

**RESPONSABILITE, ETHIQUE ET PERFORMANCE PUBLIQUE DE  
FONCTIONNAIRES RECRUTES ET AFFECTES AU SECRETARIAT A  
LA FONCTION PUBLIQUE CHARGE DES ACTIFS ENTRE 2015 ET  
2022 EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO (RDC)**

**ACCOUNTABILITY, ETHICS AND PUBLIC PERFORMANCE OF  
CIVIL SERVANTS RECRUITED AND ASSIGNED TO THE CIVIL  
SERVICE SECRETARIAT IN CHARGE OF ASSETS BETWEEN 2015  
AND 2022 IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO (DRC)**

**Nico Shambouy Muambi\*, Mireille Kasongo Kabongo\*\***

---

DOI: 10.24193/subbeuropaea.2024.2.08

Published Online: 2024-12-30

Published Print: 2024-12-30

---

---

\* Nico Shambouy Muambi, Maître en Administration Publique (option Évaluation de programmes) de l'École Nationale d'Administration Publique (ÉNAP), détient un Ph.D. en Études Urbaines de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM). Nico est professeur associé et enseignant – chercheur, à l'Institut Supérieur Pédagogique de Kinshasa – Gombe, professeur visiteur dans d'autres institutions supérieures et universitaires tant à au Canada qu'en République Démocratique du Congo (RDC). Ses intérêts de recherche : Évaluation des politiques urbaines, Gouvernance urbaine, Nouveau management public, Leadership organisationnel, Entrepreneuriat, Développement à l'échelle infranationale, Méthodes de recherche qualitative. Courriel : nicmuambi@gmail.com.

\*\* Mireille Kabongo Kasongo, MA en Développement, option Gouvernance et Management Public de l'Université Senghor, Campus de l'École Nationale d'Administration (ÉNA) / RDC. Mireille est chercheuse indépendante et Haute-Fonctionnaire au Ministère de la Fonction Publique, Modernisation de l'Administration et Innovation du Service Public. Courriel : mireille2807@gmail.com

©2024 STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeş-Bolyai University.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**Abstract**

*This work is the product of a research, on the performance following the recruitment of civil servants at the General Secretariat for the Civil Service in Charge of Assets between 2015 and 2020 and this, in a context of the reforms of the Congolese public administration, in the context of the 2015 reform. Indeed, unlike other reforms of the Congolese public administration, this one is based on some specificities, and particularly the modernization of the normative framework of the Public Administration, the strengthening of the quality of human resources of the Civil Service and the revitalization of the functioning of the public administration, the recruitment of civil servants by competition; the obligation to sign a contract focused on public ethics. Our work focused on these civil servants. We adopted case study as a methodological approach. Our analytical framework is composed of the three main concepts of our research which are: responsibility, ethics, and performance. The results of the analysis allow us to support that these civil servants firstly, assume their responsibilities, by respecting several elements namely the compliance with the specifications, the knowledge of sanctions provided for depending on the case. Secondly, these civil servants know the values and principles attached to their positions and comply with them by keeping their eyes focused on the service of the state and the citizen-user in the exercise of their mandate daily. These two results confirm our first two hypotheses. Finally, the perspectives of these civil servants, in relation to the systems and capacities put in place to achieve the objectives linked to their positions and initiatives taken individually or in groups to serve the State and the citizen at a lower cost, diverge. Thus, while our first two hypotheses were fully verified, the third seems to have been verified at 50%.*

**Keywords:** Reform, Public administration, Responsibility, Ethics, Performance

**Introduction**

La problématique des réformes de l'administration publique constitue une question qui s'est inscrite dans les politiques publiques des pays tant au Nord qu'au Sud. Dans ces derniers, elle a été considérée comme l'une des priorités pour mettre fin aux fonctionnements non adaptés et inopérants hérités de l'époque coloniale. L'idée est qu'une bonne administration ne constitue pas un luxe; elle semble l'une des conditions essentielles pour cheminer vers le développement. In fine, ce qui est visé, à travers les réformes, ce sont les

objectifs affichés tels que, rationaliser les institutions et les organismes de l'État, développer la transparence dans la gestion publique au quotidien, donner des réponses aux besoins des populations, améliorer et moderniser les processus de travail, donner des outils appropriés aux gestionnaires publics et rendre le secteur public productif à l'instar du secteur privé.

En ce qui concerne, l'interaction entre politiciens et politiques publiques, il convient de soutenir ici que l'un des fondamentaux de la théorie classique de l'administration publique pose que c'est aux hommes politiques de prendre des décisions et aux fonctionnaires de les exécuter. Mais, au fond, cette séparation entre politiciens et politiques publiques n'a toujours pas été évidente. La réalité est beaucoup plus complexe que l'on ne le pense. Dans tous les pays, l'on cherche les meilleures options s'agissant de politique publique. Il faut dire que ce processus est constitué d'interactions tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur de celui-ci et ceci ne diminue en rien la volonté politique. La décision finale revient toujours aux élus qui ont eu le mandat du peuple. Tout ce que l'on peut retenir est que les fonctionnaires jouent un rôle critique dans ce processus. En effet, ils ont la responsabilité fondamentale de contribuer à une analyse politique solide, d'identifier des options politiques viables et d'évaluer l'impact de divers choix politiques. Au sein de ces rôles, les fonctionnaires ont l'exigence de "dire la vérité au pouvoir" et de fournir "des conseils courageux". [Ainsi], le rôle des fonctionnaires prend [...] tout son sens à travers cette interaction avec les élus, engagés dans le difficile processus de formulation des politiques.<sup>1</sup> Mais s'agissant de nouvelles formes de responsabilité, Bourgon (2007) propose une nouvelle dimension. La théorie classique parle de la responsabilité de ceux et celles qui ont une charge publique. Cette responsabilité consiste, dès lors, dans le contrôle de ceux et celles qui exercent le pouvoir. Aujourd'hui, en plus de cette responsabilité, il y a le souci de répondre aux besoins et aux attentes des citoyens-usagers. La forme de responsabilisation traditionnelle ne suffit plus. Dans les pays du Nord, l'on installe un certain nombre de mécanismes tels qu'un système d'évaluation de la performance professionnelle des gestionnaires publics, l'apprentissage par les pairs et une attention à la non-politisation des processus

---

<sup>1</sup> Jocelyne Bourgon, "Responsive, responsible, and respected government: towards a New Public Administration theory", *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 2007, pp. 7-26.

administratifs. De plus en plus, on parle de mettre en place des mécanismes de réduction de compte aux citoyens et l'on expérimente des formes de "responsabilité sociale".<sup>2</sup>

On le voit bien, tout ceci sonne une distance, mieux une cassure avec le sens de responsabilisation de la théorie classique de l'administration publique.

Notre travail de recherche se penche sur les réformes de l'administration publique entamées en République Démocratique du Congo (RDC) et le ministère qui les pilote s'appelle bien "*Ministère de la Fonction Publique, Modernisation de l'Administration et Innovation du Service Public*". À travers le nom de ce ministère, on peut déjà voir la volonté du pays de tourner le dos aux façons de faire traditionnelles.

Sur le plan théorique, la recension des écrits - laquelle ne prétend pas être exhaustive-, nous a révélés que depuis plusieurs décennies, la question de la performance de l'État, c'est-à-dire plus spécifiquement, la question de l'efficacité et de l'efficience de son action se pose. Des études comparant les méthodes de gestion du secteur privé à celles que l'on retrouve dans le secteur public, démontrent plusieurs faiblesses dans le chef de ce dernier. Or, il est admis, si l'on prend les propos des auteurs Bartiche et Erraioui (2021),<sup>3</sup> que notre bien-être économique, politique et social dépend du secteur public. Dès lors, on peut comprendre que le secteur public, à travers son management et l'input de ses employés, touche toute notre vie de manière tant directe qu'indirecte).

La revue de la littérature nous a également révélés qu'un certain nombre de concepts sont évoqués sur le plan théorique. Dans le cadre de notre étude, nous avons fait le choix des trois d'entre eux et notamment, l'éthique publique, la responsabilité et la performance. Notre cadre opératoire va ainsi être constitué de ces trois concepts et ce, pour mieux saisir le phénomène à l'étude.

En ce qui concerne l'administration publique congolaise, plusieurs auteurs estiment que l'environnement administratif manque de sérénité.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>3</sup> Souad Bartiche et El Houssaine Erraioui, « Le Nouveau Management Public : outil de performance des organisations publiques », in *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 2(6-1), 2021, pp. 227-246, [<https://doi.org/10.5281/zenodo.5730588>], Consulté le 25 septembre 2024.

L'on aurait affaire à un univers plus ou moins chaotique, où chacun vit sa vie de fonctionnaire comme bon lui semble. C'est dans ces conditions que des jeunes universitaires licenciés ont été recrutés dans le cadre de la réforme de 2015. Ces derniers ont pour mission principale : rendre performante l'Administration Publique par leurs compétences professionnelles et leur sens de l'éthique. Nous avons choisi d'étudier comment ces nouveaux fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs, dans le cadre de la réforme de 2015, assument leurs responsabilités, se conforment aux principes et valeurs attachés à leurs fonctions et in fine, comment ces derniers rendent performante l'action de l'État ? Pour comprendre leur vécu de la réforme, nous avons posé trois hypothèses :

**Primo**, les nouveaux fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs assument leurs responsabilités, en respectant quatre impératifs : l'appropriation des missions et des objectifs préétablis du poste, le respect du cahier de charges, le respect du principe de la redevabilité et enfin, la connaissance des sanctions prévues selon le cas ; **Secundo**, ces fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs se conforment aux principes et valeurs attachés à leurs postes en ayant les yeux focalisés sur le service de l'état et du citoyen-usager dans l'exercice de leur mandat au quotidien ; **Tertio**, ces fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs rendent l'action de l'état performante en se dotant des dispositifs clairs afin d'atteindre les objectifs liés au poste et en prenant des initiatives pour simultanément servir l'état et répondre aux besoins du citoyen-usager à moindre coût.

Afin de confirmer ou d'infirmer ces hypothèses, étant inscrits dans une logique de compréhension, nous avons utilisé l'étude de cas comme méthode de recherche. Dans cette étude, nous avons mené des entretiens semi-dirigés avec un échantillon intentionnel de 19 répondants afin de recueillir leurs opinions tant sur la réforme de 2015 elle-même que sur leurs expériences de cette réforme dans leur environnement professionnel. Il convient de préciser ici que les nouveaux fonctionnaires recrutés dans le cadre de la réforme de l'administration publique congolaise de 2015 ont leur spécificité propre : ils sont recrutés dans le cadre de la réforme de 2015 ; ils sont recrutés sur base d'une réforme ayant trois objectifs et notamment, la

modernisation du cadre normatif de l'Administration Publique (AP), le renforcement de la qualité des ressources humaines de la Fonction Publique (FP) et la dynamisation du fonctionnement de l'AP ; ils sont recrutés sur concours ; ils sont obligés de signer un contrat axé sur l'éthique publique.

Les résultats de notre étude démontrent que, nos deux premières hypothèses ont été vérifiées à 100 %. En ce qui concerne la troisième hypothèse, nous avons groupé les entretiens en deux axes. Le premier contient les perspectives des jeunes fonctionnaires en rapport avec les dispositifs et capacités mis en place afin d'atteindre les objectifs liés à leurs postes. Le deuxième axe comprend les points de vue exprimés par les mêmes jeunes fonctionnaires en termes d'initiatives prises individuellement ou en groupe afin de servir l'État et le citoyen à moindre coût. Lorsque l'on considère les perspectives exprimées par notre échantillon sur la performance étatique et donc, en termes d'efficacité et d'efficience, la troisième hypothèse a, quant elle, été vérifiée à 50%.

