dans l'administration alors que les autorités administratives et politiques mettent plus d'emphasis sur l'ancienneté du fonctionnaire, il y a donc un écart entre les pratiques quotidiennes de gestion sur l'avancement, et la promotion qui mettent de l'avant le principe de l'ancienneté et le texte de loi sur la fonction publique au Congo.

## 2- L'affectation et la mutation

### 2-1- L'avis préalable du ministère sollicité, un facteur déterminant dans l'affectation

Dans le domaine de l'affectation, les agents interviewés affirment que les affectations ne relèvent pas de la seule compétence de la direction générale de la fonction publique. L'affectation est un mouvement indispensable pour la mobilité des agents de l'Etat qui permet à la direction générale de la fonction publique d'assurer une certaine flexibilité dans la gestion des ressources humaines et de combler les manquements en personnel dans certains secteurs.

En l'état actuel de l'administration congolaise, compte tenu des agents qui refusent toutes les affectations qui les sortent des grandes villes, l'affectation permettrait d'assurer une rotation des cadres compétents dans les diverses administrations. Or comme le soutiennent les agents interviewés, *« la DGFP ne maîtrise pas la gestion des mouvements des agents de l'Etat. En effet, elle ne peut pas même si le besoin est réel affecter un agent dans certains ministères sans l'avis préalable des autorités administratives de ces structures »*. C'est ce que certains agents interviewés révèlent de la manière suivante: *« avant que nous ne prenions l'attestation d'affectation de l'agent, il faut que le ministère sollicité puisse se manifester par un avis favorable. L'absence de cet avis empêche la DGFP de procéder à l'affectation de l'agent et constitue une raison évidente pour le ministère sollicité de ne pas recevoir l'agent »*.

Ces différents ministères (Finances, Affaires étrangères, Mines....) expliquent leur refus par la pléthore des effectifs. Ils s'en sortent très bien parce que la DGFP ignore les statistiques exactes des effectifs des agents de l'Etat par ministère.

Cependant, même s'il s'agit de prendre en compte l'avis préalable des autres ministères, il convient de souligner que l'article 81 de la loi 021/89 implique les diverses structures concernées par l'affectation en ces termes: *« si la mutation implique un mouvement de l'agent entre ministères, établissements publics administratifs ou collectivités locales, l'acte de mutation est pris sur proposition des ministres ou des chefs*

*des établissements publics administratifs ou des collectivités locales concernés, par le ministre chargé de la fonction publique* ». Dans la pratique, certains ministères ne passent pas par le ministère de la fonction publique. Lorsque leurs avis sont sollicités, ils les donnent tardivement de manière défavorable.

Il sied par contre de mentionner que cette description n'est pas valable pour tous les agents de la fonction publique. Il y a de ceux qui passent outre l'avis favorable et d'autres qui obtiennent cet avis sans trop de peine. *« Ces agents appartiennent aux cercles des protégés de certaines autorités administratives ou politiques. C'est ainsi qu'en dépit de leur manière de servir de leur rendement ou de leur dossier disciplinaire, ils ont l'appui du sommet stratégique de la structure »*.

Selon ces mêmes agents, *« le problème de la pléthore des effectifs des agents est toujours soulevé lorsque l'agent n'est pas recommandé par une autorité administrative ou politique »*.

Les dispositions de la loi (021/89: article 81) proclament que toute affectation d'un agent impliquant deux ministères ou un ministère et un organisme doit se faire en collaboration avec le ministère de la fonction publique, chargé de matérialiser l'affectation par un acte administratif. Cependant, l'analyse des entrevues fait ressortir que, l'affectation et la mutation des agents de la fonction publique se font le plus souvent sans que le ministère de la fonction publique soit associé.

D'autres agents font état de la nature des affectations et des mutations qui sont comparables à des sortes de sanctions que certains agents doivent subir. En effet, la fonction publique compte actuellement une quantité importante de cadres supérieurs non utilisés et non affectés dont la DGFP ignore le nombre exact. Ces agents ne peuvent être affectés soit parce qu'ils purgent une sanction politique, soit parce qu'ils ne peuvent plus être utilisés dans les ministères du fait qu'ils ont occupés de hautes fonctions administratives et politiques (Ministre, Secrétaires d'Etat...). Pour ces agents, *« la DGFP ne joue pas son rôle de gestionnaire des ressources humaines de l'Etat car, elle ne connaît ni les besoins des autres départements ni non plus le produit mis à sa disposition »*.

C'est pourquoi selon ces mêmes agents, « *l'affectation résulte des mauvaises pratiques administratives. Elle s'apparente à une sorte de sanction que l'on inflige à l'agent qui est sans poste. La plupart des affectations et des mutations sont prises au détriment des dispositions réglementaires pour sanctionner les agents qui n'ont pas la sympathie de leurs chefs hiérarchiques* ». Alors que pour Moreau (1987), la mutation ne doit pas être une mesure disciplinaire mais prise dans le sens du service public.

La loi dans ce sens soumet certains processus de gestion aux mérites et aux besoins de l'administration et non aux humeurs et aux relations. Elle dispose à l'article 64 « *les choix en matière de nomination aux différents emplois d'un corps, de mutation, d'affectation et de changement d'affectation sont opérés en fonction du mérite des agents et des besoins de l'administration* ».

« Mais l'administration congolaise, selon d'autres agents, *ne fonctionne pas en tenant compte des besoins et du mérite. Si cette dernière respectait ses propres besoins, elle ne serait pas pléthorique. Ensuite, les agents méritants ne sont pas toujours utilisés et affectés aux emplois qu'il faut. Ce sont les courtisans, les parents les partisans qui sont toujours promus aux emplois supérieurs et affectés à des postes honorifiques* ».

Ces situations administratives font qu'il devient difficile pour les agents animés par la volonté de travailler d'entreprendre des initiatives. Ils savent pertinemment quels que soient leur rendement ou encore leur bonne conduite, qu'ils ne pourront ni être élevés à l'échelon supérieur ni être promus à un nouveau poste plus gratifiant. L'agent victime d'une telle situation se sent désavoué, perd toute motivation et plus rien ne lui pousse à prendre du sérieux dans son travail qui se traduit par une certaine inefficacité administrative.

Mikulowski (1990: 13), en parlant des fonctions publiques africaines en général, affirme « *qu'un autre élément très important explique le désordre et l'inefficacité dans les administrations africaines: la trop grande interférence du politique dans l'administration. Du fait du népotisme ou du favoritisme, on nomme à des postes-clés de la machine administrative des cadres qui n'ont ni la formation ni l'expérience, ni la capacité de gérer les services. Ils sont maintenus par la volonté du prince* ».

L'affectation et la mutation selon la loi 021/89, sont opérées conjointement par la DGFP et les ministères en tenant compte du mérite et des besoins de l'administration. Or dans la réalité administrative, les ministères détournent le pouvoir réglementaire qui leur permet de donner leur avis sur une affectation ou une mutation en un pouvoir discrétionnaire. Ce pouvoir discrétionnaire permet dans un sens de favoriser l'affectation et la mutation des amis, des parents et des partisans alors qu'il permet dans un autre sens de sanctionner ceux qui ne sont pas favorables aux chefs. Ainsi, ces pratiques organisationnelles non réglementées, supplantent quotidiennement la réglementation en vigueur dans la fonction publique et se traduisent par l'inefficacité de la loi dans la gestion des carrières administratives des agents de l'Etat.

## ***2-2 L'affectation des agents de l'Etat***

Le pouvoir de répartir les agents de l'Etat entre divers ministères et de les affecter, revient à la fois aux ministères concernés et au ministère de la fonction publique. Selon plusieurs agents interviewés, l'affectation ne se fait pas suivant la procédure prescrite par les textes réglementaires. En fait selon la procédure consacrée par les textes en vigueur, l'administration tient compte des nécessités de service, des demandes formulées par les intéressés et de la situation familiale de l'agent. Toutefois, pour des raisons de service l'agent peut être affecté par l'administration dans le souci du bon fonctionnement du service public.

