

Les volontaires de l'enseignement : la précarité dans la fonction publique congolaise

Delphine Edith EMMANUEL-ADOUKI
Maître – Assistant à la Faculté de Droit
Université Marien Ngouabi
Brazzaville - Congo

Résumé

Depuis les années 70, les pouvoirs publics procèdent au recrutement quasi systématique des volontaires de l'enseignement et de la jeunesse et des sports afin de répondre au déficit en personnel enseignant. Le présent article se propose d'examiner le statut de ces agents dont l'existence atteste de la précarité au sein de la fonction publique congolaise.

Recrutés par note de service et chargés de l'exécution d'une mission de service public, les volontaires de l'enseignement et de la jeunesse des sports sont des agents publics. Ils ne bénéficient pas, toutefois, des garanties minimales reconnues aux fonctionnaires. Les discriminations dont ils font l'objet sont relatives notamment à l'absence de poste budgétaire, de rémunération, de promotion et de droit à la retraite.

Ce régime constitue la règle aussi longtemps que leur intégration dans les cadres réguliers de la fonction publique n'intervient pas. Car seul le recrutement leur permet de passer de la précarité à la pérennité.

INTRODUCTION

« Les ex appelés et volontaires de l'enseignement sont des fonctionnaires qui font montre d'un civisme irréfutable et d'un patriotisme sans précédent depuis leur recrutement puis leur engagement dans la fonction publique. Voici en effet dix (10) ans pour les uns et huit (8) ans pour les autres qu'ils consentent des sacrifices sous l'indifférence des gouvernants »¹.

C'est en ces termes que le Comité de Suivi de la situation des ex-appelés et volontaires de l'enseignement technique introduit le cahier des charges soumis au Gouvernement en mars 1998. Cette déclaration résume à elle seule la condition de cette catégorie particulière de personnel de la fonction publique congolaise que sont les ex-appelés et les volontaires de l'enseignement. Les ex-appelés et les

volontaires de l'enseignement sont une création empirique de la fonction publique congolaise qui ne connaît pas à l'origine² cette institution qui ne repose sur aucun fondement légal. La loi n°15/62 du 3 février 1962 portant statut général de la fonction publique et la Convention Collective du 1 septembre 1960 opèrent une distinction entre les fonctionnaires, les agents contractuels et les auxiliaires. Tandis que la loi n°021/89 portant Refonte du Statut Général de la Fonction publique dispose que la fonction publique congolaise comprend des fonctionnaires et des agents titulaires.

Les premiers appelés-volontaires de l'enseignement apparaissent durant la décennie 70 marquée par « la nationalisation de l'enseignement »³ survenue en 1965 et la « démocratisation du système scolaire »⁴. Ce personnel, sans « formation pédagogique », constitue l'ancêtre des volontaires de l'enseigne-

ment actuels⁵. Au cours de la décennie suivante, on observe le recours quasi systématique aux appelés-volontaires ; ce moyen étant retenu comme « un succédané aux besoins cruciaux en personnel enseignant pour un pays parmi les plus scolarisés d'Afrique⁶. C'est à partir de 1990 que la terminologie évolue et que s'impose la notion de volontaires de l'enseignement. Cette catégorie est loin d'être univoque. Elle regroupe, en effet, les volontaires de l'enseignement général, les volontaires de l'enseignement technique et les volontaires de la jeunesse et des sports.

Durant les années qui suivent, des recrutements systématiques de volontaires sont opérés alors que les programmes d'ajustement structurel interdisent toute intégration dans la fonction publique⁷.

La problématique des ex-appelés et des volontaires de l'enseignement est intéressante à plus d'un titre pour le juriste. D'un point de vue strictement juridique, l'absence de fondement légal suscite la curiosité. En effet, la loi n°021/89 du 14 novembre 1989 s'applique aux fonctionnaires et aux agents non titulaires. Elle ne comporte pas de disposition relative à cette catégorie. Ce personnel est, en outre, soumis à un régime juridique caractérisé par la précarité. Il en résulte une discrimination indéniable à l'égard de ces agents dont dépend le bon fonctionnement des services publics de l'enseignement, de la jeunesse et des sports. D'un point de vue politique et social, le statut des volontaires de l'enseignement constitue une vive préoccupation pour les pouvoirs publics car, ils n'hésitent pas à méconnaître la trêve sociale et à recourir à l'arme redoutable de la grève.

Produits des nécessités sociales, les volontaires de l'enseignement sont des agents publics. Ils forment une catégorie homogène à laquelle un ensemble de règles spécifiques est applicable (I). Néanmoins, celles-ci ne leur assurent aucune protection réelle. La précarité constitue la règle pour ces agents publics tant que l'intégration dans les cadres réguliers de la fonction publique n'intervient pas (II).

I. LES VOLONTAIRES DE L'ENSEIGNEMENT : DES AGENTS PUBLICS

La loi n°021/89 du 14 novembre 1989 fixe le statut des « agents de la fonction publique »² qui exercent des emplois dans les services publics de l'Etat et des collectivités locales³. Les agents de la fonction publique sont soumis à un régime de droit public et les litiges qui les opposent à l'administration relèvent de la compétence du juge administratif⁴. Selon la terminologie consacrée en droit comparé, ils sont des agents publics.

Les volontaires de l'enseignement sont recrutés par l'administration (A) afin d'assurer une mission de service public (B). Leur qualité d'agent public résulte de la présence des critères organique et matériel. Le critère organique renvoie, en effet, au caractère administratif du service qui emploie les volontaires, en l'occurrence les ministères de l'enseignement général, de l'enseignement technique et de la jeunesse et des sports⁵. Tandis que le critère matériel porte sur la nature de l'activité assurée par

¹ In Comité de Suivi des situations administratives des enseignants ex appelés et volontaires du Ministère du redéploiement de la jeunesse et des sports, chargé de l'instruction civique, Cahier des Charges, mars 1998, p.2.