Il convient de dire que cet article présente un cadre conceptuel robuste contenant trois termes : la responsabilité, l'éthique et la performance. Ce cadre peut être transférable à d'autres contextes ayant expérimentés une quelconque réforme de l'administration publique. In fine, l'article, comme travail de recherche, pourrait constituer un point de départ pour des études évaluatives et comparatives. En termes organisationnels, cet article comprend l'introduction, la description de l'organisme constituant notre étude de cas en l'occurrence, le Secrétariat Général à la Fonction Publique Chargé des Actifs-, une partie théorique contenant la recension des écrits, le cadre conceptuel et la problématique. Cette partie théorique est suivie de la deuxième partie axée sur le cadre méthodologique composée de la méthodologie utilisée pour la recherche ainsi que la discussion des résultats. Une conclusion clôture notre article et en expose la pertinence, les résultats, les limites et les perspectives pour l'avenir.

## **1. Contexte de notre recherche : le secrétariat général à la fonction publique charge des actifs<sup>4</sup>**

Afin d'analyser l'impact du travail des fonctionnaires -recrutés entre 2015 et 2022- sur la performance de l'administration publique congolaise,

---

<sup>4</sup> Contenu synthèse tiré des sources suivantes : Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État

nous avons choisi le Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs comme cadre d'étude. Il s'agit d'une structure du ministère de la Fonction Publique, Modernisation de l'Administration et Innovation du service public ; elle est localisée dans le Bâtiment Administratif de la Fonction Publique situé dans la commune de la Gombe, à Kinshasa.

Le Secrétariat Général chargé du Personnel Actif au Ministère de la Fonction Publique a pour mission de contribuer à la conception, à la formulation, à la supervision et à la conduite des politiques et des stratégies visant l'organisation des Services publics de l'État et la gestion des ressources humaines avec efficacité et efficience afin de doter la République Démocratique du Congo d'une Administration Publique compétitive et moderne apte à rendre des services de qualité aux usagers. Les missions spécifiques de ce Secrétariat Général sont conformes aux fonctions essentielles qui lui reviennent sur le plan organique par rapport à son rôle de gestionnaire principal des ressources humaines de l'État et d'organisateur des Services Publics – deux rôles - qui reviennent au Ministère de la Fonction Publique. Les missions spécifiques sont les suivantes :

- 1) Concevoir, élaborer les politiques, les stratégies et les normes en matière de l'organisation des Services Publics et de gestion des ressources humaines de l'État ;
- 2) Concevoir et élaborer les politiques de formation et coordonner les actions de formation des Agents et Fonctionnaires de l'État.
- 3) Initier et piloter la réforme de l'Administration Publique dans son ensemble et coordonner les réformes administratives sectorielles et en assurer le suivi.
- 4) Concevoir, élaborer et mettre en œuvre un système d'assistance sociale du Personnel de carrière des Services Publics de l'État et en assurer le suivi-évaluation.
- 5) Organiser et promouvoir le dialogue social avec les partenaires sociaux au sein de l'Administration Publique et en assurer le suivi.
- 6) Organiser et promouvoir le Genre au sein de l'Administration Publique et en assurer le suivi

- 7) Contribuer à la mise en œuvre du processus de la décentralisation administrative afin de doter les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées de leurs Administrations propres.

Pour mieux apprécier ces missions, il convient de faire un bref retour historique sur les réformes qui ont caractérisé l'administration publique congolaise depuis les années 1960.

### **1.1. Les différentes réformes de l'Administration publique congolaise**

Il semble important d'avoir un aperçu historique sur les différentes réformes qui ont été initiés par l'administration publique congolaise et mettre sommairement en exergue les grands axes que contiennent ces réformes. En effet, l'administration publique de la République Démocratique du Congo a été considérablement affaiblie par des décennies de mauvaise gestion et de conflits.

Entre 1960 et 1965, l'instabilité politique, les sécessions et les rébellions armées ont fait rage et la qualité du service public a commencé à baisser. Pour faire face à cette situation, une première réforme générale de l'appareil de l'État fut lancée en 1963. Hélas, cette dernière ne donnera pas les résultats escomptés. Une deuxième réforme a eu lieu en 1972 pendant le régime du Président Mobutu. Il s'agit d'une période au cours de laquelle le militantisme du parti unique de l'époque imposait son agenda à l'administration publique. Cette réforme non plus n'a pas réussi. Pourtant, ses grandes orientations étaient la décentralisation et la gestion des ressources humaines. En 1981, l'on s'aperçoit que ces grandes orientations restent des vains mots et que la tendance est de remplir l'administration publique des membres du parti unique. En 1995, des ateliers réunissent des cadres de l'administration publique et l'on propose alors d'entamer une troisième réforme ! L'on parle d'introduire le nouveau management public, on évoque les concepts de responsabilisation du personnel et d'édiction de principes de fonctionnement cohérence. Cette tentative de réforme échoue.

Ainsi, faut-il attendre 2003, lorsque le Chef de l'État signe un décret portant création, organisation et fonctionnement de la Commission interministérielle de pilotage de la réforme de l'administration publique (Ciprap), une structure pilotée par le Ministère de la Fonction Publique. Les grands axes de la réforme sont : la mise sur pied d'une administration

publique performante capable d'assumer les missions essentielles de l'État et l'émergence d'un nouveau type d'agent efficace, motivé et revalorisé. Cette réforme est censée changer voire transformer les organismes et les ressources humaines de l'administration publique. Hélas, cette quatrième réforme n'est pas couronnée de succès ! En octobre 2015, une nouvelle réforme voit le jour. Trois objectifs généraux sont envisagés en vue de corriger toutes les tentatives antérieures : *la modernisation du cadre normatif de l'Administration Publique (AP), le renforcement de la qualité des ressources humaines de la Fonction Publique (FP) et la dynamisation du fonctionnement de l'AP*. Concrètement, cette dernière réforme compte parmi ses axes entre autres, le renforcement de la qualité des ressources humaines de la FP et la gestion axée sur les résultats (GAR). Le renforcement de la qualité des ressources humaines inclut le rajeunissement par un recrutement compétitif des jeunes professionnels afin d'augmenter la capacité administrative. L'on peut voir qu'un accent particulier est mis sur « l'Homme » (le fonctionnaire, l'agent de carrière de service public de l'État, les ressources humaines, le personnel,). C'est, en effet, autour de lui que tout tourne. Dans les faits, ce renforcement de la qualité des ressources humaines inclut le rajeunissement par un recrutement compétitif des jeunes professionnels afin d'augmenter la capacité administrative. L'on a aussi inclus dans ce dispositif un autre élément en l'occurrence, l'éthique. Il s'agit d'un ensemble de valeurs qui devraient apprendre à l'agent de carrière du service public de l'État comment se conduire dans le milieu professionnel et même en dehors.

En ce qui concerne le rajeunissement du personnel, cette dimension de la réforme comprend deux volets : d'une part, la mise à la retraite de fonctionnaires ayant atteint l'âge de la retraite et d'autre part, le recrutement sur base concurrentielle et transparente, des jeunes professionnels compétents, afin de combler des postes vacants. Il faut dire que le recrutement du personnel de l'AP a entraîné deux mécanismes et notamment la création de l'École Nationale d'Administration (ENA) et le programme intitulé Jeunes Professionnels Office (JPO).<sup>5</sup> Ce rajeunissement a commencé en 2010 et

---

<sup>5</sup> Robert Mena Lokita, Carine Kandolo Asha, Hugor Nsaka Kazadi, « Intégration Des Jeunes Professionnels Office Dans La Fonction Publique Congolaise : Défis Et Perspectives », dans *Akofena*, 2022, [<https://www.revue-akofena.com/wp-content/uploads/2022/05/23-T06v02-24-Robert-MENA-LOKITA-Carine-KANDOLO-ASHA-Hugor-NSAKA-KAZADI-pp.289-296.pdf>], Consulté le 22 septembre 2024.

depuis lors, des centaines de jeunes ont intégré l'administration publique tant à l'échelle centrale que provinciale. Les jeunes recrutés dans le cadre de la réforme,<sup>6</sup> sont orientés selon deux voies : les jeunes professionnels office (JPO) et les jeunes professionnels d'exception (administrateurs civils). Les jeunes professionnels d'exception, autrement appelés « administrateurs civils (AC) », ou encore « énarques », intègrent l'administration publique après une formation d'une durée d'une année, tandis que les JPO, eux y accèdent, après une période probatoire de 6 mois passant par la formation et le(s) stage(s). À ce propos, il y a lieu de retenir trois items que la loi,<sup>7</sup> discrimine particulièrement : la période probatoire, les missions des administrateurs civils et le serment des agents de carrière de services public de l'État.

**La période probatoire.**<sup>8</sup> En effet, conformément à la loi n°016-13 du 15 juillet 2016, « la période probatoire permet à l'autorité compétente de se rendre compte du degré de conscience et d'aptitudes morale et professionnelle de l'agent. Pour être nommé à titre définitif, l'agent accomplit une période probatoire de trois mois pour les emplois d'exécution et de six mois pour les emplois de collaboration ». À l'admission sous statut, les fonctionnaires de la réforme sont soumis à la signature de contrat de performance entre le ministère de la fonction publique et le ministère d'affectation représentés respectivement par le Secrétaire Général à la Fonction Publique chargé des Actifs et le Secrétaire Général du Ministère de tutelle. Ce contrat constitue d'une part, l'engagement de l'agent à contribuer à la réalisation de la lettre de mission de son ministère d'affectation selon les objectifs annuels lui assignés par le service utilisateur et d'autre part, son acceptation à fournir lesdits services. L'agent est tenu de présenter un rapport quatre fois par année, relativement aux tâches qui lui sont confiées. Ces rapports servent de base pour le bulletin de cotation annuelle prévu par le statut du personnel de carrière des services publics de l'État. La validité de ce contrat est d'une année ; il est renouvelé au début de chaque exercice budgétaire.

---

<sup>6</sup> Par le terme « jeunes recrutés dans le cadre de la réforme », on sous-entend tous les jeunes professionnels (universitaires licenciés), recrutés sur base concurrentielle dans le cadre de la réforme : Jeunes professionnels et jeunes diplômés de l'École Nationale d'Administration publique (ÉNA).

<sup>7</sup> *Ibidem.*, Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État.

<sup>8</sup> *Ibidem.*

**Les missions des administrateurs civils.**<sup>9</sup> D'autre part, la mission assignée par l'État aux administrateurs civils est d'exercer des fonctions de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, en assurant notamment l'encadrement, l'animation, la supervision et la coordination des services et ainsi, rendre compte par voie hiérarchique, à travers les rapports de toutes les activités menées, aux autorités compétentes auprès desquels ils sont affectés. Dans la même veine, ils signent un acte d'engagement pour l'observation du code de bonne conduite de l'agent de carrière des services publics de l'État.<sup>10</sup> Tous les agents de carrière des services publics de l'État devraient être soumis à un statut, un règlement et un code de conduite pour l'efficacité du service public. **Le Serment des agents de carrière des services publics de l'État.**<sup>11</sup> Avant son entrée en fonction, l'agent prête, devant l'autorité hiérarchique immédiate, le serment suivant : « Je jure fidélité à la Nation, obéissance à la Constitution et aux lois de la République Démocratique de Congo et m'engage à observer le Code de conduite de l'agent public de l'État.