Cependant, il est constant dans les propos des agents interviewés que les affectations en général ne se font pas pour que l'on puisse placer l'agent le plus compétent au poste vacant mais, plus pour satisfaire les besoins ethniques, régionaux ou partisans. En effet, « *les affectations ne sont pas toujours commandées par le souci de mettre la personne qu'il faut à la place qu'il faut, mais trop souvent par celui de caser un parent ou un protégé qui, par le fait même, se sentira à l'abri de l'autorité et du pouvoir de sanction de son supérieur direct* » (Sarassoro, 1985: 96).

C'est ce qui explique selon ces mêmes personnes interviewées, « *que de nombreux agents refusent les affectations légalement prononcées par l'administration et abandonnent*

*leurs postes. Ces agents sont régulièrement payés et ne sont pas inquiétés par une quelconque sanction. Cela constitue un problème dans l'affectation rationnelle des agents à travers la république, parce que la plupart des hauts fonctionnaires sont concentrés dans les grandes villes et laissent désertes les régions qui se trouvent sous administrées* ». Ces fonctionnaires rejettent le principe de la mobilité et restent indéfiniment dans le même service, la même direction ou le même département. Très souvent, soutiennent les agents interviewés, « *ces régions ne disposent pas du profil des fonctionnaires de niveau convenable pour gérer adéquatement l'administration* ».

Or, l'article 224 de la loi définit à l'endroit du fonctionnaire une obligation « *de rejoindre son poste de travail à la date fixée par son arrêté d'affectation ou son contrat et assurer personnellement les missions qui lui sont confiées dans le cadre de son emploi* ». La loi prévoit même en son article 292 une révocation avec droit à pension pour tous les agents qui refusent de rejoindre leur poste d'affectation.

Dans la pratique affirment les interviewés, certains agents ne sont pas obligés d'obéir à une affectation. Ils sont couverts par leurs relations avec les autorités administratives et politiques qui freinent la prise des sanctions à leur endroit. A cet effet, ces agents reçoivent en contre partie des affectations dans les cabinets administratifs ou politiques. Dans ces départements ministériels ou entreprises affirme Kississou (1970: 89), « *certain services sont occupés par la majorité des ressortissants d'un même coin. La situation est parfois tellement remarquable que l'on a l'impression d'être en présence d'une ambassade régionale ou d'une légion tribale ou alors d'un consulat tribalo-régionaliste* ». C'est ainsi qu'il se dégage un écart entre les dispositions de la loi 021/89 et la manière avec laquelle les fonctionnaires sont gérés quotidiennement.

Selon ces mêmes agents interviewés, « *plusieurs agents de l'Etat non titularisés sont quotidiennement mutés d'un ministère à un autre. Ils profitent de la position hiérarchique des parents, des amis ou des autorités qui ont leur estime pour se faire muter au détriment de la loi* ». La loi 021/89 dispose que le fonctionnaire ne peut être muté s'il n'est nommé à un emploi. La nomination du fonctionnaire passe par sa titularisation. En réalité, les

fonctionnaires stagiaires sont mutés et nommés à des postes de responsabilités dans divers départements ministériels.

La législation en vigueur accorde à la DGFP un pouvoir important dans les processus d'affectation et de mutation. Elle est un maillon capital de la gestion des agents de l'Etat. Cependant, les pratiques administratives démontrent que l'affectation et la mutation se font plus en fonction des relations et des affinités et que la DGFP ne gère pas effectivement le personnel de l'Etat. Si l'affectation et la mutation selon les dispositions réglementaires sont de la compétence de la DGFP et du ministère sollicité, il se dégage au regard des pratiques rencontrées dans la fonction publique que ces mouvements dépendent moins des textes en vigueur que des relations que l'agent entretient avec les diverses autorités, les amis et les parents.

### **3- La formation**

#### ***3-1 La formation n'est pas faite selon les besoins de l'Etat***

Presque tous les agents interviewés reconnaissent que la formation n'est pas l'oeuvre de la DGFP. C'est chaque agent désireux de se former qui s'organise à sa manière pour obtenir une bourse de formation à l'étranger, soit s'admet à un concours professionnel, soit engage ses propres fonds pour aller en formation à l'étranger. Il arrive aussi que certains ministères organisent des stages pour leur agents, sans que la fonction publique en assure la coordination. L'exemple le plus courant est celui des agents des douanes qui financent leur propre formation à l'Ecole d'Accises de Belgique. Ils y vont de leur propre gré sans respecter les besoins de l'administration. Pendant une période de neuf mois, ces agents ne sont pas soutenus financièrement par l'Etat mais à leur retour l'administration leur reconnaît le droit à la promotion. Ces agents acceptent cette situation parce que la promotion qui leur est accordée leur permet de combler les dépenses liées à la formation qu'ils ont reçue. Ce qui importe, pour ces agents des douanes, ce n'est pas le besoin de l'administration mais, celui du fonctionnaire qui veut se réaliser et s'affirmer dans la société.

Dès lors, il est permis de constater que dans cette démarche de formation, la DGFP n'intervient nulle part et qu'il n'y a pas de politique de formation. La formation ne se fait pas selon les besoins de l'administration mais selon les désirs des agents de l'Etat. Comme le soulignent ces agents: « *la direction générale de la fonction publique ne contrôle rien et ne se préoccupe pas de la formation des agents de l'Etat. Les fonctionnaires se débrouillent tous seuls pour obtenir des offres de formation ou encore ce sont quelques rares ministères qui les obtiennent* ».

Pour ces personnes interviewées, la conséquence de cette formation qui se fait suivant les besoins des agents est que la plupart des agents qui vont en stage reviennent pour la grande majorité avec des diplômes qui ne correspondent pas aux besoins réels de l'administration. Ces agents sont en revanche mal utilisés ou pas du tout et surtout affectés à des emplois qui ne correspondent pas à la formation qu'ils ont acquise. La tendance est par conséquent de toujours former des cadres supérieurs. « *C'est ce qui explique du coup le fait que la fonction publique congolaise possède actuellement une pyramide des qualifications renversée. Il y a en effet plus de fonctionnaire de conception et d'application (73%) que d'exécution (27%)* » (Koyo, 1994: Annexe 1, 2).

Dans la fonction publique congolaise selon certaines personnes interviewées, le pourcentage des cadres supérieurs regroupant les agents chargés de la conception et de l'application est plus important que le nombre des agents chargés de l'exécution. Les agents des catégories chargés de l'exécution et de l'application représentent 73% des effectifs de la fonction publique tandis que les autres catégories représentent 27% des fonctionnaires. Les agents assignés aux tâches d'exécution sont en nombre insuffisant et, ce nombre ne permet pas l'exécution rapide et efficace des tâches quotidiennes.

De manière générale, la loi 021/89 en son article 14 donne à la DGFP le pouvoir de prononcer la mise en stage et de viser l'acte ouvrant un concours ou un examen de l'administration et d'arrêter le nombre de place offert.

Dans ce contexte, la direction générale de la fonction publique a dans une certaine mesure, un droit de regard dans les stages de perfectionnement des agents des catégories inférieures organisés à l'intérieur du territoire national. Cependant, comme le font remarquer

certains agents interviewés, c'est la direction de la formation permanente qui organise, publie les listes des stagiaires et leur délivre des attestations de fin de formation. La DGFP n'assure pas la coordination de la gestion des agents de l'Etat. Elle ne connaît pas les besoins des ministères et ne dispose d'aucun moyen de pression pour les contraindre à lui faire état de leurs besoins.

Ces mêmes agents interviewés soulignent que, « *la DGFP ignore le nombre exact des agents de l'Etat qui sont en formation. Même pour les formations qui se passent à l'intérieur du pays, elle n'a aucune donnée statistique* ». La gestion des carrières administratives passe par la maîtrise des effectifs des agents de l'Etat placés sous la responsabilité de la DGFP, afin d'éviter que les agents se forment selon leur propre besoin et gravissent les échelons de la hiérarchie de manière non réglementaire.