² Avant l'indépendance, le territoire du Moyen Congo est doté d'une administration civile composée de cadres européens et d'auxiliaires indigènes. La loi cadre du 23 juin 1956 dite loi Gaston Defferre instaure une politique d'africanisation des cadres et pose les fondements de l'émergence d'une fonction publique locale autonome. C'est la délibération n°42/57 du 14 août 1957 qui fixe le statut général des fonctionnaires des cadres du territoire du Moyen Congo. La loi n°15/62 du 3 février 1962, qui lui succède, n'apporte guère de modification substantielle. Tout autre est l'objectif poursuivi par la loi n°021/89 du 14 novembre 1989 portant Refonte du Statut Général de la Fonction Publique. Sur l'historique de la fonction publique congolaise, on peut notamment consulter: MFPPRA, Le Guide pratique de la Fonction Publique, Brazzaville, 1998, 72 p, MFPPRA, Rapport spécial des Actes du MFPPRAPF, Brazzaville, juin 1999, 54p.

³ in MFPPRAPF, Document de cadrage des journées nationales de réflexion sur l'administration congolaise, Brazzaville, octobre 1999, p.4.

⁴ Ibidem.

⁵ Les premiers appelés volontaires de l'enseignement sont recrutés parmi les élèves de classe terminale qui n'ont pas satisfait au baccalauréat. En devenant volontaires, ils acceptent d'être affectés dans les CEG de l'intérieur du pays. Leur nombre est fixé par arrêté du ministre de l'éducation nationale. Ils perçoivent à l'origine une bourse mensuelle de 25.000 F CFA. Et durant l'année scolaire qui suit leur période d'enseignement, ils sont admis sur titre en année préparatoire à l'Ecole Normale Supérieure, cf. le décret n°71-369 du 23 novembre 1971 fixant les modalités de recrutement des volontaires de l'éducation.

⁶ Ibidem.

⁷ Depuis l'accession du Congo à l'indépendance, les effectifs de la fonction publique ont enregistré une croissance exponentielle. On dénombre 11.871 agents entre 1960 et 1964, 70.410 en 1989, 78.254 en 1993 et 65.521 en 1998. A partir de 1986, l'Etat recourt à des mesures de stabilisation des effectifs et des coûts. C'est ainsi que les recrutements et les effets financiers des titularisations, avancements, reclassements, révision de situation administrative et de toute promotion sont suspendus (décret n°94/769 du 28 décembre 1994 sur la suspension des effets financiers à la suite d'une titularisation, d'un avancement, d'un reclassement, d'une révision de situation administrative ou toute promotion et décret n°94/770 du 28 décembre 1994 portant réduction des indemnités et primes, in MFPPRAPF, Rapport spécial des actes du MFPPRA, Brazzaville, juin 1999, 54 p.

les volontaires. Toutefois, bien qu'étant des agents publics, les volontaires de l'enseignement ne sont pas des fonctionnaires. Ils ne bénéficient donc pas de la « plénitude des protections statutaires »⁶ reconnues et garanties aux fonctionnaires.

¹ Sur 3518 volontaires de l'enseignement général, de l'enseignement technique et de la jeunesse et des sports, au titre des promotions 1990 à 1995, 3148 volontaires ont été recrutés durant la transition (1997-2002) sous la ministre J.DAMBENDZET. 370 volontaires n'ont pas été recrutés du fait de leurs dossiers incomplets, in MFPRAPP, Rapport synthèse de fin de transition du Ministère de la fonction publique et des réformes administratives. Volets Fonction Publique et Réformes Administratives, Brazzaville, 2002, 78p.

² Article 1 de la loi n°021/89 du 14 novembre 1989.

³ Article 2 de la loi n°021/89 du 14 novembre 1989.

⁴ La justice administrative est embryonnaire au Congo. Cette situation résulte de plusieurs facteurs liés notamment à l'histoire et à la perception que les administrés ont du contentieux administratif. C'est la loi n°31/59 du 30 juin 1959 relative au contentieux administratif qui crée le Tribunal Administratif de Brazzaville. Le Tribunal Administratif de Brazzaville est un juge de premier ressort avec possibilité d'appel devant le Conseil d'Etat français. Toutefois, avec l'accession du Congo à l'indépendance, l'unité du système de juridiction se substitue au dualisme qui existait jusque-là. C'est ainsi que les Tribunaux de Grande Instance deviennent des juridictions de droit commun en matière de contentieux administratif (loi n°6-62 du 20 janvier 1962). La loi n°22/92 du 20 août 1992 portant organisation du pouvoir judiciaire renoue avec le dualisme antérieur en instituant les juridictions administratives. Néanmoins, les Tribunaux de Grande Instance continuent de détenir et d'exercer des compétences en matière administrative. Ainsi l'existence d'un Tribunal administratif, la compétence des tribunaux de Grande Instance en matière administrative, l'insuffisance de juges spécialisés ne contribuent guère à l'émergence d'une véritable justice administrative. A cela s'ajoute « la crainte de l'administration » et la perception du recours pour excès de pouvoir comme « un acte de contestation de l'autorité des agents publics et donc un procès intenté contre l'auteur de l'acte illégal attaqué », A.Iloki, « La justice administrative en République du Congo », Journées du Barreau, Brazzaville, 18-19 janvier 2000, A.Iloki, « La place du droit et de la justice dans l'administration », Journées Nationales de Réflexion sur l'Administration publique congolaise, Brazzaville, 2000, 12 p.