## 2. Recension des écrits, repères conceptuels et problématique

Nous abordons, à ce stade, notre cadre théorique. Celui-ci comprend notre revue de la littérature sur les réformes en administration publique en général, et sur le thème de la performance à travers la responsabilité des fonctionnaires en particulier. Ce cadre théorique expose également nos repères conceptuels que nous rendrons opérationnels dans le cadre opératoire de ce travail et enfin, le cadre théorique présente notre problématique. Celle-ci synthétise les lectures et s'achève par notre question centrale de recherche suivie de nos hypothèses.

---

<sup>9</sup> Article 3, décret 037 du 14 décembre 2015.

<sup>10</sup> « L'agent de carrière des services publics de l'État, ci-après l'agent, est la personne nommée à un grade de la hiérarchie administrative pour occuper un emploi permanent budgétairement prévu dans un des services publics. », Loi n°016-13-du-15-juillet-2016-portant-statut-des-agents-de-carriere-des-services-publics-de-letat, 2016

<sup>11</sup> Article 11, loi n°O16-13 du 15 juillet 2016, portant statut des agents de carrière des services publics de l'État.

## 2.1. Recension des écrits

La recension des écrits dans le cadre de cette recherche, n'a pas la prétention d'être exhaustive. Elle couvre, cependant, la littérature traitant des réformes en administration publique dans le monde en général, tout en évoquant en même temps, des écrits qui traitent du cas des réformes entamées en la République Démocratique du Congo (RDC).

En effet, depuis plusieurs décennies, la question de la *performance de l'État*, c'est-à-dire plus spécifiquement, la question de l'*efficacité* et de l'*efficience* de son action se pose. Lorsque l'on fait des études comparatives entre les méthodes de gestion du secteur privé et celles que l'on trouve dans le secteur public, plusieurs faiblesses se constatent dans le chef du secteur public.

Comme l'a fait valoir l'ancien Premier ministre australien Hawke, « notre bien-être économique, politique et social dépend du secteur public et de ses pratiques de gestion. Ainsi, le secteur public à travers sa direction et ses employés, touche toute notre vie de manière directe et indirecte ». <sup>12</sup> La façon de gérer ou le type de gestion utilisé détermine l'allure de ce que l'on peut obtenir comme résultat. L'on admet que le modèle bureaucratique de Weber a marqué l'histoire de l'administration publique. Le secteur public ne l'a pas encore abandonné. Ses points forts sont incontestables : la division du travail, la formalisation des modes d'exercice de pouvoirs et la responsabilité pour chaque partie prenante et le respect stricte des procédures. <sup>13</sup>

Cependant, malgré les quelques points positifs, le système bureaucratique comparativement aux systèmes utilisés dans le monde du privé, présente plusieurs faiblesses. Concrètement, à en croire Amar et Berthier (2007), l'idée principale du NMP est que les méthodes de management du secteur privé, supérieures à celles du secteur public, peuvent lui être transposées. Le secteur public est jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement (effet Léviathan), non innovant et ayant une hiérarchie trop centralisée. Dès lors, pour le perfectionner il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires pour leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens. Ces derniers sont désormais assimilés à des clients

---

<sup>12</sup> Souad Bartiche et EL Houssaine Erraoui, *op.cit.*

<sup>13</sup> *Ibidem*, p.231.

(logique consumériste) tandis que les administrateurs deviennent de véritables managers. Cette conception du secteur public – et plus particulièrement de l’administration, reposant sur les 3 E « Économie, Efficacité, Efficience » (Urio, 1998) – est à l’opposée de celle de Weber pour lequel la « bureaucratie », véritable idéal type, est la condition même de l’efficacité par sa dimension rationaliste.<sup>14</sup>

Ce qui est vrai est que l’auteur Urio,<sup>15</sup> qu’évoquent Amar et Berthier, ne reconnaît pas tous les mérites que les adeptes du NMP reconnaissent à ce paradigme. Selon Paulo Urio, l’on ne trouve aucune référence faite dans la plupart des écrits des adeptes du NPM aux valeurs fondamentales d’une société comme la nôtre et aux conflits de valeurs qui la traversent ; les seules valeurs explicitement mentionnées sont celles des «3 E» (Economie, Efficacité, Efficience). Mais, n’y aurait-il pas plus que les valeurs des «3 E»? Est-ce la finalité du politique serait réduite à la mise en œuvre des valeurs d’économie, d’efficacité et d’efficience ?<sup>16</sup> Mais, ce débat dépasse le cadre de notre présente recherche

Ce qui est évident est qu’inscrits dans la logique du NMP, les administrations publiques cherchent à promouvoir l’avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance qui est « [...] un idéal vers lequel l’administration tend ». <sup>17</sup> C’est qui semble aussi évident est que tous ces questionnements autour des concepts de mérite, responsabilisation, performance se trouvent abordés tant par les gouvernants, les politiques que par les théoriciens qui évoluent dans le champ du management public.<sup>18</sup>

En fait, selon l’environnement que caractérise un pays, plusieurs causes peuvent justifier l’émergence des réformes. Les auteurs traitent des cas qui ont illustré l’adoption des principes et préceptes du nouveau

---

<sup>14</sup> Anne Amar et Ludovic Berthier, « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites », *Gestion et Management Publics*, vol.5, Décembre 2007, [<https://www.researchgate.net/profile/Anne-Amar/>] Consulté le 21 septembre 2024.

<sup>15</sup> Paulo Urio, « Le New Public Management ou la gestion publique au service du marché » in Marc Hufty (dir.), dans *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, 1999, pp. 91-124.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p.93.

<sup>17</sup> Amal Laaribi, « Ethique et performance dans le secteur public », *Revue Du contrôle, De La Comptabilité Et De l’audit*, 3(3), (2020), [<https://www.revuecca.com/index.php/home/article/view/388>], Consulté le 23/09/24.

<sup>18</sup> Paulo Urio, *op.cit.*, p.93.

management public (NMP). Ainsi parmi les causes, on avance notamment, le désir d'une gestion plus cohérente pour répondre à une inefficacité du secteur public tel est le cas au Japon ; la volonté de s'inscrire dans une idéologie néolibérale (le cas du Royaume Uni et de la nouvelle Zélande) ; la volonté de surmonter l'existence de crises financières (Canada entre autres), ou des crises politiques et économiques (Cas de l'Italie), et ce, sans oublier un besoin de changement ou d'imitation qui peut se manifester (effet mode).<sup>19</sup> L'on peut ainsi voir de ce qui précède que plusieurs pays de différents continents ont eu à adopter les outils du NMP basés sur les principes de responsabilité selon certains auteurs, ou encore de responsabilisation comme le disent d'autres, en complémentarité avec ces boucliers protecteurs que sont "les valeurs éthiques" (Bartoli et al.). Cela, afin d'assurer la performance de leurs administrations publiques. Les réformes traitent aussi des valeurs et de principes dont les agents doivent faire montre dans l'exercice de leurs tâches. L'on évoque ici l'éthique publique.<sup>20</sup> Peu importe le statut, règlement et objectifs fixés par l'organisation si l'agent n'a pas le sens de responsabilité. Chaque agent doit donc être capable malgré tous ces outils mis à sa disposition, de prendre des décisions en son âme et conscience. L'auteur Cini (2004) soutient que l'éthique est devenue une louable ambition, réglementée à travers une palette d'outils destinés à encourager un ensemble de normes de conduite chez les fonctionnaires ». <sup>21</sup>

Dans le contexte de la République Démocratique du Congo (RDC), le diagnostic de l'administration publique a révélé plusieurs fragilités. L'auteur Mukulungu (2021),<sup>22</sup> constate qu'en dépit de quelques atouts qu'elle possède, l'administration congolaise post-coloniale, n'a pas pu garder le bel héritage qui avait aidé le colon à disposer d'un environnement administratif professionnel, performant et éthique. L'actuelle administration publique présente un état calamiteux. L'auteur épingle des facteurs négatifs suivants :

---

<sup>19</sup> Anne Amar et Ludovic Berthier, *op.cit.*

<sup>20</sup> Annie Bartoli, Olivier Keramidis, Fabrice Larat , Bachir Mazouz, « Vers un management public éthique et performant », *Revue française d'administration publique*, 140(4), pp. 629-639 (2011), <https://doi.org/10.3917/rfap.140.0629>, Consulté le 23 Septembre 2024

<sup>21</sup> Michelle Cini, Éthique et réforme administrative de la Commission européenne, *Revue française d'administration publique*, n° 133(1), pp. 45-60, 2010, [<https://doi.org/10.3917/rfap.133.0045>], Consulté le 23 septembre 2024.

<sup>22</sup> Benjamin Mukulungu Igobo, *Déresponsabilisation des hauts fonctionnaires et fragilisation de l'État en République démocratique du Congo*, Paris : L'Harmattan, 2021.

(1) une terrible vétusté aussi bien des infrastructures, des outils et conditions de travail que des esprits des ressources humaines existantes ; (2) une inefficacité extrême générée par l'absence de grille et niveau de salaires susceptibles d'inciter à un travail de qualité; (3) une incapacité chronique à maîtriser les effectifs au nombre chaque jour plus volumineux dans un contexte, par ailleurs, dépourvu de politique de mise à la retraite des agents ; (4) une administration gangrénée par l'immoralité, également chronique, autorisant des détournements en cascades éhontés des biens et fonds publics tant par les dirigeants politiques des ministères (ceux spécialement en charge des finances, des infrastructures et de passation des marchés publics) que par les agents administratifs ainsi autorisés à évoluer dans le laxisme et le vol sans retenue ni remords, (5) un parachutage d'injonctions et décisions politiques sur les administratifs, en particulier en ce qui concerne l'engagement de nouveaux agents en faisant tout bonnement fi des organigrammes établis (bien qu'obsolètes au regard de l'étendue des tâches et de l'accroissement démographique du pays), générant une pléthore d'agents actifs et fictifs qui s'ajoutent, du fait de la volonté politique souvent népotiste ou partisane, sur la très longue liste de personnes inutiles, inutilisables et pour l'éternité oisives, recevant néanmoins leurs salaires mensuels donnés par l'État-providence sans la moindre contrepartie en termes de travail réalisé; (6) un système d'information et de communication inefficace, générant des lenteurs, des collisions de compétences et autres nombreux dysfonctionnements gravement préjudiciables à l'administration optimale des services étatiques.<sup>23</sup>

Cela dit, plusieurs réformes ont été initiées afin d'améliorer la qualité du service public congolais, mais ces dernières n'ont pas abouti. Et, ceci assombrit davantage le tableau de l'administration publique congolaise. Des auteurs avancent comme cause entre autres, le manque de volonté politique, l'absence d'une quelconque appropriation des réformes par les agents de l'État ainsi que le peu d'intérêt du gouvernement lui-même qui laisse presque toute la charge aux partenaires financiers étrangers. Une vue extensive des écrits étant ainsi faite, nous allons retenir, dans la sous-section suivante, quelques concepts qui constitueront la charpente de notre cadre opérationnel. Il s'agit du concept de responsabilité, d'éthique et enfin, du concept de performance de l'administration publique.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 9-11.