Selon le statut de la fonction publique congolaise, la formation permanente des agents de l'Etat se donne pour accroître l'efficacité des agents dans l'accomplissement des objectifs de l'administration et de contribuer à une meilleure utilisation des ressources humaines dans la fonction publique. Celle ci doit être coordonnée par la DGFP qui est chargée suivant le statut de la fonction publique de tenir les statistiques de la fonction publique. Or il se dégage que la formation des agents ne suit pas les besoins de l'Etat et n'est pas organisée par la DGFP. Ce sont les fonctionnaires et les départements ministériels qui contrôlent la formation au détriment des textes de la fonction publique. Et comme l'ont révélé quelques personnes interviewées cette formation ne se donne pas pour augmenter l'efficacité de l'administration ni pour bien accomplir ses objectifs moins encore pour améliorer l'utilisation des hommes dans la fonction publique.

### **3-2 La formation brise le caractère progressif de la promotion**

Le manque de coordination de la formation des fonctionnaires par la DGFP, a des répercussions dans la pyramide administrative et même dans le budget de l'Etat. En effet, soutiennent les agents interviewés, « *la promotion ne se fait pas de manière progressive dans la fonction publique congolaise et n'est pas offerte aux plus méritants* ». Les agents des catégories B, C, D et AII se retrouvent tous dans le même stage de perfectionnement de

neuf mois pour aspirer au même grade. Ces agents de catégories inférieures enjambent ainsi avec la complaisance de la DGFP et de leurs ministères respectifs, toutes les catégories intermédiaires pour se retrouver au sommet de la hiérarchie.

S'agissant des agents des douanes, les personnes interviewées soulignent que certains contrôleurs et brigadiers des douanes se rendent à l'école d'Accises de Bruxelles où ils subissent une formation de neuf mois. Ainsi, au retour de cette formation, ils passent de la catégorie C pour certains et D pour d'autres, à la catégorie AI et au grade d'inspecteur des douanes. De cette manière, le brigadier saute les catégories CI, BII, BI et AII pour se retrouver au sommet de la hiérarchie: AI. Pour les agents interviewés, le caractère progressif de la promotion des agents de l'Etat est ainsi remis en cause par ces pratiques quotidiennes dans la fonction publique.

Un second exemple de cette situation administrative peut être illustré par la formation donnée par l'école supérieure du parti de Brazzaville. Dans cette école, affirment deux agents interviewés, y allaient les instituteurs (BI), les moniteurs (CI), les attachés (AII) les ingénieurs et bien d'autres agents de l'Etat. Ces agents prenaient ensemble les mêmes cours et au terme de leur formation aspiraient tous à la catégorie AI de leurs corps respectifs. Il est donc très courant de rencontrer dans la fonction publique, un agent de l'Etat instituteur adjoint qui de retour d'un stage est promu au grade d'administrateur des SAF ou encore un secrétaire d'administration qui est promu secrétaire des affaires étrangères ou encore un instituteur adjoint qui est promu professeur de lycée.

L'article 260 de la loi de son côté précise que pour accéder à un concours ou à une formation professionnelle, il faut appartenir à l'échelle immédiatement inférieure au niveau de stage auquel le concours donne accès. Or, les catégories qu'occupent ces agents au départ de leurs formations, ne sont pas immédiatement inférieures mais très loin de l'échelle immédiatement inférieure au niveau de stage auquel la formation donne accès. De cette manière, les pratiques administratives s'éloignent des dispositions réglementaires.

### **3-3 La promotion n'est pas reconnue à tous les agents de l'Etat**

La fonction publique congolaise comprend un nombre important de cadres supérieurs de catégorie AI. Il arrive que ceux-ci obtiennent en cours de carrière des stages de perfectionnement ou de spécialisation de neuf mois ou plus. A leur retour de stage, les services de la direction générale de la fonction publique refusent à certains agents le droit d'obtenir une promotion alors qu'ils l'accordent à d'autres sur la base des relations amicales, partisans ou tribales.

C'est pourquoi plusieurs agents interviewés affirment que, *« le perfectionnement et la spécialisation de neuf mois et plus des cadres de la catégories AI, ne sont pas bénéfiques pour les fonctionnaires...Dans la pratique, les services de reclassement et de stage accordent la promotion à la tête de l'agent et non à tous ceux de la catégorie AI qui bénéficient d'un stage »*. Cette situation découle du fait que *« les gestionnaires des agents de l'Etat n'ont pas les mêmes profils, les mêmes approches et surtout pas les mêmes interprétations des textes »*.

A ce niveau en regard des entrevues, il apparaît encore un besoin de formation pour les gestionnaires des textes dans la fonction publique. Une formation qui se ferait en fonction des besoins de l'administration, parce que l'un des objectifs d'une administration à la recherche de l'efficacité est d'utiliser le personnel le plus qualifié pour répondre aux attentes du public.

Il arrive aussi, comme le souligne ces mêmes agents, que pour une formation ayant la même durée, les mêmes équivalences académiques et administratives que les reclassements indiciaires des agents diffèrent. *« Cette situation est créée par la complaisance des agents de la direction générale de la fonction publique qui traitent de manière discriminatoire les agents de l'Etat »*. Cependant, aucune disposition réglementaire ne consacre cette inégalité entre les agents de l'Etat.

Que ce soit l'ancienne loi abrogée ( loi 15/62 ) et ses textes d'application ou encore la loi 021/89 actuellement en vigueur il est mentionné que *« tout fonctionnaire a droit, dans la mesure de son mérite et des besoins de l'administration, à la promotion »* (article 260, loi

021/89 ). Plus spécifiquement, l'article 10 de la loi 021/89 dispose que: « *les fonctionnaires d'un même corps sont identiquement dénommés, soumis au même régime de carrière et obéissent aux mêmes dispositions du statut...* ». Cependant selon les entrevues, dans les pratiques quotidiennes des gestionnaires du personnel de l'Etat, tous les fonctionnaires revenant d'une formation légalement reconnue et appartenant parfois au même corps d'emploi, ne bénéficient pas de manière égale de la promotion, moins encore du même régime de carrière. Au regard de la loi, il y a donc un écart entre la loi 021/89 et les pratiques quotidiennes de gestion des fonctionnaires qui éloignent la DGFP de ses préoccupations sociales traditionnelles, parmi lesquelles, la recherche d'une grande égalité dans le recrutement et dans le déroulement des carrières des fonctionnaires.

#### ***3-4- La formation initiale des agents est insuffisante***

La plupart des agents interviewés et en particulier les agents subalternes qui interprètent et rédigent les actes de gestion des fonctionnaires, éprouvent des difficultés. Ceux-ci soulignent le fait que leur formation initiale ne leur permet pas d'augmenter leurs performances et de saisir exactement la portée des textes. Ils citent en référence la loi 021/89, qui pour eux « *est complexe* ». Cette loi est aussi complexe pour les cadres supérieurs qui disent que: « *cet outil de travail ne répond pas aux attentes de la fonction publique et est dépassée dans plusieurs de ses articles (articles 20, 85, 90,142,182,197...) qui ne peuvent être appliqués au contexte administratif, social et politique actuel* ».

Il se dégage ainsi que la transplantation d'un outil de travail (loi 021/89) sans mesure d'accompagnement ou de facilitation, sans aucune information sur les processus de gestion entraîne des difficultés d'adaptation, et de compréhension pour les utilisateurs. En effet pour l'un des agents interviewés au cours de cette recherche, « *l'expertise étrangère qui a confectionné la loi 021/89 a augmenté les difficultés de compréhension de cet outil, en ne livrant aucun instrument d'application ou de référence qui mettrait en mouvement ce cheval de fer* ».

Par contre, les agents interviewés affirment que: *« les agents subalternes sont abandonnés à leur sort depuis leur entrée dans la fonction publique. La DGFP ne se préoccupe pas de la formation des agents mais, attend seulement des résultats ».*

Cependant la loi 021/89 en son article 249 dispose:

*« la formation permanente à pour but d'accroître leur efficacité dans l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées et de contribuer à une meilleure utilisation des ressources humaines dans la fonction publique ».* La même loi reconnaît que la formation constitue à la fois un droit et un devoir pour l'agent.