⁵ Le critère de détermination des agents publics a évolué en droit français de la fonction publique. Jusqu'en 1954, le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits utilisent une diversité de critères : le caractère durable et non épisodique ou occasionnel des fonctions, CE.8 décembre 1948, Dlle Pasteau, Rec. Lebon, les conditions de recrutement et de licenciement, CE. 3 juin 1925, de Mestral, D.P 1926, 3,7, le mode de rémunération, CE. 20 décembre 1946, Colonie de Madagascar, D.1947, p.464, la présence de clauses exorbitantes, CE.3 juin 1925, de Mestral. A partir de 1954, la jurisprudence adopte un critère unique à savoir la participation directe de l'agent à l'exécution du service public, CE.4 juin 1954, Affortit et Vingtain, Rec. Lebon, p.342, concl. Chardeau. Le Tribunal des Conflits substitue un critère unique. Désormais sont des agents publics « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif quel que soit leur emploi », TC, Prefet de la région Rhône - Alpes c/ Conseil de prud'hommes de Lyon, 25 mars 1996, dit arrêt Berkani. Quelques mois après l'arrêt Berkani, le Tribunal des Conflits précise que le service public administratif doit être géré par une personne publique, TC. 3 juin 1996, Preet des Yvelines c/ Conseil des Prud'hommes de Saint Germain en Laye, Rec. Lebon, p.541, TC. 3 juin 1996, Gagnant, Rec. Lebon, p.542. Ainsi, les agents travaillant pour le compte d'une personne privée ne peuvent être des agents publics, même si cette personne privée gère un service public administratif. Sur la notion d'agents publics, on peut utilement se reporter à Y. Gaudemet, « existe-t-il une catégorie d'agents publics contractuels de l'administration ? Sur le degré d'originalité de recrutement par contrat dans la fonction publique », AJDA décembre 1977, p. 614 - 618, Ch. Fortier, « La consolidation juridique du lien fonction publique - service public. Eléments pour une définition matérielle de l'agent public », AJDA 1999, p. 291 - 301, A.Plantey, La Fonction Publique. Traité Général, Paris, Litec, 2001.

⁶ A. Plantey, La Fonction Publique. Traité Général, op. cit., p.22.

1.1 De l'école de formation à la prise en charge par l'Etat

Le volontaire de l'enseignement est, après une formation dans un établissement spécialisé, recruté par note de service et chargé d'une mission de service public pour le compte d'un service public administratif. Il émerge au budget de l'Etat.

1 - Le passage par une école de formation : une condition nécessaire

Le statut de volontaire est accessible à toute personne qui a suivi une formation dans une école et qui a obtenu un diplôme de spécialité dans les domaines de l'enseignement général, de l'enseignement technique et de la jeunesse et des sports¹. Les étudiants sont admis dans ces centres et instituts de formation sur concours ou après avoir passé un test. A l'issue de leur formation, l'attestation d'admission ou de réussite sanctionne l'obtention du diplôme. Le passage par une école de formation constitue une condition nécessaire, elle n'est pas, toutefois, une condition suffisante car certains volontaires ne proviennent pas des écoles de formation. Ils sont parfois détenteurs de la licence ou de la maîtrise délivrés par des universités². Parmi les promotions 1990 à 1995, cette hypothèse concerne uniquement les volontaires de l'enseignement général. Sur un effectif total de 2.210 volontaires de l'enseignement général, 109 sont détenteurs de la maîtrise et 15 de la licence. Cette catégorie constitue en réalité une portion congrue.

Les volontaires en provenance des écoles de formation et de l'Université sont regroupés par promotion. L'élément conjoncturel découlant du classement par promotion s'est très vite transformé en une solidarité institutionnelle. Il en résulte notamment, un régime juridique particulier attaché à l'appartenance à telle ou telle promotion. Selon que l'on relève d'une promotion déterminée, on est soumis à des droits et des obligations spécifiques. Les promotions créent, par conséquent, un véritable statut objectif. Elles génèrent, en outre, des discriminations entre les volontaires. Jusqu'en 1994, il existe quatre groupes principaux de volontaires. Il s'agit des appelés- volontaires recrutés avant 1985, des appelés-volontaires recrutés entre 1985 et 1989, des volontaires des promotions 1990-1992 et des volontaires des promotions 1992-1994³.

Ainsi chaque année, une nouvelle promotion de

volontaires s'ajoute aux précédentes. Ces recrutements « systématiques »⁴ suscitent des interrogations dans la mesure où l'on observe dans l'hinterland la fermeture de nombreuses écoles. Pour celles qui demeurent ouvertes, très souvent, un seul enseignant assure ses prestations sur l'ensemble d'un cycle du fait du déficit en personnel enseignant. Ce phénomène des « classes multigrades »⁵ explique, pour partie, la baisse de productivité de l'enseignement. Par ailleurs, certaines notes de service portant recrutement de volontaires mettent en évidence l'existence de pléthores dans certaines filières. Dans ces conditions pourquoi recrute-t-on du personnel excédentaire⁶ ? Il semble en réalité qu'un problème de maîtrise du personnel enseignant se pose. A cela s'ajoute l'urgence des mesures de planification et de redéploiement de ces agents. L'obtention d'un diplôme de spécialité délivré par une école de formation confère l'aptitude à exercer la fonction d'enseignant. A cette condition nécessaire s'ajoute la prise en charge par le budget de l'Etat.

1.1.1 La prise en charge par l'Etat : une condition suffisante

L'individu formé dans une école spécialisée doit être recruté par l'Etat en qualité de volontaire. Ce qui lui permet d'émarger au budget de l'Etat. A l'exclusion des promotions 92-94, recrutées par arrêtés préfectoraux, le recrutement des volontaires des promotions 90 à 95 s'opère par note de service. La note de service est un acte administratif qui produit des conséquences juridiques et présente des caractéristiques aux plans organique, matériel et temporel.