## 2.2. Repères conceptuels

Nombreux sont les écrits qui traitent des réformes en général et de la responsabilité des fonctionnaires dans certains cas et des parties prenantes dans d'autres, ainsi que de l'éthique au sein de l'administration publique. La revue de la littérature amorcée dans la première section de cet article, n'a pas été exhaustive, mais, elle a eu le mérite de situer le débat en matière de réformes de l'administration publique tant au Nord qu'au Sud. Ainsi, dans le cadre de cette recherche, nous faisons le choix d'une démarche pragmatique en utilisant des concepts qui semblent traduire ce qui se vit sur le terrain concrètement.<sup>24</sup> Nous présenterons successivement les concepts principaux suivants : responsabilité, performance de l'administration publique et éthique publique.

Le premier concept qui entre en jeu dans ce cadre opératoire est celui de **responsabilité**. Dans le langage courant, qui dit responsabilité, dit la capacité de prendre une décision sans en référer préalablement à une autorité supérieure. Pour Eraly et Hindriks (2007), le fait qu'un 'agent assume ses actes et en supporte les conséquences montre qu'il est doté de responsabilité. Celle-ci devrait aller de la définition des objectifs à réaliser jusqu'à la sanction comme évoqué dans notre revue de littérature. Il y a donc un ensemble de dimensions à mettre ensemble pour parler de responsabilité.<sup>25</sup> En ce qui nous concerne, nous définissons *la responsabilité comme un ensemble de fonctions ou missions bien déterminés à assumer par un agent, missions dont il doit rendre compte et en assumer les conséquences*. Afin d'opérationnaliser ce concept, nous nous inspirerons des trois dimensions définies par Eraly et Hindriks, la clarification des missions et des objectifs, la redevabilité (réduction de compte) ainsi que l'existence de sanctions positives ou négatives.

Considérons à présent le deuxième concept qui nous intéresse : **la performance**. Urrio entend par performance "l'amélioration de l'action de l'État" suivant deux dimensions : d'une part, l'amélioration de l'action de l'État « en termes d'efficacité (atteindre des buts fixés par la politique et

---

<sup>24</sup> Nous avons le privilège, comme fonctionnaires, d'exercer nos responsabilités au sein d'une structure créée à la suite de la réforme révisée de 2012. Cette position nous permet d'observer modestement des processus de transformation de l'État congolais de l'intérieur.

<sup>25</sup> Alain Eraly et Jean Hindriks, « Le principe de responsabilité dans la gestion publique », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XLVI, 1, 2007, pp. 193-208.

concrétisés dans des instruments législatifs, et d'autre part, en termes d'efficience (atteindre ces buts au moindre coût et sans gaspiller l'argent du contribuable)». <sup>26</sup> Dans le cadre de notre recherche, la performance d'une organisation publique, se définit comme l'ensemble des dispositifs et initiatives, d'une part, conçus pour atteindre les objectifs préalablement définis par l'État (efficacité), et d'autre part, mis en place, pour répondre aux besoins des clients /usagers à moindre coût (efficience).

Le troisième concept faisant l'objet de notre recherche est **l'éthique**. L'auteure Florence Piron (2002),<sup>27</sup> nous inspire dans notre regard sur l'éthique. L'auteure commence par soutenir que l'éthique est un domaine de réflexion qui porte sur les valeurs et les fins (les buts) de l'action humaine. Elle conduit à nous interroger de la manière suivante : Pourquoi, c'est-à-dire pour quelle raison, ai-je choisi telle ligne de conduite plutôt que telle autre ? Était-ce pour obéir à des règles générales de comportement ou parce que les conséquences de mon choix me paraissaient les meilleures ? Dans quel but ai-je fait ce choix ? Quelles valeurs mon choix traduit-il ? L'éthique offre ainsi des moyens de réfléchir aux normes qui guident nos faits et gestes, aux règles pratiques qui nous font opter pour ceci plutôt que pour cela et aux principes moraux que nous nous efforçons de respecter dans nos rapports avec les autres.<sup>28</sup> Citant Monique Canto-Sperber,<sup>29</sup> Piron ajoute : « la volonté d'agir ne peut suffire si elle n'est pas informée, orientée par la réflexion normative », c'est-à-dire par la réflexion sur les normes et le sens de nos actions : « C'est à la réflexion [éthique] qu'il incombe d'évaluer les buts visés par l'action, d'examiner d'autres options possibles, de considérer le contexte où l'action va s'enchaîner, d'envisager les situations où elle serait mise en échec, les effets néfastes qu'elle entraînerait et les situations irréversibles qu'elle pourrait créer. Cette réflexion oblige également à un travail de légitimation puisqu'il faut expliciter les raisons qui justifient l'action ».<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Urio, *op.cit.*, p. 93.

<sup>27</sup> Florence Piron, « Les défis éthiques de la modernisation de l'administration publique », in *Éthique publique*, vol. 4, n° 1, 2002 [<https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2479>], Consulté le 23 septembre 2024.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. Alinéa 4.

<sup>29</sup> Monique Canto-Sperber, *L'inquiétude morale et la vie humaine*, Paris : PUF, 2001.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 86.

Dans le cadre de cet article de recherche, nous définissons l'éthique comme cet ensemble constitué de valeurs constructives, édifiantes et comprenant des comportements attendus ainsi que les incitations et sanctions y relatives. Cet ensemble de valeurs est censé être porté à la connaissance de tous les agents de carrière des services publics de l'État, afin de les responsabiliser et in fine, impacter positivement la qualité et la performance de l'administration publique. Pour opérationnaliser l'éthique, nous allons nous baser sur la charte ou le code de bonne conduite qui est censé être connu, lu et approuvé par tous les agents de carrière des services publics de l'État.

### 2.3. Problématique

L'administration publique,<sup>31</sup> a toujours été au centre de réformes envisagées par l'État au Nord comme au Sud. En général, les réformes de l'administration publique ont comme objectif l'amélioration de l'action de l'État. Pour un certain nombre d'auteurs, les réformes, selon la culture et le contexte d'un pays, n'arrivent pas au hasard. À en croire Urio, des facteurs déterminants sont à la base des réformes entre autres, le haut niveau d'inflation, la faible croissance de la productivité, le haut taux de chômage, les déficits publics élevés.<sup>32</sup> Les réformes viennent ainsi porter sur l'amélioration de la gestion publique. Cette amélioration entraîne des ajustements administratifs internes au secteur public qui vont de la productivité des systèmes administratifs, de l'autonomie des structures à l'introduction des concepts provenant du secteur privé. Comme relevé dans notre recension des écrits, plusieurs pays, dans le but de rendre leurs administrations publiques performantes, ont eu à opter pour des réformes.

---

<sup>31</sup> Dans le cadre de notre recherche, l'administration publique désigne l'ensemble d'organismes publics organisés de façon hiérarchique, de l'État (ministères) aux collectivités territoriales ainsi que leurs établissements publics (les universités par exemple). L'administration publique est censée être au service de l'intérêt général. Quant au concept, Fonction publique, il désigne l'ensemble des fonctionnaires, idéalement ceux qui ont passé un concours pour être nommés titulaires de la fonction publique. Chaque fonctionnaire est affilié à un corps de la fonction publique (professeur, inspecteur, médecin, etc.). Dans le langage courant, la fonction publique désigne tous les agents de l'administration, y compris les non titulaires (contractuels). À côté de la fonction publique, des missions de service public sont assurées par certains organismes publics qui ne font pas partie de la fonction publique, par des organismes privés financés par l'État ou par des entreprises publiques.

<sup>32</sup> *Ibidem*

Selon le contexte, l'on traite de la responsabilité non seulement des hauts fonctionnaires, mais on évoque aussi le rôle des différentes parties prenantes à ces réformes et ce, tant dans la conception que dans la mise en œuvre.

En ce qui concerne les réformes en RDC et en particulier celle de 2015 que tente d'examiner notre recherche, les outils du privé, ici comme ailleurs, ont bel et bien été empruntés. Notre recherche a l'ambition d'en mesurer modestement les résultats pour une meilleure compréhension. Nous considérons ici que le mouvement de réforme a démarré en 2011 avec ses bas et hauts. Notre question centrale de recherche se libelle de la manière suivante : *Comment les fonctionnaires, recrutés dans le cadre des réformes de l'administration publique congolaise de 2015 à 2020 et affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs, assument leurs responsabilités, adhèrent aux principes et valeurs attachés à leurs fonctions et finalement rendent performante l'action de l'état ?* **Trois hypothèses** sont avancées ci-dessous en guise de réponses provisoires:

**Primo** les fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs assument leurs responsabilités, en respectant quatre impératifs : l'appropriation des missions et des objectifs préétablis du poste, le respect du cahier de charges, le respect du principe de la redevabilité et enfin, la connaissance des sanctions prévues selon le cas;

**Secundo**, ces fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs se conforment aux principes et valeurs attachés à leurs postes en ayant les yeux focalisés sur le service de l'état et du citoyen-usager dans l'exercice de leur mandat au quotidien;

**Tertio**, ces fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs rendent l'action de l'état performante en se dotant des dispositifs clairs afin d'atteindre les objectifs liés au poste et en prenant des initiatives pour simultanément servir l'état et répondre aux besoins du citoyen-usager à moindre coût. Nos trois hypothèses étant ainsi posées, nous tenterons de les confirmer ou infirmer en choisissant l'étude de cas comme méthode de travail. C'est l'objet de la troisième partie de notre article.

### 3. Cadre méthodologique : l'étude de cas

Cette partie de l'article expose la stratégie méthodologique utilisée pour confirmer et infirmer nos hypothèses. Elle comprendra les éléments suivants : la définition de notre étude de cas, la population, les outils de collecte de données, le déroulement de la collecte elle-même et les méthodes d'analyse des données ainsi collectées.

En effet, afin de répondre à notre question centrale de recherche et de confirmer ou d'infirmer nos hypothèses, nous avons opté pour l'étude de cas comme méthode de recherche. Pour Yin,<sup>33</sup> l'étude de cas est une méthodologie consistant à examiner une simple entité dans le contexte d'une situation de vie réelle. Cette entité peut être une personne, une famille, une communauté, une organisation, etc. elle permet en outre de comprendre un problème en utilisant un cas comme exemple.<sup>34</sup>

#### 3.1. Les techniques de collecte des données

Il existe plusieurs méthodes de collecte de données qualitatives. Dans le cadre de ce travail, nous utiliserons notamment les entretiens semi-dirigés, des sources documentaires et nous effectuerons quelques observations in situ. En ce qui concerne les entretiens semi-dirigés, le processus suivi a consisté à identifier la population concernée pour notre étude, à préciser la population cible, à dégager la population accessible et finalement à déterminer un échantillon représentatif de la population cible avec lequel nous allons travailler. Concrètement, la population pour notre étude est essentiellement, l'ensemble des fonctionnaires, agents de carrière des services publics de l'État, affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs où les réformes ont été pilotées.