La formation est, pour plusieurs agents interviewés, une variable d'action susceptible de susciter des améliorations de leur performance tant individuelles que collectives. Pour ces derniers, la formation permet aussi d'améliorer leur situation administrative et financière.

L'administration selon les entrevues n'organise pas en réalité les stages de formation pour les agents subalternes. Lorsqu'ils le sont, l'accès n'est pas ouvert à tous les agents qui ont le mérite. Comme il a été souligné pour la notation et pour l'affectation, la participation à ces stages soutiennent certaines personnes interviewées, dépend du caractère des relations que les agents entretiennent avec leurs supérieurs hiérarchiques. Et pourtant la formation, est une occasion qui est donnée aux agents de l'Etat d'actualiser leurs connaissances, leur savoir et mieux encore de s'adapter aux changements modernes.

Il en va de même pour les cadres supérieurs de la fonction publique qui ne bénéficient ni de recyclage ni de perfectionnement. L'efficacité d'une administration dépend aussi bien de son organisation, de ses recrutements mais aussi bien de la place qu'elle accorde à la formation de ses agents. Au moment où la société actuelle parle des prouesses de la technologie et des méthodes *poussées de traitement de textes grâce à l'ordinateur*, *« il est curieux de constater que près de 90% des cadres supérieurs congolais ne savent pas manipuler un ordinateur »*, soutiennent deux agents interviewés. Or, appuient ces agents, *« l'Ecole nationale d'administration publique et de magistrature dispose d'une structure créée uniquement pour assurer le perfectionnement et le recyclage des agents de l'administration qui pourrait répondre aux problèmes des agents de l'Etat dans ce domaine. Mais la DGFP n'entreprend aucune démarche dans ce sens ».*

Ainsi, il est difficile de vouloir accroître l'efficacité des agents qui ne se réfèrent qu'à leur situation initiale parce que, « *si l'homme du XX<sup>e</sup> siècle ne devait disposer tout au long de son existence que du maigre bagage accumulé pendant les douze, quinze ou vingt années de sa formation initiale, son épanouissement serait singulièrement compromis. Il lui faut donc trouver des moyens de parfaire, compléter et approfondir ses connaissances et ses aptitudes* » (Botti, cité par Mvé-Ebang 1991:723). D'ailleurs la formation initiale se donne dans les collèges, les lycées et université d'enseignement général. Celle-ci ne peut donc pas permettre aux agents de maîtriser les processus administratifs et rendre la fonction publique plus efficace. La formation professionnelle est de ce fait, « *l'un des rares leviers dont dispose l'administration pour améliorer ses performances* » (Déligny, 1990: 97).

Dans le discours légal soulignent les agents interviewés, les autorités administratives congolaises insistent sur le caractère obligatoire de la formation professionnelle pour les fonctionnaires. Cette volonté ne se traduit pas concrètement dans les faits. Cette volonté est absente aussi bien dans les faits que dans l'organisation de la formation par les autorités administratives congolaises. C'est pourquoi, en dépit du fait que la loi (Article 249, alinéa 2) consacre la formation permanente des fonctionnaires comme un droit et un devoir, il sied de constater que dans la pratique, celle-ci ne constitue pas un droit moins encore un devoir et qu'elle ne se fait pas comme l'indique les textes en vigueur.

### ***3-5- Les cadres supérieurs ne s'impliquent pas dans la formation des agents subalternes.***

Plusieurs agents interrogés soulignent que la formation des agents subalternes de la fonction publique ne constitue pas une préoccupation majeure des responsables hiérarchiques. La formation professionnelle ou continue des agents de l'Etat, peut améliorer leur situation tant professionnelle que financière et que l'efficacité de cette formation est largement proportionnelle à l'implication de leurs supérieurs qui représentent la haute hiérarchie.

Cependant, comme l'affirment les personnes interviewées, « *les agents subalternes sont abandonnés à leur sort depuis leur entrée dans la fonction publique. Celle-ci ne se*

*préoccupe pas de la formation des agents mais attend seulement des résultats. Les fonctionnaires se débrouillent tous seuls... »*

Le perfectionnement et la formation en cours de carrière peuvent bien être retenus comme des moyens de récompenser et d'encourager les agents de l'Etat. Dans ce cas, les cadres supérieurs devaient en principe trouver un intérêt réel dans la formation de leurs collaborateurs et s'impliquer largement. Car selon l'article 251 de la loi 021/89: *« au poste de travail, il est de la responsabilité permanente des cadres à tous les niveaux de la hiérarchie, de se préoccuper de la formation des agents qui leur sont subordonnés »*.

Nous avons cependant constaté que les cadres dans les ministères sont plus préoccupés par leur propre stage de perfectionnement ou de spécialisation. De ce fait, toute offre de bourse ne pouvant répondre à leurs attentes ou à celles de leurs relations demeure bloquée dans les tiroirs. C'est à quelques jours du délai d'expiration de l'offre de bourse que celle-ci est affichée à l'attention des agents qui ne peuvent plus en bénéficier, compte tenu des délais.

En réalité, la formation permanente a pour but d'accroître la qualification professionnelle des fonctionnaires. Elle apparaît donc comme une réponse aux demandes des agents interviewés qui soulignent que leur formation initiale ne leur permet pas de maîtriser leur domaine et de bien interpréter les différents textes. Dans la fonction publique congolaise, soutiennent ces agents, *« la formation professionnelle n'est pas perçue comme un élément pouvant rehausser les qualités de l'agent de l'Etat. Mais elle permet soit aux cadres de réduire le nombre d'aspirants aux fonctions de conception et de demeurer les éternels cadres supérieurs de l'administration, soit de se valoriser en faisant la promotion de leurs protégés »*.

L'article 251 accorde une place essentielle au chef hiérarchique dans la formation des agents placés sous son autorité. Cet article fait de la formation du subordonné, un devoir qui incombe au chef hiérarchique. Cependant l'analyse des entrevues permet de soutenir que, les autorités hiérarchiques ne s'impliquent pas du tout dans le processus de formation de leurs subordonnés, sauf pour leurs relations et leurs parents. Au regard des pratiques de gestion et des comportements décrits par les agents interviewés et des dispositions réglementaires de l'article 251, il se dégage un écart car, pour que la formation des subordonnés ait un intérêt

et une efficacité, de même pour que l'agent soit inscrit retenu ou proposé par l'administration l'avis du chef hiérarchique est incontournable. Or, celui ci est moins intéressé par la situation administrative de ses collaborateurs.

### ***3-6 La place des relations humaines à la direction générale de la fonction publique***

La bonne gestion des carrières des agents de l'Etat ne peut se faire sans l'existence des relations humaines établies au sein de l'organe technique qui a en charge, la gestion du personnel de l'Etat. Pour certains agents interviewés, *« les agents de la DGFP, résistent à la collaboration avec les délégués de la fonction publique en service auprès des départements ministériels. Les directeurs et les chefs de service privilégient le cloisonnement traditionnel. Aucune communication pouvant inciter les agents subalternes n'est établie »*.

D'autres agents ont soutenu que, *« Les agents sont placés huit à dix dans des locaux conçus pour trois. Ils ne peuvent pas conserver leurs documents dans des endroits sécuritaires. Ils travaillent dans les couloirs, où la lumière fait défaut mais où la poussière leur ronge quotidiennement »*.

Or, Herzberg (1970) sur le management mentionne que le moral et le rendement des agents dépendent en partie de l'aménagement des lieux de travail, du respect des droits de chacun, de l'importance qui lui est accordée par ses pairs, de la nature des rapports entre supérieurs et subordonnés et entre collègues.