La note de service portant recrutement des volontaires de l'enseignement atteste du pouvoir exorbitant détenu par les ministres chargés de l'enseignement général, de l'enseignement technique et de la jeunesse et des sports⁷. Ils procèdent à des recrutements après concertation avec les ministres chargés des finances et de la fonction publique qui, aux termes de l'article 50 de la loi n°021/89 du 14 novembre 1989, préparent conjointement la répartition des postes budgétaires dans les départements ministériels. Ces propositions sont inscrites dans le projet de loi de finances adopté par le Gouvernement et soumis au Parlement. Ces notes de service sont assorties des visas apposés par les autorités administratives relevant de ces ministères. C'est ainsi que selon les notes de service, on retrouve le

visa du directeur de l'orientation et des bourses (DOB) ou du directeur du personnel et des affaires administratives (DPPAA). Ainsi que celui du Directeur Général du Budget.

Le critère matériel renvoie à l'objet de la note de service portant recrutement des volontaires de l'enseignement et de la jeunesse et des sports. Cet acte administratif ne constitue pas une mesure d'ordre intérieur, c'est-à-dire un acte destiné à « l'auto organisation qui est nécessaire à toute entreprise pour poursuivre la réalisation de sa fin propre en dépit des nécessités insuffisances d'une réglementation rigide, et pour rendre effective la responsabilité de ceux qui détiennent la direction »⁸. La note de service portant recrutement des volontaires de l'enseignement et de la jeunesse et des sports est une décision exécutoire⁹. Elle constitue une manifestation de volonté émanant d'une autorité administrative et qui produit des effets de droit. La note de service fait grief et est susceptible d'un recours devant le juge administratif.¹⁰ Elle précise la promotion pour laquelle le recrutement s'opère et attribue une bourse dont le montant varie entre 40.000 fca et 75.000 fca. Cet acte administratif procède à l'affectation des volontaires dans les départements et les rattache à une structure administrative chargée de leur gestion. Les frais de déplacement et de transport des bagages des volontaires affectés dans les régions sont à la charge de l'Etat. La note de service portant recrutement des volontaires est généralement un acte collectif, c'est-à-dire qu'elle concerne plusieurs agents. On recense, cependant, des notes individuelles¹¹.

¹ Pour toutes les promotions formées entre 1990 et 1995, on recense 2625 volontaires de l'enseignement général, 526 volontaires de l'enseignement technique et 367 volontaires de la jeunesse et des sports. Les diplômes de l'enseignement général sont accordés par l'Ecole Normale Supérieure (ENS), l'Institut Supérieur de Sciences de l'Education (INSED) et l'Ecole Nationale d'Instituteurs (ENI). Il s'agit du certificat d'aptitude professionnelle à l'enseignement dans les Lycées (CAPEL), du certificat d'aptitude au professorat dans les collèges d'enseignement général (CAPCEG), du certificat de fin d'études des écoles normales (CFEEN) et du baccalauréat pédagogique (BACP). Les diplômes de l'enseignement technique sont délivrés par le collège d'enseignement technique féminin Tchimpa Vita, l'Ecole Normale Supérieure de l'Enseignement Technique (ENSET) et l'Institut Supérieur Pédagogique (ISP) de Loubomo. Ce sont : le diplôme de l'Ecole Nationale des Beaux Arts (ENBA), le certificat d'aptitude professionnelle à l'enseignement technique (CAPET), le certificat d'aptitude au professorat dans les collèges d'enseignement technique (CAPCET), le brevet d'études moyennes techniques (BEMT) et le brevet d'études technique (BET). Plusieurs diplômes de spécialité en matière de jeunesse et de sports sont obtenus au terme de la formation assurée par l'Institut National de la Jeunesse et des Sports (INJS) et l'Institut Supérieur d'Education Physique et Sportive (ISEPS). Il s'agit notamment du diplôme d'Etat de maître de jeunesse (DEMJ) du certificat d'aptitude professionnelle à l'enseignement d'éducation physique et sportive (CAPEPS) du certificat d'aptitude au professorat adjoint d'éducation physique et sportive (CAPAEP) et du diplôme d'Etat de maître d'éducation physique et sportive (DEMEPS).

De manière générale, la note de service portant recrutement des volontaires de l'enseignement entre en vigueur à compter de sa signature¹. Toutefois, suite à l'abandon de poste par les volontaires qui préfèrent demeurer dans les centres urbains, de nombreuses notes de service précisent qu'elles produisent leurs effets à compter de la date de prise de service des intéressés². La note de service adoptée par le ministère utilisateur constitue l'acte condition qui mène à la prise en charge par le budget de l'Etat. Le volontaire de l'enseignement est un agent public dont la rémunération est prise en charge par le budget de l'Etat. Il faut, toutefois, préciser que les volontaires des promotions antérieures à 1989 relèvent du budget de fonctionnement tandis que les autres promotions figurent au budget de transfert³.

1.2 L'exécution d'une mission de service public

Le droit à l'éducation est constitutionnellement garanti et le service public de l'éducation est assuré par des établissements publics et privés. La scolarité est obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans et, l'en-

seignement public est gratuit⁴. Les volontaires de l'enseignement sont recrutés par l'Etat afin d'exécuter le service public de l'enseignement dans les établissements publics. En contrepartie, ils perçoivent une rémunération. La nature des prestations assurées participe à la qualification d'agent public. L'existence du service public de l'enseignement justifie l'ouverture d'écoles dans les localités les plus reculées dans lesquelles les volontaires sont appelés à servir. Néanmoins, le sous-équipement de l'arrière-pays ne constitue pas une source de motivation pour les volontaires qui se retrouvent en grand nombre dans les centres urbains. Ce qui explique notamment la fermeture de nombreuses écoles dans l'hinterland ainsi que le phénomène des classes multigrades⁵.