Afin de mieux asseoir notre travail de recherche, il nous a fallu extraire un échantillon de la population visée par notre recherche. En fait, une recherche comprend rarement tous les acteurs d'une population donnée. Il est clair qu'un échantillon représentatif suffit pour avoir des informations sur la population cible. Par définition, l'échantillonnage est le processus par

---

<sup>33</sup> Robert K. Yin, *Applications of Case Study Research*, Thousand Oak, CA : SAGE, 2012, p. 231

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 4

lequel « une portion de la population est choisie pour représenter la population entière. Comme il s'agit de tirer des conclusions précises sur celle-ci à partir d'un groupe plus restreint de personnes, il est essentiel de choisir soigneusement l'échantillon afin qu'il reflète le plus fidèlement possible la population cible ». <sup>35</sup>

Dans le cadre de notre étude, un échantillonnage de type intentionnel a été constitué. L'échantillonnage intentionnel que l'on appelle aussi échantillonnage par choix raisonné, typique ou au jugé (*Ibidem*) consiste à choisir les éléments de la population en partant d'un certain nombre de critères d'inclusion précis. Nous avons l'avantage d'être nous-mêmes fonctionnaires et nous avons une certaine connaissance de la population et donc des personnes aptes à fournir les informations liées au but de notre recherche. Pour être admissibles, les fonctionnaires recrutés entre 2015 et 2020 et affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs devraient répondre aux critères suivants : 1) Être embauchés entre 2015 et 2020 et ayant accompli au moins cinq ans de travail ; 2) Avoir assumé des fonctions de responsabilité et de gestion pendant au moins trois ans ; 3) Être en mesure de parler compétemment des réformes de l'administration publique congolaise.

Les fonctionnaires recrutés entre 2015 et 2020 sont au nombre de 67 agents. <sup>36</sup> Notre population cible est 50 agents. Il s'agit des agents recrutés au cours de la période considérée et ayant au moins cinq ans d'expérience pour parler compétemment de l'exercice de leurs fonctions. De cette catégorie, nous avons choisi comme population accessible de 30 agents. Ces derniers ont présenté l'intention d'être disponible pour des entretiens semi-dirigés dans leur milieu de travail. De la population accessible de 30 juin, nous avons effectivement travaillé avec échantillon de 19 agents. Des entretiens semi-dirigés ont été réalisés avec ces derniers sur leurs lieux de travail et ce, à l'aide d'un guide d'entrevue élaboré en prenant en compte notre cadre conceptuel. Ce dernier portait sur notre cadre opératoire formé des trois thèmes suivants :

---

<sup>35</sup> Marie-Fabienne Fortin, Johanne Gagnon, *Fondements et étapes du processus de recherche. Méthodes quantitatives et qualitatives*, 4ème édition, Montréal : Chenelière Éducation, 2022, p. 250.

<sup>36</sup> Ce chiffre est extrait du tableau synoptique des effectifs du Secrétariat Général à la Fonction Publique.

- 1) *Les responsabilités assumées par ces fonctionnaires, l'accent étant mis sur des impératifs et notamment, l'appropriation des missions et des objectifs préétablis du poste, le respect du cahier de charges, le respect du principe de la redevabilité et enfin, la connaissance des sanctions prévues selon le cas;*
- 2) *L'adhésion de ces fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs aux principes et valeurs attachés à leurs postes en ayant les yeux focalisés sur le service de l'état et du citoyen-usager dans l'exercice de leur mandat au quotidien;*
- 3) *Enfin, le thème des dispositifs, des initiatives pris par ces fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs afin de rendre performante l'action de l'état et en particulier, afin d'atteindre les objectifs liés au poste occupé et répondre aux besoins du citoyen-usager à moindre coût.*

### **3.2. Le processus d'analyse des données collectées**

Le processus d'analyse adopté dans le cadre de notre recherche est un processus d'analyse des données qualitatives. Par définition, ce processus « consiste à réduire et à organiser les données et à en faire ressortir la signification ». <sup>37</sup> En fait, il nous a fallu procéder à un certain nombre d'opérations entre autres, fracturer les données, les examiner, les comparer pour ressortir les similitudes et les dissemblances, les catégoriser et ce, en considérant les perspectives exprimées partant du premier thème au dernier. Il faut dire que les données recueillies en travaillant avec notre échantillon sont volumineuses. Pour pouvoir les interpréter, nous avons suivi un certain nombre d'étapes : l'organisation et la transcription des données, la révision et notre propre immersion, la segmentation et le codage des données. <sup>38</sup>

#### **3.2.1. L'organisation des données**

Les données brutes, recueillies sur le terrain auprès de notre échantillon, proviennent des sources mentionnées plus haut et notamment les entretiens semi-dirigés, des documents parcourus, de notre propre brève

---

<sup>37</sup> Marie-Fabienne Fortin, Johanne Gagnon, *op.cit.*, p.328.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p.329.

immersion matérialisée par des échanges à bâtons rompus avec quelques acteurs de notre échantillon et donc nos observations personnelles. Ces données se résument essentiellement à des descriptions narratives, des transcriptions d'enregistrement audio, des notes prises pendant la lecture de certains documents mis à ma disposition. Ce sont ces données brutes éparpillées qu'il a fallu ordonner. La transcription en verbatim a produit un nombre important des données riches et complètes. Ce processus a pris beaucoup de temps car les entrevues et les notes de terrain devraient être transcrites intégralement de manière à en insérer quelques-unes dans la phase d'analyse. En effectuant ce travail nous-même, cela nous a permis de faire une certaine immersion dans les données.<sup>39</sup>

### 3.2.2. *La révision des données et notre immersion*

En procédant à la révision attentive et approfondie des données (transcriptions, notes de terrain, écoute des enregistrements audio), nous nous sommes finalement familiarisées avec leur contenu et leur qualité. Le but de cet exercice, à cette étape, semble notre immersion totale dans les données dont nous sommes à présent en mesure de découvrir toutes les possibilités d'analyse et d'interprétation.<sup>40</sup>

### 3.2.3. *La segmentation et le codage des données*

L'analyse détaillée des données ne peut s'entreprendre sans un processus de codage. Nous avons à ce stade tenté de réduire les données en les classifiant pour facilement y accéder. Concrètement, il s'agissait pour nous de décomposer les informations recueillies en éléments restreints ou segments. Théoriquement, l'on fait de la segmentation lorsque l'on divise les données en unités analytiques significatives lesquelles sont des segments du texte qui possèdent un sens et qui feront plus tard l'objet du codage (Fortin, Gagnon 2022).<sup>41</sup> La même auteure se référant à Miles et al., (2020), entend par

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p.329.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 330.

<sup>41</sup> Dans notre cas, nous avons adopté le système dit de "codage ouvert ou codage initial". Il s'agit d'utiliser certains mots ou des phrases utilisés par les membres de notre échantillons ou participants, appelés *codes in vivo* (Corbin et Strauss, 2015 ; Holloway et Galvin, 2017 cités par Marie-Fabienne Fortin, Johanne Gagnon, *op.cit.*, p. 330).

codage, un processus qui permet de présenter des phrases, des citations et d'autres données brutes en vue d'identifier des thèmes.<sup>42</sup>

### 3.3. La présentation des résultats de notre recherche qualitative

Nous présentons les résultats qui proviennent de l'analyse qualitative des données obtenues auprès de notre échantillon (les participants sélectionnés pour notre étude). Nous les présenterons de manière à fournir un lien logique avec notre question centrale de recherche ainsi que les hypothèses de travail avancées. Nous tenterons d'interpréter ces résultats en tenant compte des bases théoriques, des travaux de recherche antérieurs portant sur les réformes de l'administration publique ainsi que des limites de l'approche méthodologique que nous avons empruntée. Il nous faut aussi ajouter que l'interprétation des résultats s'est construite au cours du processus d'analyse. La section IV, relative à la discussion des résultats en rendra amplement compte.

## 4. Discussion des résultats

Avant d'entamer la discussion des résultats, il importe de rappeler, de prime abord, notre question centrale de recherche : *Comment les fonctionnaires, recrutés de 2015 à 2020, dans le cadre des réformes de l'administration publique congolaise et affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs, assument leurs responsabilités, adhèrent aux principes et valeurs attachés à leurs fonctions et finalement rendent performante l'action de l'état ?* Afin de clarifier cette question principale de recherche trois hypothèses ont été formulées en guise de réponses provisoires. **La première hypothèse** se libelle de la manière suivante : *les fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs assument leurs responsabilités, en respectant quatre impératifs : l'appropriation des missions et des objectifs préétablis du poste, le respect du cahier de charges, le respect du principe de la redevabilité et enfin, la connaissance des sanctions prévues selon le cas.*

---

<sup>42</sup> M.B. Miles, M. A. Huberman, J. Saldaña, *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*, Sage Publications, 2020

À ce sujet nos différents répondants ont eu à exprimer leurs perspectives au cours de nos entretiens semi-directifs pour vérifier cette hypothèse.<sup>43</sup> En effet, tous les répondants des focus groups et les répondants individuels affirment que si les missions sont clairement définies dans le cadre organique, les objectifs ne semblent pas clairement définis ! D'autre part, certains répondants ne se sentent pas à l'aise avec leurs attributions car, dans l'applicabilité de ces missions, beaucoup rencontrent d'énormes problèmes. Le répondant AC1 dit qu'il est affecté comme rédacteur, chargé de préparer des projets de lettres à soumettre à la signature du Directeur, élaborer des termes de références selon le besoin de la hiérarchie. Il ajoute qu'il *a une passion pour la rédaction*. Ses attributions sont clairement définies et il apprécie bien son cahier de charges. JPO2 et JPO3, dans la même veine, disent que *les missions sont clairement définies dans le cadre organique et ils le comprennent et l'incorporent bien dans leur travail quotidien*. Cela est le cas pour le répondant AC4 qui vient rejoindre l'avis d'AC1 dans le fait de *se sentir à l'aise avec les attributions qui lui sont confiées*. Comme mission, il traite les dossiers en rapport avec les contentieux, en plus de la relecture et correction de la mise en forme des lettres. Il estime que *le cahier de charge lui confié est adapté et le recrutement et le stage qu'il a eu à passer sont compatibles aux attributions lui assignés*. JPO5 dit que son poste n'est pas un poste organique mais plutôt un poste fonctionnel pour nécessité de service proposé par sa hiérarchie. Il dit qu'il *se sent épanoui à ce poste* dans la mesure où il résout les problèmes des agents et propose des solutions. AC5, un répondant passionné de sa fonction de gestionnaire du capital humain, nous dit que *ses missions sont clairement définies par le cadre organique tandis que les objectifs ne sont pas fixés par la hiérarchie comme on le voit dans le contrat de performance*. Ce chef de division dit que *« les objectifs sont fixés par nous-mêmes. » Il n'y a pas de cahier de charge avec des objectifs fixés par la hiérarchie*.

Les répondants JPO10 et JPO11 viennent s'ajouter à ceux cités ci-haut qui se sentent *à l'aise avec les missions* qui leur sont attribuées par le cadre

---

<sup>43</sup> Nico Shambouy Muambi, (2024), *Cours de Méthodes de recherche approfondie*, p. 38, Université de Mazenod, Master 1 en Administration des affaires : (Inédit). Vérifier une hypothèse au sens où nous l'entendons ici, c'est pouvoir la confirmer ou l'infirmer. Confirmer une hypothèse, c'est retrouver dans les faits observés le lien posé en hypothèse. Infirmer une hypothèse revient à constater, après analyse des données, que la relation posée en hypothèse ne se retrouve pas dans les faits observés.

organique car, pour JPO10 ces dernières vont dans le même sens que son domaine de formation ; *il fait un effort de les exécuter correctement, en donnant le meilleur de lui pour y parvenir*. Tandis que pour le répondant JPO11 dit qu'il *a un cahier de charges claire et bien détaillé* par rapport à l'appellation de la division. Il dit que c'est ce genre de travail qui devrait être fait dans la division en sa supervision.