Le cloisonnement, le manque de relation entre les chefs et les subordonnés, pour ces agents, font que les chefs sont mal informés de ce qui se passe réellement dans leurs services. En revanche, les agents sous informés, devinent ce qu'ils doivent faire. Comme le fait remarquer Gagnon (1992: 545) en parlant de la fonction publique d'emploi, *« les gestionnaires qui gèrent vraiment les personnes qui composent leur équipe établissent une communication plus ouverte et plus significative avec leurs employés »*. C'est dans ce contexte que Fougère (1968), affirme que l'esprit d'initiative de l'agent ne peut se développer si ce dernier ne dispose pas d'une information régulière sur le fonctionnement de

la structure. En effet, l'information permet de contrôler les interactions observées entre différentes entités de l'organisation et permet également à chaque entité de remplir sa fonctions pour contribuer au fonctionnement de l'ensemble (Hurtubise, 1990). La gestion judicieuse des carrières administratives des fonctionnaires ne peut à cet effet, faire abstraction des relations humaines qui doivent s'établir au sein de la structure administrative. Cependant, le statut de la fonction publique et le décret 85/593 régissant le fonctionnement et l'organisation de la direction générale de la fonction publique ne font aucune place au développement des relations humaines et d'un système d'information.

### ***3-7 Le circuit d'approbation des textes de gestion***

Tous les agents interviewés ont affirmé que le décret 86/260 du 25 Mars 1986 définit un circuit d'approbation des textes administratifs qui traduit la lenteur de parution des textes liés à la carrière des agents de l'Etat. Pour ces agents, ce texte institue plusieurs paliers de contrôle (ces paliers sont chargés de l'étude, de la discussion, de la décision du contrôle...) qui dans la réalité ne trouvent pas de justification. Pour illustrer ces propos, ces agents citent l'exemple suivant d'un projet de reclassement.

Ce texte est initié au départ par un rédacteur relevant du service des reclassements. Il est ensuite soumis au chef de bureau fonctionnaire qui donne son avis afin que le projet soit soumis à la dactylographie. Après la dactylographie le texte revient auprès du chef de bureau qui après un autre contrôle le transmet à l'agent chargé de la vérification de tous les projets des fonctionnaires dans ce service. Le projet est par la suite envoyé auprès du chef de service qui après son contrôle le transmet auprès du directeur de la gestion des carrières administratives. Lorsque le texte remplit les exigences légales, il est transmis au directeur général de la fonction publique. Ensuite, le projet de texte est envoyé au ministère des finances où il doit passer à peu près à travers le même nombre de paliers de contrôle. Le projet de reclassement est ensuite envoyé à la direction du contrôle financier pour un autre contrôle relatif au domaine financier.

Le projet de texte revient au cabinet du ministre de la fonction publique où il doit subir encore un contrôle de la légalité cette fois ci par les agents du cabinet et non les

initiateurs du projet. Le projet est par la suite transmis au cabinet du premier ministre qui après l'avoir signé le transmet au secrétariat général du gouvernement pour un contrôle ultime avant qu'il ne soit publié.

Il convient de retenir qu'à quelques exceptions près, la plupart des structures ou paliers de contrôle effectuent le même contrôle de conformité des projets des actes de gestion par rapport à la loi. C'est pourquoi, selon presque tous les agents interviewés, *« la simplification des procédures de gestion et du circuit administratif ont un impact réel dans l'amélioration de la gestion des carrières administratives dans la fonction publique »*.

En effet, *« la complexité des procédures et l'augmentation du nombre de formalités imposées aux usagers ne servent-elles pas de prétexte à la création ou au maintien de structures inutiles et qui tournent à vide, dans l'autojustification par la paperasse, multipliée sans utilité véritable »* (Roussignol, 1985: 95).

Dans ce même contexte du circuit d'approbation des textes administratif, il convient d'aborder également le problème des textes que les agents des services techniques de la DGFP visent sur les projets des actes de gestion et qu'ils appellent habituellement, *« attendus »*.

Ces agents ont relevé en décrivant le circuit d'approbation des textes administratifs que les textes de gestion sont bloqués dans leur évolution par les divers changements des gouvernements. En effet, sur tous les actes administratifs de gestion des agents de l'Etat, se trouvent visés les décrets qui portent nomination du premier ministre, des ministres et celui qui organise leurs intérim. *Ces textes, selon ces agents, « n'apportent ou n'enlèvent absolument rien au fond du projet de texte de l'agent de l'Etat ou encore dans la validité de l'acte administratif de gestion »*.

Ainsi, lorsqu'il y a remaniement ministériel affirment les agents interviewés, *« les services de gestion de la direction générale de la fonction publique ne peuvent plus fonctionner jusqu'à la publication des divers textes mentionnés ci dessus. Ces textes selon les agents, prennent toujours du retard pour paraître. Ces retards et les fréquents rejets des textes dont les agents de l'Etat sont victimes constituent des préjudices pour leurs »*

*carrières. Au point où, beaucoup d'agents des services sociaux ont des arriérés importants dans le domaine des avancements, de la promotion et même des reclassements ».*

Ces procédures et l'ensemble des visas institués par les textes en vigueur selon les entrevues, alourdissent le système par le nombre croissant de paliers de contrôle qu'ils instituent et freinent la progression régulière des agents de l'Etat. Au lieu d'être promus toutes les deux années ou d'être promus dans les délais raisonnables au retour d'une formation, l'agent de l'Etat doit attendre deux, quatre, six ou dix ans.

Le circuit d'approbation des textes et l'ensemble des textes visés sur les actes de gestion des carrières des agents de l'Etat ne favorisent pas la flexibilité de la gestion des ressources humaines. D'ailleurs, le rythme imprégné aux actes administratifs par le circuit d'approbation et l'abondance des visas, ne permettent pas aux agents de l'Etat d'avancer, d'être promus, d'être détachés ou mis en disponibilité au moment prévu par les textes en vigueur parce qu'il est très difficile de définir le temps nécessaire à la réalisation d'une opération administrative.

Pour Roussignol (1985: 95), « *on pourrait même penser que dans beaucoup de cas, on a accru la lourdeur et la complexité des procédures, d'autres éléments, trouvant dans d'autres contextes politico juridiques leur inspiration, étant venus par ailleurs ajouter quelques rouages supplémentaires aux circuits de décisions et de contrôle... ».*

De manière générale, la loi 021/89 reconnaît aux agents de l'Etat des avancements réguliers, automatiques, le droit à la formation, des affectations suivant les besoins de l'Etat. Or, la cadence de progression des textes de gestion imprimée par le circuit administratif et l'ensemble des visas ne favorisent pas une gestion meilleure des carrières administratives et sont en contradiction avec les dispositions de la loi 021/89 qui institue une gestion efficace et plus flexible des ressources humaines dans la fonction publique congolaise.

## **CHAPITRE - VII - LIMITES ET RETOMBEES DE L'ETUDE**

## VII - LIMITES ET DEVELOPPEMENTS POSSIBLES DE L'ETUDE

### 1- Limites de L'étude

Une des limites de cette étude vient du fait que nous n'avons pas rencontré toutes les personnes qui seraient touchées par cette recherche. C'est le cas des usagers qui bénéficient des services de la DGFP. Ceci s'explique par le fait que cette étude porte essentiellement sur certains processus de gestion des actes administratifs et seuls les agents qui les pratiquent sont les mieux placés pour les apprécier. Nous avons donc interviewé six personnes représentatives des différentes catégories des agents qui s'occupent de la gestion des carrières administratives dans la fonction publique congolaise. Le fait d'avoir retenu six personnes relevant du ministère de la fonction publique nous a permis de faire des entrevues en profondeur. Cependant, ce fait nous empêche de généraliser absolument cette étude à l'ensemble de l'administration congolaise et à l'ensemble des administrations africaines.

La deuxième limite qui peut aussi être une force, provient du fait que le chercheur appartient à l'organisation en cause. Il est donc possible que certains propos soient influencés par sa perception des choses. Cependant, le fait d'appartenir à l'organisation en cause a permis au chercheur de s'intégrer facilement dans le milieu, d'inspirer confiance aux agents interviewés et de lire les entrevues avec un certain recul, en plus de partager leur langage et de saisir les nuances de leur discours.