II – LES VOLONTAIRES DE L'ENSEIGNEMENT : UN STATUT PRECAIRE

La précarité⁶ du statut des volontaires de l'enseignement résulte essentiellement des discriminations (A) dont ils font l'objet par rapport aux fonctionnaires et aux agents non titulaires. L'absence de droits constitue un principe général. Toutefois, les libertés syndicales et d'opinion demeurent à titre d'exception. Ce déséquilibre est accentué par la persistance d'obligations (B).

2.1 L'absence de droits : un principe général

Les volontaires de l'enseignement ne bénéficient pas des mêmes droits et garanties que ceux reconnus à l'ensemble des agents de la fonction publique.

1 – Le règne de la discrimination

Jusqu'à leur recrutement, les volontaires de l'enseignement sont soumis à un statut sui-generis qui leur confère la qualité d'agents publics et qui se caractérise par l'absence de poste budgétaire, l'absence de rémunération, l'absence de droit à la promotion et de droit à la retraite.

L'accès à la fonction publique est subordonné à l'existence d'un poste budgétaire disponible⁷. Et tout poste budgétaire ne peut être créé que par la loi des finances sur proposition conjointe des ministres chargés de la fonction publique et des finances⁸. Le recrutement des volontaires ne s'opère pas conformément à cette procédure. Alors que le budget est en cours d'exécution les ministères chargés

¹ Cf. le rectificatif n°116 à la note de service n°1932 du 27 octobre 1993 portant recrutement des étudiants titulaires d'une licence ou d'une maîtrise d'enseignement obtenue dans les pays de l'Union Européenne du 25 février 1994 et la note n°427 du 3 mai 1994 portant recrutement de détenteurs de la maîtrise de sciences économiques afin d'enseigner les mathématiques dans les établissements secondaires.

² Les appelés-volontaires recrutés avant 1985 sont intégrés par arrêté. Leurs revendications portent essentiellement sur leur droit à l'avancement. Les volontaires des promotions 1985-1989 sont recrutés par attestation. Ils ont des numéros matricule et ils cotisent. Ils revendiquent leurs textes d'intégration et leur titularisation. Les volontaires des promotions 1990-1992 sont recrutés par note de service. Ils ne cotisent pas, et perçoivent une bourse ou des salaires bruts. Les volontaires des promotions 1992-1994 sont recrutés par des arrêtés préfectoraux par subrogation du ministre chargé de l'intérieur. Ils perçoivent un salaire brut.

³ En 1990, onze notes de service portant recrutement de volontaires sont adoptées, en 1991, neuf notes de service, en 1992, dix sept notes de service, en 1993, treize notes de service, en 1994, six notes de service et en 1995, six notes de service.

⁴ In MFPRAPF, Contributions des ministères aux journées nationales de réflexion sur l'administration publique congolaise, Brazzaville, décembre 1999, p.176.

⁵ Il existe en droit français un principe juridique en vertu duquel, une nomination en surnombre est illégale sauf disposition légale contraire, CE. Letelier, 30.6.1937, Rec. p.642, A.Plantey, La Fonction Publique. Traité général, Paris, Litec, 2001, p.292.

⁶ Le décret n°71-369 du 23 novembre 1971 fixant les modalités de recrutement des volontaires de l'éducation stipule que c'est au moyen d'un arrêté que le ministre chargé de l'éducation fixe le nombre de volontaires.

⁷ In J.Rivero, Les mesures d'ordre intérieur administratives. Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics, Paris, Sirey, 1934, p.258. On peut aussi sur ce point consulter, M.Hecquard-Theron, « De la mesure d'ordre intérieur », AJDA, 20 mai 1981, n°5, p.235-244.

⁸ In G.Darcy, « La décision exécutoire », AJDA, 1994, p.663-678.

⁹ Le conseil d'Etat français a eu l'occasion de préciser les caractéristiques de la décision exécutoire : CE. 4 août 1922, Ville de Paris, Lebon. p.729 et CE.3 novembre 1922, Dame Cachet, Lebon.p.552 ;

¹⁰ cf. Note de service n°217 du 20 avril 1998 du ministre de l'Enseignement fondamental et secondaire.

de l'enseignement et de la jeunesse et des sports procèdent discrétionnairement à la détermination de leurs besoins et au recrutement des volontaires⁹. L'Etat se trouve contraint par la suite de trouver les ressources additionnelles nécessaires. Cette démarche est peu orthodoxe et elle explique notamment les difficultés que l'Etat enregistre chaque année afin de faire face à cette nouvelle charge financière. L'absence de poste budgétaire justifie, par ailleurs, l'inscription de la dépense dans le budget de transfert. Elle suscite quelques difficultés d'ordre juridique. Car en principe, toute nomination à un poste doit avoir pour objet de répondre à une vacance c'est-à-dire à un emploi vacant et budgétisé. Ainsi est irrégulière une nomination à un emploi n'ayant pas d'existence légale sauf s'il y a une décision non rétroactive le créant¹⁰.

Le statut de la fonction publique consacre le droit à la rémunération des agents de l'Etat comme contrepartie du travail assuré. Tout agent a droit à une rémunération fixée en fonction de son grade, de l'emploi et du poste de travail¹¹. Le salaire comporte divers éléments à savoir, le traitement de base, les allocations familiales, le supplément familial de traitement et les primes et indemnités. Le droit à rémunération est une garantie fondamentale reconnue aux fonctionnaires qui ne bénéficie pas aux volontaires. En effet, selon les hypothèses, les volontaires ne perçoivent qu'une bourse graduée ou un salaire brut. Ceux qui perçoivent une bourse sont les plus nombreux¹².