Mentionnons cependant, les cas qui nous ont semblés particuliers : les cas des répondants dont la politique vient s'ingérer dans la gestion administrative, ceux sous-utilisés, ainsi que ceux qui ne sont tout simplement pas utilisés. Prenons le cas des répondants JPO1 et JPO7 qui se plaignent de l'ingérence du politique dans leurs attributions, ce qui ne leurs permet pas d'assumer leurs responsabilités comme il se doit. « *Certains services viennent supplanter sur nos attributions* », évoque l'un d'entre eux, JPO1, ce qui est *gênant dans l'exercice de ses fonctions*. Le répondant JPO7 pour sa part estime que « *les missions telles que définies dans le cadre organique sont accomplies à moitié à cause de l'ingérence politique dans la gestion administrative. Plusieurs critères sont foulés aux pieds à cause de la politique et c'est très gênant.* »

Le cas suivant est celui de ceux qui ne sont carrément pas utilisés. Ce à quoi nous ne nous attendions pas du tout pour ces fonctionnaires recrutés dans le cadre de la réforme de 2015 ! Trois d'entre nos répondants ont des missions bien définies dans le cadre organique mais ces derniers sont ignorés carrément par leurs hiérarchies. Ils n'assument donc pas leurs responsabilités. Ils disent que *depuis 8 ans qu'ils sont affectés dans le service*. JPO8 dit *n'avoir jamais été associé dans une activité et se considère comme agent abandonné*. JPO9 ajoute *qu'il est vraiment dégoûté du fait qu'il vient pour travailler mais n'est pas utilisé du tout*. JPO8 reprend la parole pour dire qu'il n'y a qu'un petit groupe d'agents surnommés « *équipe nationale* » ou « *équipe des privilégiés* » qui sont utilisés. Pire encore, ajoute ce dernier, « *les stagiaires qui viennent pour passer leurs stages vont même en mission pendant que nous, agents de plus de 7 ans d'ancienneté, ne sommes pas utilisés* ». Le troisième d'entre eux, JPO6, pour sa part dit que : « *mes missions n'ont jamais été garanties, je n'ai jamais été impliqué dans la gestion de la direction par rapport aux attributions qui me sont assignées.* » Il ajoute que *cette situation ne lui plait pas mais il ne sait pas faire autrement car s'il quittait ce poste, il resterait sans fonction*. De ce qui précède, nos résultats ont montré que onze répondants ont des missions clairement définies et même si les objectifs ne sont pas précisés par

la hiérarchie, ils comprennent bien leurs attributions et incorporent aisément leurs missions dans leur travail au quotidien et définissent eux-mêmes pour certains cas, les objectifs à atteindre. Il en est aussi de ceux qui se sentent lésés, soit par sous-utilisation ou encore par l'ingérence du politique dans la gestion administrative et aussi un, qui par manque de moyens n'atteint pas les objectifs qu'il se fixe pour son service. En plus de ceux que nous venons de citer, il y a la catégorie des non utilisés, qui sont carrément ignorés par leurs hiérarchies malgré les attributions organiques qui leurs sont assignés.

En ce qui concerne la redevabilité et la connaissance de la sanction, ces répondants sont conscients qu'ils doivent rendre compte assez régulièrement et selon une périodicité bien déterminée par la hiérarchie mais, la hiérarchie sensée fixer un chronogramme de présentation des rapports ne le fait pas. Il n'y a que le rapport de la fin de l'année, contenant toutes les activités de l'année, sous peine d'en oublier d'autres vue la rareté des rapports. L'un d'entre eux, Le répondant AC1 épingle le fait qu'il a deux chefs à qui il rend compte, il est partagé entre le secrétariat (où il est affecté) et la cellule technique (où il travaille de façon informelle). La périodicité des rapports est annuelle pour les activités de la Direction et il présente *les rapports verbaux ou écrits sur demande de sa hiérarchie*. Les quatre répondants constituant le focus groupe 1, étant des chefs de bureaux disent qu'ils rendent compte à leurs chefs de divisions mais ajoutent les intervenants JPO1 et JPO2, « *pour certaines urgences, nous rendons directement compte au Directeur du service auquel nous sommes affectés* ». La périodicité n'est pas non plus connue comme c'est le cas pour AC1.

En parlant avec les trois répondants du focus group 2, nous nous rendons compte que chacun le vit de sa manière. JPO5, chef de bureau, occupant un poste non organique mais plutôt fonctionnel, *rend compte directement au Directeur Général*. JPO6 pour sa part, n'étant pas utilisé, comment rendrait-il compte ? Selon les textes, ce dernier est redevable à son chef de division mais dans les faits, vu qu'il n'est pas utilisé, *ne rend pas compte du tout*. JPO7 de son côté, *rend compte à son chef de division et de fois directement au Directeur-chef de service selon les urgences*. De ces trois répondants, la périodicité n'est pas fixée, comme c'est le cas pour les le focus group 1 et l'AC1. Le répondant AC2 rend compte au chef de bureau qui est son autorité hiérarchique directe et cela, chaque fois que le besoin se pose ; *il n'y a pas de chronogramme définit pour rendre compte*. Le répondant AC3 rend

*compte régulièrement à son chef direct et parfois, il dépend directement du chef de division au cas où son chef direct est absent. Il se retrouve de fois superviseur de la division et automatiquement devrait rendre compte au chef de division. Pour sa part, le répondant AC4 se retrouve dans la même situation que JPO5. Il rend compte directement au Directeur vu qu'il est son assistant, poste non organique. JPO8 et JPO9 ils doivent normalement rendre compte à leur Directeur de section mais il ne leur a jamais été donné une tâche, comme c'est le cas de JPO6, « comment élaboreront-nous donc des rapports écrits et verbaux ! » s'exclament-ils. Cela n'existe pas disent-ils. JPO8 ajoute que, le comble est que même pour ceux qui vont en mission de service, ils n'en produisent pas et ne font même pas de réunion de restitution pour permettre aux autres qui sont restés de bénéficier de l'information. Le répondant JPO10 étant chef de division, rend compte directement au Directeur-chef de service et produit des rapports hebdomadaires, vos les tâches qui lui sont confiées. Un autre répondant, AC5 étant aussi chef de division, rend compte à son autorité hiérarchique qui est le Directeur-chef de service et la périodicité est normalement annuelle mais préfère pour une bonne gestion axée sur les résultats rendre compte trimestriellement. Un autre, le répondant JPO11, fait rapport à sa hiérarchie s'il y a une activité ou une action et JPO10 pour sa part produit des rapports hebdomadaires, vos les tâches qui lui sont confiées. Le répondant JPO12 quant à lui, élabore les rapports journaliers par rapport aux dossiers qui leur sont soumis et les rapports annuels sont produits dans le cadre de la Direction. JPO13 rend compte au secrétaire du conseil de discipline. Mais ce dernier étant actuellement absent, ils exercent de manière non officielle cette fonction et rend compte directement au président du conseil de discipline. Le répondant JPO14 pour sa part dit être redevable au Directeur-chef de service et cela verbalement ou en présentant des tableaux de synthèses des différents travaux. La périodicité toujours pas déterminée par la hiérarchie.*

Parlant des sanctions, on peut dire que la politique de sanction existe dans les textes mais l'application de cette dernière n'est pas effective, comme nous le montrent nos entretiens. Prenons l'exemple du répondant AC5 qui dit avoir été félicité plusieurs fois verbalement du fait qu'il n'y a plus d'esprit de cotation dans l'administration publique. JPO10 donne un avis qui se marie avec le point de vue du répondant AC5 qui dit que s'il y avait la cotation, la sanction serait appliquée sur base de la cotation. Le répondant JPO13 estime que celui qui doit nous sanctionner positivement pour nous encourager notre prestation

c'est l'État. Il ajoute que « *les primes que nous recevons peuvent être considérées de manière non officielle comme étant des sanctions positives. Normalement, ces primes devraient être données en fonction des critères légaux.* » Le répondant JPO14 pour sa part, estime que pour ce qui est des sanctions, elles sont juste prévues dans les textes, mais dans les faits cela, elles ne sont pas appliquées. En ce qui concerne les sanctions positives, en considérant tous les types de sanctions épingleés ci-haut, nos recherches nous montrent que seize de nos répondants ont eu à en bénéficier. Cependant, les trois répondants restants soutiennent que les sanctions positives ne sont pas utilisées par leurs services. Concernant les sanctions négatives, personne d'entre les répondants n'a fait l'objet d'une sanction négative. Le répondant JPO 11 le dit en ces mots : « *s'il y avait la cotation, la sanction serait appliquée sur base de la cotation. Je n'ai jamais été sanctionné négativement* ». Cependant, certains d'entre eux ont quand même eu à sanctionner les agents sous leurs supervisions par le blâme, l'ouverture d'actions disciplinaires. C'est le cas respectivement de JPO2 et JPO7. Le répondant AC5, lui, était *en voie de sanctionner certains agents sous sa supervision à cause du retard.*

Que faudrait-il conclure sur la vérification de cette hypothèse ? De tout ce que nous révèle nos entretiens, nous disons que notre hypothèse est vérifiée intégralement car, les fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs s'approprient des missions préétablis du poste qu'ils occupent même s'ils n'ont aucun document qui leur définit des objectifs périodiques (hebdomadaires, mensuels, trimestriels, annuels) à atteindre, comme serrait le cas pour les contrats de performance. Dans l'ensemble, ils rendent compte à leur hiérarchie et connaissent ce qui est prévu comme sanction positive ou négative selon les cas. Considérons à présent la deuxième hypothèse dans le prochain paragraphe.

**La deuxième hypothèse** se lit ainsi qu'il suit : les fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs se conforment aux principes et valeurs attachés à leurs postes en ayant les yeux focalisés sur le service de l'état et du citoyen-usager dans l'exercice de leur mandat au quotidien. Les points de vue exprimés, en ce qui concerne l'observation des principes et valeurs attachés à leurs postes avec le focus sur le service de l'état et du citoyen-usager dans l'exercice de leur mandat au quotidien, présentent une certaine convergence et ce, quand bien même chaque répondant s'est exprimé en ses propres termes. En effet, sept d'entre

eux ont commencé par définir ou dire ce qu'ils pensent être l'éthique pour ensuite s'expliquer sur leur vécu de ces valeurs dans l'AP. Ainsi, le répondant AC1 traite *l'éthique comme l'épine dorsale même de l'administration*. Le répondant JPO7 soutient que *l'éthique édicte les principes à observer au milieu professionnel pour le bon déroulement du travail*. AC2 considère que *la clé du problème dans ce pays c'est l'éthique et il n'y a que l'éthique qui peut aider au redressement de cette administration publique*.

Pour sa part, le répondant AC3 donne une panoplie de sens à l'éthique disant que *« l'éthique est l'une des valeurs administratives et toute administration solide doit se fonder sur des valeurs éthiques. »* Il se paraphrase lui-même en disant que *« l'éthique est l'une des bases solides sur laquelle devrait se fonder toute institution administrative. »* Il ajoute ensuite que *« lorsqu'on veut conserver l'image de marque d'une administration publique, on ne devrait pas déconsidérer l'éthique. L'éthique est considérée comme le principe phare de l'administration publique. L'éthique est comme un miroir et pour avoir une bonne image, il faudrait que les membres qui constituent cette administration publique soient d'abord éduqués par le code de bonne conduite. Tout le monde est appelé à vivre les valeurs éthiques, sinon, c'est le chaos »*. Le répondant AC4 pour sa part estime que *« c'est une voie royale, une voie inévitable pour nous emmener à l'efficacité »* et le répondant JPO10 pense que *l'éthique peut emmener l'administration publique de l'avant. Elle joue un grand rôle dans le chef des agents pour les emmener au respect des textes et avoir de l'estime pour les autres*. Pour son avis, le répondant JPO14 considère que *« l'éthique permet de mettre des garde-fous pour tous les cadres et agents, afin que ces derniers se conduisent convenablement pour le bien de l'État »*.