Il convient aussi de mentionner que cette étude s'est faite dans une période de crise. En effet, au moment où nous menions cette recherche, la fonction publique était en grève. Nous ignorons par ailleurs quel a pu être l'effet de cet arrêt de travail sur les entrevues que nous ont données certains agents de la fonction publique.

## 2- Développements possibles de l'étude

En regard du rôle primordial qui est accordé à la gestion des carrières administratives dans le développement des administrations publiques, il serait souhaitable qu'une étude de faisabilité soit entreprise en vue de l'implantation d'un système de gestion de l'information susceptible de renforcer la gestion des carrières des personnels de l'Etat. Car, il est difficilement admissible pour une direction générale de la fonction publique de ne pas avoir d'informations fiables sur les agents qu'elle gère.

Dans la mesure où notre étude ne s'intéresse qu'à certains processus de la gestion des carrières administratives, il serait donc indiqué d'étudier les autres aspects liés à la gestion des carrières administratives: le recrutement, le congé, le détachement, la mise en disponibilité, la retraite, la révision des situations administratives etc. Il serait aussi souhaitable à terme de mener une étude sur la gestion prévisionnelle des agents de l'Etat.

Par ailleurs au terme de cette recherche quelques questions peuvent être considérées comme des axes qui devront retenir notre attention dans le futur. Par exemple:

- Quelle politique adopter en matière de gestion des carrières administratives pour favoriser le développement des agents?
- Que faire en matière de gestion des carrières administratives pour amener la direction générale de la fonction publique à prendre conscience de l'impact des éléments de la carrière pour le fonctionnaire?
- Comment simplifier les règles de gestion quotidiennes des carrières administratives?
- Comment assurer la fiabilité des systèmes d'information et le respect des règles de gestion?

## CONCLUSION

## CONCLUSION

La gestion des carrières administratives par la direction générale de la fonction publique suscite quelques réflexions en regard de la loi 021/89 et des pratiques quotidiennes de gestion. En effet, cette étude a permis de montrer l'écart qui existe entre les pratiques quotidiennes de gestion des actes administratifs et les textes réglementaires en la matière.

En effet, aux termes de l'analyse des entrevues il ressort que la gestion des carrières administratives suppose au préalable que les gestionnaires du personnel aient une formation qui leur permet de maîtriser la gestion des textes et les nouvelles techniques administratives. Elle suppose également des procédés légers et des circuits administratifs simples qui s'harmonisent autour d'un système interne d'information. Par conséquent, il faut que les effectifs et les divers procédés de gestion des actes administratifs des agents de l'Etat soient simplifiés et moulés dans des techniques moins ennuyeuses. Or, notre recherche nous a donné l'occasion de constater que la direction générale de la fonction publique ne maîtrise aucun de ses volets.

S'agissant de la promotion et des avancements, il est apparu dans l'analyse des propos des agents interviewés que les pratiques courantes de gestion administrative issues des habitudes des agents l'emportent sur les textes réglementaires. L'inexistence des textes d'application de la loi 021/89 qu'évoquent certains fonctionnaires pour justifier certaines pratiques dans la gestion carrières des agents de l'Etat ne suffit pas pour expliquer « *l'état décadent du système* » de gestion des carrières administratives des fonctionnaires.

Les textes sur la fonction publique insistent sur le fait que la promotion est un droit pour tous les fonctionnaires congolais. Cependant, il est ressorti de l'analyse des processus de gestion décrite par les agents interviewés que les agents de l'Etat ne bénéficient pas de manière indistincte et égale de la promotion. Celle-ci se fait sur des bases subjectives et non sur la base de la loi. L'avancement constitue aussi tout un problème à cause de la notation qu'il institue. En effet, la notation n'est pas faite selon les textes en vigueur et les notes portées sur les feuilles de notation des agents comportent aussi bien des vices de forme que de fond. C'est ainsi que ceux qui sont avancés ne sont pas comme le prévoient les dispositions de la loi les plus méritants. Le fait pour les autorités de privilégier leurs relations

dans la notation et dans divers actes administratifs confirme la prépondérance des pratiques sur les textes réglementaires.

Il en est de même pour la formation qui est consacrée par la loi comme un droit et un devoir. Si la formation est un droit et un devoir, cela suppose que tous les fonctionnaires sont traités de manière égale, que les cadres se préoccupent de la formation des agents subalternes, et surtout que la direction générale de la fonction publique joue un rôle primordial dans la formation des agents de l'Etat. Dans la pratique, tel qu'il est apparu dans les entrevues des agents interviewés, c'est chaque fonctionnaire animé par le désir de se former qui est le maître de sa formation. La DGFP ne coordonne pas le domaine de la formation. Puisque la DGFP ne coordonne pas la formation, il lui est difficile voire impossible de faire bénéficier ce droit à tous les agents de l'Etat. Le fait que la direction de la formation permanente rattachée au ministère de l'enseignement puisse superviser ce volet confirme la violation des dispositions de la loi 021/89 qui attribue à la DGFP la coordination des stages et la mise en stages des agents de l'Etat.

Il ne suffit pas seulement de recevoir des attributions sur la formation professionnelle pour que la gestion des carrières soit efficace et favorise le développement des fonctionnaires et celui de l'administration. En effet, aucune administration ne peut se développer, inciter ses agents, les mobiliser, les sanctionner si elle ne les connaît pas. La direction générale de la fonction publique selon les entrevues ne dispose pas de statistiques fiables. Même au niveau des dossiers traités mensuellement aucune statistique n'est disponible. Cette situation place la DGFP dans une situation de faiblesse face aux autres départements ministériels qui agissent sans être inquiétés par l'organe technique du gouvernement complètement diminué.

En tant que gestionnaire des ressources humaines de l'Etat reconnu par le statut de la fonction publique, la DGFP devrait affecter les fonctionnaires comme elle l'entend, là où le service et les besoins de l'Etat le justifient. Elle devrait également savoir le nombre des agents qu'elle gère, leur lieu de travail, leur date de prochaine promotion etc. Or, l'analyse des processus d'affectation et de mutation démontre que la DGFP est incapable d'affecter les agents de l'Etat non seulement parce qu'il lui faut attendre les avis préalables des



ministères concernés mais surtout parce qu'elle n'a aucune information précise sur la situation des fonctionnaires. Il se pose donc un problème, comme l'ont révélé les agents interviewés, de gestion de l'information au sein de la direction générale de la fonction publique et partant, de toute la fonction publique congolaise.

Par ailleurs, l'importance accordée par les autorités congolaises aux paliers de contrôle dans le circuit d'approbation des actes administratifs et la surabondance des textes visés dans les projets selon les entrevues, viennent alourdir le système de gestion. Non seulement le système de gestion s'alourdit mais encore les fonctionnaires connaissent des préjudices importants dans leurs carrières. L'Etat de son côté fait des économies parce que la lenteur du circuit s'apparente à un mécanisme institué pour geler les situations administratives des agents qui ne peuvent pas profiter des retombées financières immédiates des effets de leurs promotions.

Au terme de cette étude, l'analyse des processus de gestion des carrières administratives concernant l'avancement, la promotion, l'affectation et la formation, dégage un écart entre les pratiques quotidiennes des actes de gestion et la loi 021/89 du 14 Novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique. La gestion des carrières administratives suivant cette analyse est faite selon des pratiques administratives quotidiennes propres à la fonction publique congolaise qui supplantent la loi. Or Laflamme (1981: 20), en parlant des entreprises soutient que: « *la stagnation et la faillite guettent les entreprises qui continuent d'opérer selon les pratiques établies de la maison, sans se soucier des méthodes modernes de gestion* ». Ces pratiques dans la fonction publique congolaise selon les entrevues, sont entretenues par le système en place à qui, l'application de la nouvelle loi restreindrait la marge de manoeuvre dans les divers actes de gestion de la fonction publique. C'est ce qui explique comme nous l'avons constaté l'absence de volonté tant administrative que politique de doter la loi 021/89 de ses textes d'application. Ces textes qui constituent pour plusieurs gestionnaires des ressources humaines dans la fonction publique, des raisons évidentes de ne pas suivre la réglementation en vigueur et de la violer quotidiennement.