Les volontaires de l'enseignement ne bénéficient pas du droit à la promotion reconnu par la loi aux fonctionnaires¹³ et assuré notamment au moyen des concours, des stages et des tests professionnels. La promotion contribue au développement des connaissances et des aptitudes des agents de l'Etat dans un contexte caractérisé par la mondialisation et l'évolution des techniques et méthodes. Il renforce leur professionnalisme et améliore les performances de l'administration. Les volontaires de l'enseignement, tant qu'ils demeurent dans ce statut, ne bénéficient pas de ce droit ni du droit à un juste avancement. Il en résulte notamment la baisse de qualification et la démotivation de ces agents publics ainsi que la baisse de performances de l'école publique¹⁴. Il en découle notamment : un taux élevé de redoublements, un faible taux d'admission aux examens, une déscolarisation croissante, la montée de l'analphabétisme et la généralisation de la pédagogie de

l'échec¹⁵.

« La pension de retraite est la rémunération que perçoit le fonctionnaire lorsqu'il a cessé d'exercer ses fonctions à la suite de sa mise à la retraite et qui doit lui assurer des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de son ancienne fonction »¹⁶. La législation congolaise fixe la limite d'âge à 55 ans pour les fonctionnaires et les contractuels¹⁷ ; toutefois, sur décision du Gouvernement l'âge de la retraite peut être prorogé au-delà de 55 ans¹⁸. Le régime des pensions des fonctionnaires concerne les personnes nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade¹⁹. Les agents contractuels sont régis par le code du travail et au terme de leur période d'activité, ils bénéficient du droit à pension²⁰. Le calcul du montant de la pension se fait sur la base de la durée de la période d'activité de l'agent ainsi que par rapport aux retenues prélevées durant celle-ci²¹. Les volontaires qui perçoivent, selon les hypothèses une bourse ou un salaire brut, ne versent aucune cotisation au titre de la retraite. Ce régime contribue à la démotivation des volontaires de l'enseignement à qui aucune perspective réjouissante n'est offerte.

Les volontaires de l'enseignement, à la différence des fonctionnaires²², ne bénéficient d'aucune mesure de protection sociale. Ce régime concerne aussi leurs ayants droits qui ne peuvent prétendre, en cas de décès, au capital décès.

¹ cf. Note de service n°1932 du 27 octobre 1993 du ministre de l'Education nationale.

² cf. Note de service n° 0058 du 11 janvier 1995 du ministre de l'éducation nationale.

³ Le trésor public émet des ordres de paiement.

⁴ Article 23 de la constitution du 20 janvier 2002.

⁵ Ce phénomène résulte de l'intervention d'un enseignant dans plusieurs niveaux. C'est ainsi qu'un enseignant peut intervenir du CP au cm2 ou de la 6^e à la 3^e.

⁶ Sur la précarité dans la fonction publique, on peut consulter N. Belloubet-Frier, « Le statut des agents non titulaires de l'Etat. De la précarité à la pérennité », AJDA, 1990, p.851-862 ; G. Darcy, « La décision exécutoire. Esquisse méthodologique », AJDA 1994, p.663-678 ; Ch. Fortier, « La consolidation juridique du lien fonction publique – service public. Eléments pour une définition matérielle de l'agent public », AJDA, 1999, p.291-301 ; T.X Girardot, « Les statuts des personnels précaires », Cahiers de la fonction publique et de l'administration, juillet-août, 1998, p.8-10 ; B. Perrin, « Fonction publique territoriale : toutes les nuances de la précarité », Cahiers de la fonction publique et de l'administration, juillet-août, 1998, p.11-14 ; J.P. Thiellay, « Fonction publique et précarité. La précarité dans les fonctions publiques : comment en sortir ? », Cahiers de la fonction publique et de l'administration, juillet-août 1998, p.2.

⁷ Cf. Article 52 de la loi n° 021/89 du 14 novembre 1989 «Aucune nomination à un emploi, aucune mutation, aucun recrutement d'agent non titulaire ne peut être effectué en l'absence, dans l'établissement ou l'agent est destiné à servir, d'un poste budgétaire disponible d'un groupe au moins égal à celui dont relèvent les membres du corps qui ont vocation à exercer cet emploi».

2.1.1 – Les libertés syndicales et d'opinion : des exceptions

Le régime restrictif auquel sont soumis les volontaires de l'enseignement se caractérise par l'inexistence générale de droits. Ce statut ne doit pas, toutefois, occulter la reconnaissance de garanties minimales en matière syndicale et de li-

⁸ Cf. Article 50 de la loi n°021/89 du 14 novembre 1989 « Lors de l'élaboration de la loi de finances, le ministre chargé de la fonction publique prépare conjointement avec le ministre chargé des finances la répartition des postes budgétaires dans les différents établissements des départements ministériels et la propose au conseil des ministres. »

⁹ Des réunions interministérielles sont parfois convoquées et elles regroupent les ministres chargés de l'enseignement, de la jeunesse et des sports, de la fonction publique et des finances. Toutefois, ces concertations ne correspondent pas aux prescriptions légales.

¹⁰ A. Plantey, *La Fonction publique. Traité général*, op. cit., p.291.

¹¹ article 205 de la loi n°021/89 op. cit.

¹² Cet émolument est établi sur la base d'une classification déterminée. C'est ainsi que les monitrices sociales perçoivent 40.000 fcf, les instituteurs et les maîtres d'EPS 50.000 fcf, les professeurs de collège et les professeurs adjoints d'EPS, 60.000 fcf et les professeurs certifiés de Lycée et professeurs d'EPS, 75.000 fcf. Certaines promotions de volontaires, à l'instar des promotions 1990-1992, perçoivent un salaire calculé sur la base du salaire indiciaire brut sans qu'aucune retenue ne soit opérée ni de primes accordées. Ce salaire est fixé à partir du point d'indice multiplié par la valeur du point d'indice. La valeur du point d'indice est de 160 F CFA. c.f. le décret n°91-50 du 5 mars 1991 portant fixation de la solde de base des agents de la fonction publique. Avant le versement dans la nouvelle classification prévue par la loi n°021/89 les salaires se présentent comme suit : catégorie A I 140.800 Fcf, catégorie A II 110.000 F CFA, catégorie B I, 84.800 F CFA, CI 70.400 F CFA.