Pour ce qui est du vécu, les avis de nos répondants sont partagés entre le constat de l'inexistence de l'éthique au sein de l'AP et les différentes causes qui seraient à la base de ce manque. Notons d'abord que dix-sept sur dix-neuf de nos répondants disent qu'ils respectent le code et les deux autres avouent respectivement qu'il arrive de fois qu'ils acceptent le pot de vin proposé par le citoyen-usager et se retrouvent exécutant des ordres qui enfreignent les valeurs éthiques. Le répondant AC1 nous relate un peu son vécu disant que *« le code de bonne conduite de l'agent public de l'état est inconnu de bon nombre d'agents... »* Le répondant JPO1 évoque le fait que *l'éthique est bafouée* ; JPO2 ajoute que *« c'est juste une éthique théorique »* et il y a une grande différence entre ce que le code éthique dit et ce qui est vécu ; JPO2 ajoute que

« *l'administration est corrompue* ». JPO3 pour sa part, estime que « *l'éthique est quasi inexistante* ». JPO4 prend la parole et insiste sur le fait que « *les antivoaleurs sont sécurisées et par des systèmes bien établis au sein des services* ». Le répondant JPO7 estime que *la notion d'éthique n'est pas suffisamment assimilée*. Le répondant AC2 pour sa part, considère que *l'éthique de la fonction publique doit être approfondie ou réadaptée par rapport au contexte*. Le texte est là mais leur application ne s'en suit pas. Le répondant AC3, dans la même veine vient compléter ses prédécesseurs disant que l'éthique est relative. « *Je ne sais pas si dans l'administration publique ou au Ministère de la Fonction Publique en particulier il y a l'éthique car, nous assistons à tout* », dit-il. Certains sont disciplinés et d'autres se comportent comme ils veulent. Le répondant AC4 pour ce qui est de l'éthique, estime que *les valeurs sont vécues de manière contradictoire*. « *Tel que cela est écrit dans les textes et vu la manière dont cela est vécu, il y a une contradiction, un décalage entre ce qui est recommandé et ce qui est fait*. » les textes sont biaisés dans leur application. « *Il y a beaucoup de choses à améliorer* ». Le répondant JPO8 dit que « *ce terme est en souffrance ; il n'a plus de sens et on a même oublié d'en parler* ». JPO9 ajoute que « *... l'éthique n'existe pas dans l'administration publique. L'éthique n'est que théorique, en pratique, ça n'existe pas* ». Le répondant JPO11 estime que *l'éthique est vécue en partie. Il y a des cas d'ignorance sur certains aspects concernant les valeurs éthiques*.

Ces différents répondants, chacun dans leurs propres mots nous ont dit ce qu'ils pensent de l'existence de l'éthique au sein de l'AP et les points de vue sont convergents au sens où eux tous vont dans l'optique de ce constat amère qu'est le manque d'éthique dans l'AP en général et au Secrétariat Général chargé des Actifs en particulier. Selon eux, plusieurs causes sont à la base de cette insuffisance. En premier lieu, le manque de vulgarisation, comme l'ont noté les répondants AC1, AC2, JPO13, et JPO14 et l'insuffisance des moyens qu'ont épinglé encore les répondants AC1, JPO13 et JPO14 auxquels s'est ajouté le répondant JPO11. Pour eux « *non seulement par manque de vulgarisation mais aussi plusieurs agents tombent dans certaines antivoaleurs à cause du traitement financier et les agents se sentent obligés de monnayer certains services afin de chercher un peu d'argent pour le transport ; ce qui va à l'encontre du code de bonne conduite*. » AC1 clarifie davantage son discours en martelant : « *Il faut aussi les moyens afin d'aider les agents à résister à la tentation*. » (JPO11). Deuxièmement, l'ingérence politique dans le recrutement et la gestion de carrière sont cités par les répondants JPO1, JPO2, JPO3, JPO4,

JPO6. Selon ces agents, « *le recrutement ne suit pas les normes* ». Pour JPO3, « *le laxisme règne au sein des administratifs et ces derniers ne savent pas refuser tout ce qui est hors normes venant des politiques* ». JPO1 souligne la mauvaise conception du cadre administratif. Les agents confondent les relations professionnelles à celles familiales ou amicales, comme l'ont souligné les répondants JPO7 et AC5. Il y a aussi le manque de respect des textes légaux et réglementaires de la part de l'État. Et comme le dit si bien le répondant AC4 : « *les efforts devraient être fournis dans les deux sens : il faudrait que l'administration fasse appliquer les textes et que les agents les respectent lorsqu'ils existent* ».

Troisièmement, l'on peut ajouter le manque d'exemple de la part des dirigeants. En effet, les répondants AC2, JPO8, JPO9, AC4 soutiennent que « *ceux qui devraient la faire respecter sont eux-mêmes en manque d'éthique* ». En effet, AC2 précise que « *déjà au sommet ça pose des problèmes et la contamination atteint les collaborateurs qui commencent à se comporter de façon moins louable* ». JPO8 ajoute : « *ceux qui ne font pas des éloges aux chefs ne peuvent pas gagner leur confiance* » et JPO9 de renchérir : « *ceux qui devraient montrer l'exemple violent la loi et c'est très regrettable* ». Quatrièmement, regardons du côté de la sanction. On peut noter qu'aucun des répondants n'a fait l'objet personnellement d'une sanction liée aux antivaleurs. Néanmoins, ces derniers nous ont donné l'expérience qu'ils ont eu à vivre dans leurs carrières jusque-là. Cette question a eu deux volets : trois répondants (JPO10, JPO11 et JPO14) ont évoqué quelques exemples vécus d'antivaleurs sanctionnés et neuf répondants (JPO2, JPO3, AC3, AC4, AC5, JPO8, JPO9, JPO12, JPO13) ont carrément parlé du manque de sanction.

Les répondants JPO10 et JPO11 témoignent avoir déjà assisté à un cas d'antivaleur qui a même fait l'objet d'une sanction : le monnayage de l'identification biométrique, où l'agent identificateur a demandé de l'argent à toute une administration pour que ces derniers soient identifiés. Ce dernier s'est vu poursuivi administrativement par l'ouverture d'une action disciplinaire. Le répondant JPO14 donne l'exemple de certains agents qui refusent des pots de vins ou cadeaux et d'autres en prennent pour rendre service. Il insiste sur le fait que la plupart des cadeaux sont proposés par les usagers et « *quelques agents ont été sanctionnés mais en très faible proportion* ». Ce sont là trois répondants de notre échantillon qui nous montrent que la sanction est appliquée, à « *une très faible proportion* » pour emprunter les mots de l'un d'eux.

Cela dit, d'autres répondants, et notamment, neuf d'entre eux s'expriment sur l'inexistence même de la pratique de sanction. En effet, JPO2 et JPO3 insistent sur le fait que « *les sanctions liées aux antivaleurs sont quasi inexistantes car ceux qui sont censés sanctionner se retrouvent dans le panier* ». « *Nous qui sommes venus dans le cadre de la réforme faisons face à un manque d'éthique de la part de nos chefs, ce qui donne naissance à l'impunité* ». Pour le répondant AC2, « *dans notre administration, la sanction devrait vraiment régner.* » Et JPO4 d'ajouter : « *malheureusement, aucune mesure, aucune sanction n'est prise. [...] la faute revient à la hiérarchie parce qu'elle ne sanctionne pas les brebis galeuses.* » (AC3) souligne pour sa part que « *les cas des retards au service, d'absence au service pendant 30 jours, qui devraient conduire à une démission d'office selon le statut, ne sont pas sanctionnés.* » (AC4) commente : « *Malgré les antivaleurs, nous n'avons pas vu les agents être sanctionnés, disent-ils.* » Pour (JPO8 & JPO9) : « *On a encore beaucoup à faire et ça se trouve qu'il y a une grande légèreté en termes de sanction.* » (JPO12 et AC5) concluent : « *la sanction est quasi-inexistante* ». De tout ce qui précède, que nos entretiens montrent que les jeunes fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs connaissent les valeurs et principes attachés à leurs postes et s'y conforment en ayant les yeux focalisés sur le service de l'état et du citoyen-usager dans l'exercice de leur mandat au quotidien et en plus, ils ont conscience des manquements à ces principes et valeurs. Notre deuxième hypothèse est donc intégralement vérifiée. Regardons enfin comment notre troisième hypothèse se trouve vérifiée.

**La troisième et dernière hypothèse** se lit de la manière suivante : les fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs rendent l'action de l'état performante en se dotant des dispositifs et des moyens clairs/ adéquats afin d'atteindre les objectifs liés au poste et en prenant des initiatives pour simultanément servir l'état et répondre aux besoins du citoyen-usager à moindre coût. Afin de vérifier cette hypothèse et, dans la mesure où la performance comporte par définition deux dimensions (efficacité et efficience, nous avons groupé les entretiens en deux axes. Le premier axe contient les perspectives des fonctionnaires en rapport avec les dispositifs et capacités mis en place afin d'atteindre les objectifs liés à leurs postes. Le deuxième axe comprend les points de vue exprimés par les mêmes fonctionnaires en termes d'initiatives prises individuellement ou en groupe afin de servir l'État et le citoyen à moindre coût.

Concernant le premier axe, celui relié aux processus ou dispositifs concrètement mis en œuvre par les jeunes fonctionnaires pour atteindre les objectifs, treize répondants reconnaissent avoir pris des contacts avec la hiérarchie afin de disposer du matériel informatique, des fournitures de bureau et de l'équipement adéquat afin de mieux remplir leurs tâches. L'interpellation de la hiérarchie a été complétée avec des consultations en groupe avec les supérieurs directs afin de rendre compte et évaluer le travail accompli à une étape donnée. C'est le cas des répondants AC1, JPO1, JPO2, JPO3, JPO4, JPO6, JPO5, AC3, AC4, JPO10, JPO11 et JPO12. Pour ces jeunes fonctionnaires, « il est essentiel de nous rapprocher de nos chefs afin d'avoir les moyens dont nous avons besoin pour atteindre les objectifs. Ceci nous a permis de nous organiser comme en groupes et ainsi, d'interpeller nos chefs directs sur un certain nombre de choses ». Les autres répondant ont estimé que la réalisation des objectifs a été rendue possible par la prise de conscience que nous faisons, in fine, le travail pour l'intérêt de l'État notre employeur. « Nous aidons notre pays en fin de compte ». D'autres encore, ont développé des moyens en termes d'extension du temps de travail et ce, axés sur les textes légaux et réglementaires, ainsi que les actes juridiques. Pour ce cas, il n'y a que cinq répondants qui ont épinglé cet aspect des choses. En effet, pour les jeunes fonctionnaires JPO2, JPO7, JPO6, JPO13 et AC4, « l'atteinte des objectifs doit tenir compte de l'élément temporel ».