Si la gestion quotidienne des carrières administratives est constituée de toutes les décisions et les mesures tant individuelles que collectives qu'il faut prendre pour gérer l'ensemble des fonctionnaires: nominations, affectations, promotions, formation, rémunération..., l'analyse horizontale des entrevues a démontré que la DGFP n'assure pas de manière efficace la gestion quotidienne des actes administratifs des agents de l'Etat et que celle ci est supplantée par les pratiques administratives.

En regard des entrevues des agents de l'Etat et de l'analyse horizontale, il ressort que l'amélioration de la gestion des carrières administratives dans la fonction publique congolaise implique pour les autorités administratives et politiques:

- d'entreprendre l'informatisation des actes de gestion des agents de l'Etat (avancement, promotion, reclassement, retraite, mise en stage, etc. ),

- de mettre à la disposition des gestionnaires des agents de l'Etat les outils nécessaires à leur travail, en adoptant les textes d'application de la loi 021 /89,

- d'organiser des cours, des séminaires et des conférences de formation, de perfectionnement, de recyclage et d'information à l'attention des gestionnaires et techniciens impliqués dans la gestion des personnels de l'Etat,

- de simplifier le circuit administratif d'approbation des textes de gestion. Il s'agit de diminuer le nombre de paliers de contrôle qui créent des doubles emplois, occasionnent des retards dans la progression administrative des agents ainsi que la lenteur administrative. La modification du circuit devrait être précédée d'une étude visant à identifier les paliers qui se chevauchent et à éliminer ceux qui sont jugés superflus. Cette étude pourrait être réalisée auprès des ministères de la fonction publique, des finances et du budget, de la primature et du secrétariat général du gouvernement,

- de réduire le nombre de visas exigés en matière de gestion des agents de l'Etat. A ce niveau, seuls les visas qui ont un effet administratif ou financier sur l'agent pourraient être maintenus. Parmi ces textes, soulignons:

la constitution,

le statut de la fonction publique,  
le texte d'application en la matière,  
le statut particulier ou la convention collective,  
le décret ou l'arrêté portant effet financier.

- à la lumière de ce qui précède, réviser les attributions et le cadre organique du ministère de la fonction publique.

Par ailleurs, comme la fonction publique est le reflet de ce qu'est la société, un changement des mentalités devrait se faire tant au niveau des gestionnaires de la fonction publique, que des autorités administratives et politiques ( séminaires de sensibilisation axés sur la gestion des personnels à l'attention des autorités politiques, formation continue pour les gestionnaires des agents de l'Etat).

## **BIBLIOGRAPHIE**

## BIBLIOGRAPHIE

ARIOLA S. (1986). « Pensée interprétative dans la démarche d'analyse » in L'interprétation des données dans la recherche qualitative. G.M. Van Der Maren. Acte du colloque pour la recherche qualitative, Trois Rivières. Montréal: Université de Montréal, pp.59-9.

AUBY J.M, AUBY J.B (1993). Droit de la fonction publique: Etat, collectivités locales, hôpitaux. 2è édition, Paris: Dalloz, 303 pages.

Bureau International du travail (1970). Problèmes de carrière dans la fonction publique. Genève: Commission Paritaire de la fonction publique, première session.

BRETON J.M (1990). Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophones. Paris: Edicef, 263 pages.

CAILLOUX J.P (1987). « La fonction publique » in Documents d'études numéro 2.01. Paris: La Documentation française, 48 pages.

CHEVALIER J.(1986). Science administrative. Paris: Presses universitaires de France, 607 pages.

CONAC G. (1979). Les institutions administratives des états francophones d'Afrique noire. Paris: Economica, 314 pages.

DELBLOND A. (1994). L'essentiel sur la fonction publique de l'Etat. Lyon: Presses d'Edit'Imprim, 113 pages.

DELIGNY J.L (Mai-Juin 1990). « Moderniser l'administration. Pourquoi? Quand? Comment? » in La revue administrative numéro 255. Paris: Editions Pédone, pp 270-277.

FOUGERE L. (1966). La fonction publique. Etudes et choix de textes commentés. Bruxelles: Institut international des sciences administratives, Unesco, 380 pages.

FRANÇOIS A. (1975-1976). « Le système de promotion en Belgique » in Annuaire international de la fonction publique. Paris VI: Centre de recherche et de documentation française sur la fonction publique, I.I.A.P, Berger-Levrault, pp. 91-117.

- GAGNON Y. C. (1992). « La gestion des personnes. Fonctions stratégiques des organisations publiques » in Management public: Comprendre et gérer les institutions de l'Etat. Québec: Presses de l'université du Québec, pp. 531-548
- GALY P. (1977). Gérer l'Etat, corriger la déviation bureaucratique. Paris: Berger-Levrault, 241 pages.
- GARANT P. (1973). La fonction publique canadienne et québécoise. Québec: Presses de l'université Laval, 463 pages.
- GAZIER F. (1972). La fonction publique dans le monde. Paris: Editions Cujas, 242 pages.
- GOURNAY B, KESLER J.F, POUYDESSEAU S.J (1967). Administration publique. Paris: Presses Universitaires de France, 516 pages.
- GOW J.I., BARETTE M., DION S., FORTMAN M. (1993). Introduction à l'administration publique: Une approche politique. Edition mise à jour. Québec: Gaëtan Morin Editeur, 322 pages.
- HERZBERG H. (1970). « Une fois comment motiver vos employés »? in Harvard business review, vol 46. numéro 1. Cambridge, Ma: Harvard University, pp. 53-62.
- HURTUBISE R. (1990). L'intégration de l'information à l'organisation. Montréal: Les Editions Agence d'ARC, 407 pages.
- KISSISSOU J.R (1970). Classes sociales et idéologies en Afrique centrale. Brazzaville: Ecole supérieure du parti, 157 pages.
- KOYO P. (1994). Eléments de politique d'assainissement des effectifs et de restructuration de la fonction publique congolaise (Annexe 1)in Cahiers africains d'administration publique numéro 42. Tanger Maroc, pp. 1-5.
- LAFLAMME M. (1981). Le management: Approche systémique. Théorie et cas. 3è édition. Québec: Gaëtan Morin et Associés, 397 pages.
- LEM H. T. (1990). « La réforme administrative : outils de développement économique et social » in la Réforme administrative en Afrique francophone: le développement des

ressources humaines. Canada: Institut de développement international et de coopération, pp.19-24.

LE VERT D. (1989). « Fonction publique et renouveau du service public », in la Revue administrative, numéro 250. Paris: Editions Pédone, pp. 299-306.

Loi 021/89 du 14 Novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique du Congo.

MABIALA, MAMPASSI. (1984). Politique du personnel au niveau de la Fonction Publique congolaise. Mémoire présenté pour l'obtention du diplôme de l'ENAM. Brazzaville 98 pages.

MACE G. (1988). Guide d'élaboration d'un projet de recherche. Québec: Presses de l'université Laval, 119 pages.

MAHAMMAD A.N. (1970). Programme de formation pour fonctionnaires de différents grades. Bruxelles: Institut international des sciences administratives, 51 pages.

MEININGER HENRY .M.C. (1975-1976). « La promotion interne dans l'administration française » in Annuaire international de la fonction publique. Paris VI: Centre de recherche et de documentation sur la fonction publique, I.I.A.P, Berger-Levrault, pp. 9-66.

MIKULOWSKI W. (1990). « Quelques problèmes de la réforme du système de gestion des ressources humaines de l'Etat dans les pays francophones d'Afrique Subsaharienne » in la Réforme administrative en Afrique francophone: le développement des ressources humaines. Canada: Institut du développement international et de coopération, pp. 27-35.

Ministère de la Coopération et du Développement. (1992). La modernisation des fonctions publiques africaines. Actes du colloque. Conférence de Cotonou. Paris: Documentation française, collection focal, 292 pages.

Ministère du Travail et de la justice (1979). La réforme administrative au Congo: Etat unitaire déconcentré ou décentralisé. Brazzaville, 19 pages.