¹³ Article 206 de la loi n°021/89 op. cit.

¹⁴ L'accès à la formation des fonctionnaires est organisé par l'article 206 de la loi n°021/89 et par les décrets n°75/488 du 14 novembre 1975 et n°86-263 du 11 février 1986 portant organisation des stages effectués par les fonctionnaires et les agents contractuels de l'Etat. Les limites du système actuel de formation des fonctionnaires ont conduit le Gouvernement congolais à solliciter l'appui du Gouvernement français. Monsieur Duverger, consultant, a, d'une part, établi l'état des lieux du système actuel de formation initiale et de perfectionnement et, formulé des recommandations. Celles-ci se trouvent au cœur de la composante formation du Plan national de réforme administrative qui comporte trois axes à savoir l'élaboration d'un plan de formation à caractère triennal, le renforcement des capacités des formateurs et la redynamisation des écoles nationales d'administration in, Y. Duverger, *Rapport de mission à Brazzaville*, 19-26 octobre 1999, 12 pages, P.J. Buisson, A. Oeko, *Rapport de l'évaluation ex ante du projet appui à la modernisation de la fonction publique*, Ministère de la Fonction Publique, des réformes administratives et de la promotion de la femme, Brazzaville, mai 2001, p.9-14.

¹⁵ G. Bokoumaka, *Le système éducatif du Congo. Problèmes. Réflexion sur le redressement*, Brazzaville, Journées Nationales de Réflexion sur l'Administration Publique Congolaise, 2000, p.2.

¹⁶ Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, tome 5, La fonction publique, Paris, LGDJ, 2000, p.152.

¹⁷ article 177 de la loi n°021/89 op. cit.

¹⁸ Certains statuts, à l'instar de celui des magistrats et de l'Université dérogent au statut général et fixent la limite d'âge à 65 ans.

¹⁹ Cf. Décret n°846892 du 12 octobre 1984. Ces agents sont gérés par la Caisse de retraite des Fonctionnaires (CRF).

²⁰ Cf. Loi n°004-86 instituant le Code de Sécurité Sociale. Ce personnel est pris en charge par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS).

²¹ Pour les fonctionnaires, la retenue est de 5% et l'Etat supporte une contribution de 10% Ils peuvent bénéficier d'une pension d'ancienneté, d'une pension proportionnelle ou d'une rente viagère d'invalidité. Pour les contractuels, la retenue est de 4% et l'employeur prend en charge 8%. Les contractuels peuvent recevoir une pension anticipée, une pension proportionnelle ou une pension d'invalidité.

²² Articles 211 et 212 de la loi n°021/89 op. cit.

berté d'expression.

La loi reconnaît aux agents de la fonction publique le droit et les libertés syndicales¹ exercés par le biais des organisations professionnelles. Les volontaires de l'enseignement ont usé de cette liberté fondamentale en instituant des structures chargées d'un mandat bien déterminé². Ces institutions assurent la représentation de leurs intérêts auprès des pouvoirs publics. Elles sont généralement dotées d'une assemblée générale, organe plénier, et d'un bureau, organe restreint qui exécute les décisions arrêtées par l'assemblée générale.

Les syndicats et comités de volontaires recourent à de multiples moyens d'action. Le plaidoyer en direction des pouvoirs publics et la médiatisation systématique de leurs activités constituent des armes privilégiées. Toutefois, on note l'usage de divers moyens de pression. Les pouvoirs publics sont les interlocuteurs privilégiés des organes chargés de la représentation des intérêts des volontaires de l'enseignement et de la jeunesse et des sports. Dans le cadre de multiples audiences, ils reçoivent leurs revendications consignées dans des cahiers de charges. Le recours à la concertation constitue donc la démarche privilégiée des volontaires de l'enseignement et de la jeunesse et des sports. Ils n'hésitent pas, néanmoins, à recourir, le cas échéant, à des sit in ou à la grève. Le sit in consiste pour les volontaires à se regrouper aux abords des administrations concernées par le traitement de leur dossier. Ces regroupements sont selon les circonstances silencieux ou bruyants. Ils sont périodiquement organisés devant les ministères chargés de la fonction publique et des finances. Ils sont destinés à interpeller les pouvoirs publics et à leur rappeler la nécessité de répondre à leurs doléances.

Le droit de grève est constitutionnellement garanti et, le statut général de la fonction publique dispose « le droit de grève est reconnu aux agents de la fonction publique pour la défense de leurs intérêts professionnels collectifs »³. En dépit de l'absence de texte d'application, les agents publics n'hésitent pas, en cas de rupture des négociations, de recourir à la grève⁴. La grève est décidée par l'assemblée générale des divers syndicats et comités ; très souvent à la veille des examens de fin d'année ou de la rentrée scolaire. Elle constitue un moyen de pression imparable qui permet aux enseignants volontaires d'obtenir gain de cause sur de nombreux points du cahier de charges.

2.2 La persistance d'obligations

Les volontaires de l'enseignements sont soumis à un statut déséquilibré marqué par la faiblesse des droits et la rigueur des obligations. En leur qualité d'agents publics, les volontaires de l'enseignement doivent servir de manière exclusive et continue l'Etat. Ils sont soumis à l'obligation de neutralité.