Pour ce qui est du deuxième volet de la performance et en particulier, l'efficacité exprimée ici en termes d'initiatives, les perspectives de nos répondants sont multifformes. En effet, douze répondants de notre échantillon ont pris des initiatives pour servir l'État et en même temps le citoyen-usager qui attend beaucoup de l'administration publique. Ainsi, le JPO5 a initié *un système de traitement des dossiers avec célérité afin de remettre les agents/usagers dans leur droit* ; le répondant AC5 pour sa part, a eu à mettre en place *un système de gestion des présences pour son service, afin de produire automatiquement les rapports des présences mensuels*.

Dans le même ordre d'idées, d'autres répondants ont fait des prévisions d'initiatives à proposer à leurs hiérarchies afin d'améliorer le service. Ainsi le JPO7 et ses 5 autres collègues ont-ils initié *l'actualisation de la fiche de cotation, la relance de la pratique de la cotation, la mise en place de l'indemnité liée à la cotation (calcul des annuités) et la préparation d'une base de données relative à la promotion*.

En revanche, quatre autres répondants ont pris des initiatives qui ont été étouffées par leurs hiérarchies sans la moindre explication. C'est le cas de AC3 qui tient ces propos : « je ne sais pas prendre des initiatives car étant recruté à un grade qui ne me le permet pas. J'ai beau essayé mais mes initiatives sont toujours étouffées ». D'autres encore n'ont jamais eu l'occasion de prendre des initiatives ; c'est le cas des JPO8 et JPO9 ! Ainsi, il y a lieu de soutenir que notre troisième hypothèse est partiellement vérifiée. Enfin, de tout ce qui précède, on peut en conclure que nos deux premières hypothèses ont été vérifiées intégralement alors que la troisième est validée à moitié.

## Conclusion

Le présent article, un travail de recherche, a eu l'ambition d'examiner l'impact sur la performance publique, du recrutement des fonctionnaires dans le cadre de la réforme de l'Administration publique congolaise de 2015 et ce, en menant une étude de cas sur ceux affectés au Secrétariat général à la fonction publique chargé des actifs. Ces fonctionnaires ont leur spécificité propre : ils sont recrutés dans le cadre de la réforme de 2015 ; ils sont recrutés sur base d'une réforme ayant trois objectifs et notamment, la modernisation du cadre normatif de l'Administration Publique (AP), le renforcement de la qualité des ressources humaines de la Fonction Publique (FP) et la dynamisation du fonctionnement de l'AP ; ils sont recrutés sur concours ; ils sont obligés de signer un contrat axé sur l'éthique publique.

La recension des écrits nous a révélés que depuis plusieurs décennies, la question de la performance de l'État, c'est-à-dire plus spécifiquement, la question de l'efficacité et de l'efficience de son action se pose. Des études comparatives entre les méthodes de gestion du secteur privé et celles que l'on retrouve dans le secteur public, démontrent plusieurs faiblesses dans le chef du secteur public. Or, il est admis que notre bien-être économique, politique et social dépend du secteur public. Dès lors, on peut comprendre que le secteur public, à travers son management et l'input de ses employés, touche toute notre vie de manière tant directe qu'indirecte comme le soutiennent un grand nombre des auteurs parmi lesquels Bartiche et Erraoui.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Souad Bartiche et EL Houssaine Erraoui, *op.cit*

La revue de la littérature nous a révélé également que des concepts sont aussi évoqués et notamment, la responsabilité des agents de l'État, la performance et l'éthique publique. Notre cadre conceptuel est constitué de ces trois concepts pour approfondir notre étude de cas.

La question centrale de recherche a consisté à se demander *comment les fonctionnaires, recrutés dans le cadre des réformes de l'administration publique congolaise de 2015 à 2020 et affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs, assument leurs responsabilités, adhèrent aux principes et valeurs attachés à leurs fonctions et finalement rendent performante l'action de l'état ?* Trois hypothèses ont été avancées en guise de réponses provisoires: **Primo** ces fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs assument leurs responsabilités, en respectant quatre impératifs : l'appropriation des missions et des objectifs préétablis du poste, le respect du cahier de charges, le respect du principe de la redevabilité et enfin, la connaissance des sanctions prévues selon le cas. **Secundo**, ces fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs se conforment aux principes et valeurs attachés à leurs postes en ayant les yeux focalisés sur le service de l'état et du citoyen-usager dans l'exercice de leur mandat au quotidien. **Tertio**, ces fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs rendent l'action de l'état performante en se dotant des dispositifs clairs afin d'atteindre les objectifs liés au poste et en prenant des initiatives pour simultanément servir l'état et répondre aux besoins du citoyen-usager à moindre coût.

Pour vérifier ces hypothèses, nous avons adopté l'étude de cas comme approche méthodologique. Notre population cible est composée des jeunes recrutés dans le cadre de la réforme et affectés au Ministère de la Fonction Publique et précisément au Secrétariat Général chargé des Actifs. Inscrits dans une logique de compréhension, nous avons adopté une approche qualitative. Nos entretiens n'ont pas été adressés à tous les nouveaux fonctionnaires recrutés dans le cadre de la réforme, ils ont concerné uniquement ceux ayant une ancienneté d'au moins cinq ans. Ces derniers ont été interviewés individuellement ou en groupe, sur base d'un guide d'entretien semi-directif constitué de trois groupes de questions en lien avec les trois concepts principaux de notre recherche qui sont : la responsabilité, l'éthique et la performance.

La vérification de la première hypothèse démontre que les perspectives des répondants ont eu à converger en majorité. En effet, ces fonctionnaires *assument leurs responsabilités, en respectant quatre impératifs : l'appropriation des missions et des objectifs préétablis du poste, le respect du cahier de charges, le respect du principe de la redevabilité et enfin, la connaissance des sanctions prévues selon le cas.* In fine, nous disons que notre hypothèse est vérifiée à 100 %.

S'agissant de la deuxième hypothèse, l'analyse de nos entretiens montrent que les fonctionnaires affectés au Secrétariat Général à la Fonction Publique chargé des Actifs connaissent les valeurs et principes attachés à leurs postes et s'y conforment en ayant les yeux focalisés sur le service de l'état et du citoyen-usager dans l'exercice de leur mandat au quotidien et en plus, ils ont conscience des manquements à ces principes et valeurs. Notre deuxième hypothèse est donc intégralement vérifiée. Enfin, en ce qui concerne la troisième hypothèse, nous avons groupé les entretiens en deux axes. Le premier axe contient les perspectives des fonctionnaires en rapport avec les dispositifs et capacités mis en place afin d'atteindre les objectifs liés à leurs postes. Le deuxième axe comprend les points de vue exprimés par les mêmes fonctionnaires en termes d'initiatives prises individuellement ou en groupe afin de servir l'État et le citoyen à moindre coût. Lorsque l'on considère les perspectives exprimées par notre échantillon sur la performance étatique et donc, en termes d'efficacité et d'efficience, la troisième hypothèse se vérifie à 50%.

Cependant, cette recherche est une œuvre scientifique et comme telle, elle a ses limites. En effet, les réformes de l'administration publique sont fonction de la volonté politique des états. Sur le plan théorique, beaucoup de thèmes sont abordés. Similairement sur le plan conceptuels, les termes abondent et les entretiens nous ont fait découvrir d'autres concepts qui auraient pu être considérés pour cette étude. Nous avons effectué notre choix en nous appuyant sur notre modeste expérience de l'administration publique congolaise.

Cela dit, notre travail présente un cadre conceptuel robuste dont les termes sont interconnectés pour traduire la réalité du terrain choisi. Ce cadre comprenant les concepts de responsabilité, d'éthique publique et de performance, peut être transférable à d'autres contextes. Enfin, notre travail

peut servir de point de départ pour entreprendre des études comparatives et évaluatives des organismes publics ayant connu ou pas des réformes. Ce sont là nos perspectives pour l'avenir sur le plan scientifique.

## Bibliographie

1. Amar, Anne ; Berthier, Ludovic (2007), "Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites" in *Gestion et Management Publics*, Vol. 5, 1-14.
2. Bartiche, Souad ; Erraoui, El Houssaine (2021), "Le Nouveau Management Public : Outil de performance des organisations publiques" in *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 2(6-1), 227-246
3. Bartoli, Annie ; Keramidas, Olivier ; Larat, Fabrice ; Mazouz, Bachir (2011), "Vers un management public éthique et performant", in *Revue française d'administration publique*, 140(4), 629-639.
4. Bourgon, Jocelyne (2011), "Responsive, responsible, and respected government : towards a New Public Administration theory" in *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, Issue 1, 7-26.
5. Canto-Sperber, Monique (2001), *L'inquiétude morale et la vie humaine*, Paris : PUF.
6. Cini, Michele (2010), "Éthique et réforme administrative de la Commission européenne" in *Revue française d'administration publique*, Vol.133(1), 45-60.
7. Eraly, Alain ; Hindriks, Jean (2007), "Le principe de responsabilité dans la gestion publique", in *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2007/1 Tome XLVI, 193-208.
8. Fortin, Marie Fabienne ; Gagnon, Johanne (2022), *Fondements et Étapes du processus de recherche, Méthodes quantitatives et qualitatives*, Montréal : Chenelière Education.
9. Journal Officiel - Banque des Données Juridiques – 2016, Décret n°15/037 portant création et statut particulier du corps des administrateurs civils de l'Administration publique de la République Démocratique du Congo, col. 167- 171, JO.01.01.2016.pdf, [<https://www.leganet.cd>] Consulté le 24 septembre 2024

10. Laaribi, Amal (2019), "Éthique et performance dans le secteur public, risques bancaires entre l'approche prudentielle et l'approche opérationnelle : Cas des Banques Marocaines", in *Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit*, Vol.3(3), 196 - 221.
11. LOI-N°160-13-DU-15-JUILLET-2016-PORTANT-STATUT-DES-AGENTS-DE-CARRIERE-DES-SERVICES-PUBLICS-DE-LETAT.pdf. (s. d.).
12. Mena Lokita, Robert ; Asha, Carine Kandolo ; Nsaka Kazadi, Hugor (2022), « Intégration des jeunes professionnels office dans la fonction publique congolaise : défis et perspectives », *Akofena*, 289-206, [<https://www.revue-akofena.com/wp-content/uploads/2022/05/23-T06v02-24-Robert-MENA-LOKITA-Carine-KANDOLO-ASHA-Hugor-NSAKA-KAZADI-pp.289-296.pdf>] Consulté le 23 septembre 2024.
13. Miles, M.B.; Huberman, M. A.; Saldaña, J. (2020), *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*, Sage Publications.
14. Muambi, Nico Shambouy (2024), *Syllabus du Cours de Méthodes de recherche approfondie*, Université de Mazenod-Kinshasa, Master 1 en Administration des affaires, (Inédit).
15. Mukulungu, Igobo Benjamin (2021), *Déresponsabilisation des hauts fonctionnaires et fragilisation de l'État en République démocratique du Congo*, Paris : L' Harmattan.
16. Piron, Florence (2002), "Les défis éthiques de la modernisation de l'administration publique", *Éthique publique*, n° 1, vol. 4, 1 - 46, [<https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2479>] Consulté le 25 septembre 2024
17. Urio, Paulo (1999), *Le "New Public Management", ou la gestion publique au service du marché*, Paris : PUF.
18. Yin, Robert K. (2012), *Applications of Case Study Research*, California : SAGE Publications Inc.