MOREAU J.L. (1987). La fonction publique. Principes généraux. Paris: LGDJ, 108 pages.

MPIERE-NGOUAMBA. (1974). Ce que c'est que l'administration congolaise. Et comment elle entretient le système néo-colonial. Analyse et conclusions. Brazzaville, 152 pages.

MVE-EBANG M. (1991). La fonction publique internationale: le cas de l'UNESCO. Thèse pour le Doctorat en droit, Tome II, Université de Paris XI, 1089 pages.

NATIONS UNIES (1974). La conception nouvelle des politiques du personnel au service du développement: L'administration du personnel et le renforcement des structures étatiques. New York: Département des affaires économiques et sociales, 52 pages.

PLANTEY A. (1991). La fonction publique: Traité général. Paris: Librairie technique, 705 pages.

PROULX D. (1995). Recherche sur les valeurs de management des professeurs de l'ENAP. Thèse de doctorat. Québec: Université Laval.

ROUSSIGNOL J.M. (1985). « Causes statutaires organisationnelles et fonctionnelles de la démotivation des agents et cadres dans la fonction publique » in Cahiers africains d'administration publique, numéro 25. Tanger Maroc, pp. 79-106.

SARASSORO H. (1985). Les infractions à la déontologie dans la fonction publique en Afrique in Cahiers africains d'administration publique numéro 25. Tanger Maroc, pp. 65-77.

TATARD J. (1979). « La formation des agents administratifs » in Cahiers africains d'administration publique, numéro 21. Tanger Maroc, pp. 17-24.

TROSTA S. (1989). « Les formations à la gestion au sein de l'administration » in Revue française d'administration publique numéro 51. Paris: IIAP, pp. 53-62.

ZILLER J. (1989). « Fonctions publiques et fonctionnaires, comparaisons internationales » in Problèmes politiques et sociaux, numéro 601. Maastricht (Pays-Bas): Documentation française, Institut européen d'administration publique, 64 pages.

## **ANNEXES**

# QUESTIONNAIRE

## I- LA PROMOTION ET L'AVANCEMENT

- 1- Pouvez vous nous décrire le processus
  - d'avancement?
  - de promotion tel qu'il se pratique selon vous?
- 2- Illustrez ces processus par des exemples. Où prennent ils leurs références?
  - Sur quelles bases prononcez vous ces avancements ou ces promotions?
- 3- Est ce que cette description est valable pour toutes les catégories des fonctionnaires?
  - si non, comment cela se passe pour les autres catégories?
- 4- Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez ou que les autres rencontrent selon vous en matière:
  - d'avancement
  - de promotion
- 5- De qui ou de quoi dépendent les difficultés rencontrées?
- 6- Qu'est ce qui a été fait dans le domaine:
  - des avancements?
  - des promotions?
- 7- Quelle serait selon vous la situation idéale?

## II- AFFECTATION ET MUTATION

8- Pouvez vous nous décrire les processus:

- d'affectation?
- de mutation des agents de la fonction publique?

9- Pouvez vous nous citer quelques exemples en guise d'illustration?

10- Est ce que cette description est valable pour tous les fonctionnaires?

11- Quelles sont les différentes difficultés auxquelles se heurtent:

- l'affectation
- et la mutation des fonctionnaires

12- De qui ou de quoi dépendent les difficultés rencontrées?

13- Qu'est ce qui a été fait en matière:

- d'affectation?
- de mutation des fonctionnaires?

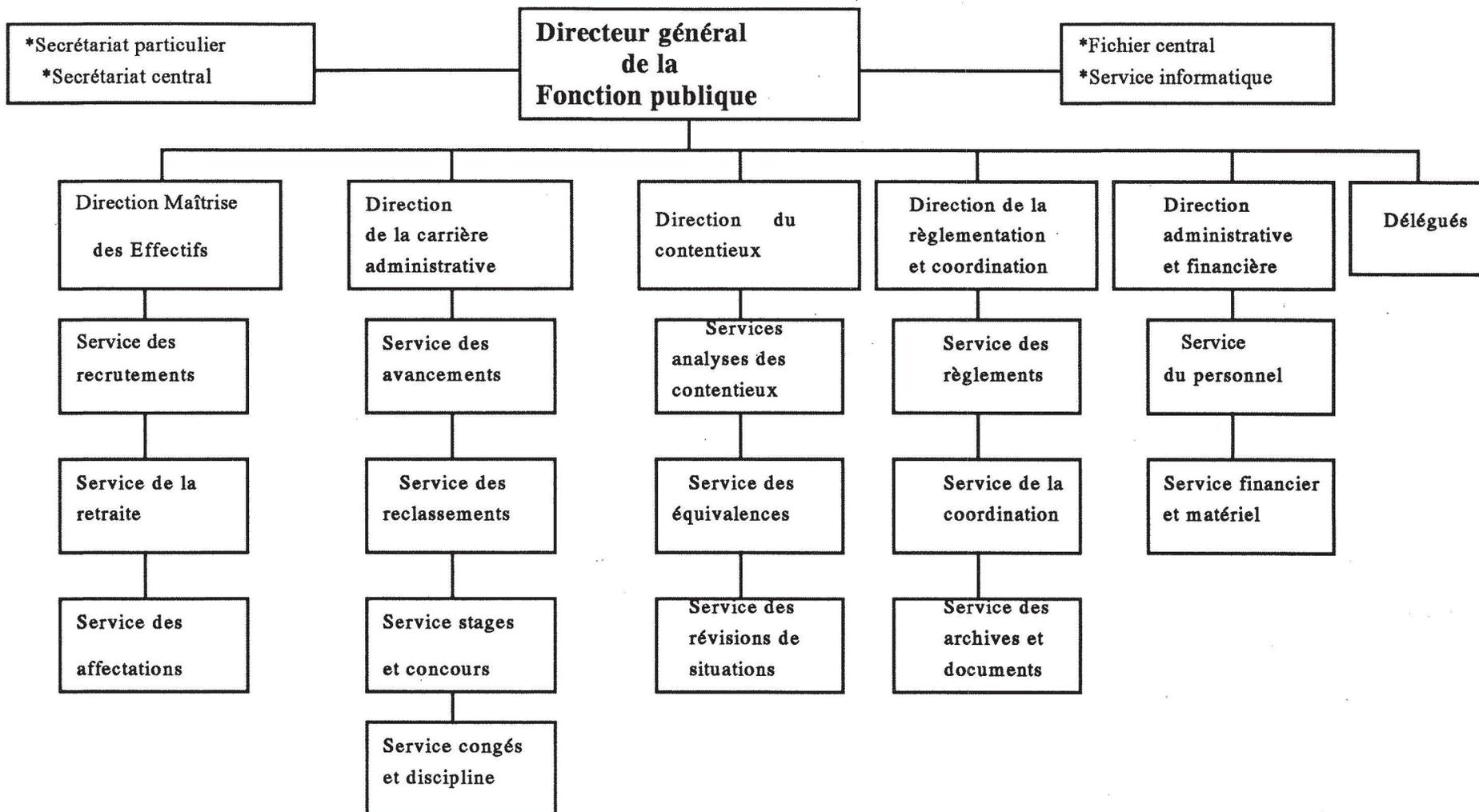
14- A quels critères répondent:

- l'affectation?
- la mutation?

15- Quelles serait selon vous la situation idéale?

### **III- LA FORMATION**

- 16- Pouvez vous nous décrire les différents types de formation dont peut bénéficier le fonctionnaire?
- 17- Par quels exemples pouvez vous illustrer ces processus?
- 18- Est ce que cette description est valable pour toutes les catégories des agents de l'Etat?
- 19- Si non. Comment cela se passe pour les autres catégories?
- 20- quelles sont les principales difficultés auxquelles se heurte la formation des fonctionnaires?
- 21- De qui ou de quoi dépendent les problèmes rencontrés?
- 22- Qu'est ce qui a été fait en matière de formation?
- 23- Quelle serait selon vous la situation idéale?



**ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DE LA FONCTION**