2.2.1 L'obligation de servir de manière exclusive et continue l'Etat

Le volontaire de l'enseignement réalise une mission de service public. Il doit, par conséquent, assurer la tâche qui lui est dévolue. A l'instar de tous les agents publics, sa présence au poste de travail doit être permanente et, il ne peut exercer aucune activité parallèle⁵. La réalité démontre, malheureusement, que de nombreux volontaires, faute d'émoluments s'adonnent à des activités génératrices de revenus. Leur présence au poste de travail est intermittente ; ce qui, d'une part, pose le problème de la continuité du service public et, produit un impact négatif sur la qualité de l'enseignement.

2.2.2 L'obligation de neutralité

Le volontaire de l'enseignement est un agent public soumis à l'obligation de neutralité. Quels que soit son opinion et sa sensibilité politiques, elles ne doivent pas influencer la qualité du service public rendu aux administrés. Cette obligation est fondamentale dans un pays marqué par le fait ethnique. Et à la suite des conflits récurrents qui ont éclaté au Congo depuis 1993, on observe la réticence de certains volontaires à servir en dehors de leur région d'origine.

CONCLUSION

Les volontaires de l'enseignement et de la jeunesse et des sports sont des agents publics recrutés par

note de service qui exécutent une mission de service public et émargent au budget de l'Etat. Leur statut se caractérise néanmoins, par la précarité. Ils ne bénéficient pas de garanties minimales, en dépit de la persistance d'obligations normales. Ce régime juridique tranche avec le rôle majeur que jouent ces personnels dans le système éducatif congolais. Ils assurent un service équivalent à celui des titulaires et leur existence atteste que la précarité ne constitue pas une exception dans la fonction publique congolaise. L'école congolaise est « tenue » par les volontaires de l'enseignement. Ce fait objectif justifie pleinement un meilleur traitement ainsi que la reconnaissance de réelles garanties. Le Gouvernement a décidé d'intégrer les promotions 90 à 95 dans les cadres réguliers de la fonction publique. Ils sont désormais des fonctionnaires qui bénéficient des dispositions statutaires et réglementaires. Ils sont donc passés de la « précarité à la pérennité »¹. Chaque année, toutefois, la valse des promotions se poursuit et de nouveaux volontaires sont recrutés. Aussi, malgré les intégrations réalisées, la question du statut précaire des volontaires de l'enseignement et de la jeunesse et des sports demeure-t-elle toujours pendante.

BIBLIOGRAPHIE

N., BELLOUBET – FRIER. 1990. *De la précarité à la pérennité. Le statut des agents non titulaires de l'Etat*, in *Actualité Juridique de Droit Administratif*, p. 851 – 862.

G., BOKOUMAKA. 2000. *Le système éducatif du Congo. Problèmes, réflexion sur le redressement*, in *Journées Nationales de Réflexion sur l'Administration Publique Congolaise*, 14 p.

P. J., BUISSON. & A., OCKO. 2001. *Rapport de l'évaluation ex ante du projet appui à la modernisation de la fonction publique, Ministère de la Fonction publique, des Réformes Administratives et de la Promotion de la Femme*, 44 p.

Y., DUVERGER. 1999. *Rapport de mission à Brazzaville, 19 – 26 octobre 1999*, 12 p.

Y., GAUDEMET. 1977. *Existe-t-il une catégorie d'agents publics contractuels de l'administration ?*

¹ Article 213 de la loi n°021/89 op. cit.

² Il s'agit, entre autres, du Comité de Suivi des situations administratives des enseignants ex appelés et volontaires du ministère du redéploiement de la jeunesse et des sports chargé de l'instruction civique, de la Fédération Nationale des Travailleurs de l'Enseignement au Congo (FENATREC), du Syndicat des enseignants du Congo (SEC), du Comité de Suivi administratif des enseignants ex appelés et volontaires, du Syndicat National du personnel enseignant (SYNAPE) et du Collectif des appelés et volontaires promotions 90-91-92 ;

du Collectif des appelés et volontaires promotions 93-94.

³ Article 214 alinéa 1 de la loi n°021/89 op. cit.

⁴ Un projet de décret portant détermination des conditions d'exercice du droit de grève est en cours d'élaboration.

⁵ Article 224 de la loi n°021/89 op. cit.

¹ In N. Belloubet-Frier, « De la précarité à la pérennité. Le statut des agents non titulaires de l'Etat », AJDA, 1990, p.851-862.

Sur le degré d'originalité de recrutement par contrat dans la fonction publique, in Actualité Juridique de Droit Administratif, p. 614–618.

T. X., GIRARDOT. 1998. Les statuts des personnels précaires, in Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration, p. 8 – 10.

M., HECQUARD - THERON. 1981. De la mesure d'ordre intérieur, in Actualité Juridique de Droit Administratif, p.235 –244.

A., ILOKI. 2000. La justice administrative en République du Congo, in Journées du Barreau, p.

A., ILOKI. 2000. La place du droit et de la justice dans l'administration, in Journées Nationales de Réflexion sur l'Administration Publique Congolaise, 12p.

Ministère de la Fonction Publique, des Réformes Administratives et de la Promotion de la Femme, 1999. Contributions des ministères aux Journées Nationales de Réflexion sur l'Administration Publique Congolaise, 219p.

Ministère de la Fonction Publique, des Réformes Administratives et de la Promotion de la Femme, 1999. Document de cadrage des Journées Nationales de Réflexion sur l'Administration Publique Congolaise, 58p.

Ministère de la Fonction Publique, des Réformes Administratives et de la Promotion de la Femme, 1998. Le guide pratique de la fonction publique.

G. M., MOUSSIENGO. 2002. Connaître la Fonction Publique Congolaise. Tome I, éditions A.V.R.A, 202 p.