

RELATION « PRINCIPAL-AGENT » DANS LE CONTEXTE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET UNIVERSITAIRE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : UNE APPLICATION DE LA THEORIE ECONOMIQUE DE L'AGENCE

Par
Jean-Bosco NSUAMI NGOMA*

R

ésumé

L'enseignement supérieur et universitaire en RDC dont question dans cet article est une organisation, mieux, un « nexus contract » au sens de la théorie de l'agence. Il est géré par des individus rationnels. Ces derniers cherchent à coordonner leurs actions afin d'atteindre des objectifs qui ne sont pas toujours convergents. En raison des divergences d'intérêts entre parties prenantes au sein des organisations (Charreaux, 1998), les relations de coopération au sein du système d'enseignement supérieur et universitaire s'accompagnent forcément de conflits.

Après analyse, l'étude plaide en faveur d'une réglementation, dans le sens de la complétude, du système de l'ESU et une application, dans le chef du Principal (Etat Congolais), des textes disponibles qui régissent le secteur.

L'article propose également de mettre un terme à une espèce de « jeu de cache-cache », au sens de la théorie de l'agence, auquel se livrent l'Etat et les membres du personnel de l'ESU en RDC, en institutionnalisant des mécanismes d'observations externes. Le pays y a, par ailleurs, déjà pensé en 1991-1992 avec l'institutionnalisation de la charte nationale de l'éducation dans le cadre des travaux de la Conférence Nationale Souveraine (CNS).

Mots clés : ESU, Théorie de l'agence, Asymétrie de l'information, Sélection adverse, Aléa moral..

* Professeur à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université de Kinshasa.

I. INTRODUCTION

Par Enseignement Supérieur et Universitaire, il faut entendre l'ensemble d'activités académiques, scientifiques et autres exercées par les universités, les instituts supérieurs techniques, les instituts supérieurs pédagogiques ainsi que par tous les autres organes en rapport avec l'objet social de ceux-ci (Ordonnance – loi n° 025-81 du 3 octobre 1981 portant organisation générale de l'enseignement supérieur et universitaire).

Au terme de l'Article 3 de l'ordonnance – loi n° 025-81 du 3 octobre 1981 portant organisation générale de l'Enseignement Supérieur et Universitaire, les organes de l'enseignement supérieur et universitaire sont :

- Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique avec les services spécialisés du ministère (la Commission Permanente des Etudes, le Centre Interdisciplinaire pour le Développement de l'Education Permanente, le collège des Commissaires aux Comptes, l'Intendance Générale de l'enseignement supérieur et universitaire, les Presses Universitaires de la RDC.);
- Les Conseils d'Administrations des universités, des instituts supérieurs techniques et des instituts supérieurs pédagogiques ;
- Les universités ;
- Les instituts supérieurs techniques ;
- Les instituts supérieurs pédagogiques.

Notre problème dans cette étude tient au fait qu'à chaque époque, les hommes ont toujours eu besoin de créer des organisations

tant économiques, politiques que sociales dans lesquelles on trouve généralement des dirigeants (Principal) et des dirigés (Agents), et ceci dans le but d'obtenir des résultats optimaux pour l'ensemble de l'organisation.

Au fil du temps, les organisations ont couramment fait face à différents problèmes incluant les divergences d'intérêts entre les dirigeants (Principal) et les dirigés (Agents). Plusieurs théories dont celle de l'agence sont souvent mobilisées pour analyser les conséquences des divergences d'intérêts entre parties prenantes au sein des organisations. Dans sa construction intellectuelle la plus élémentaire, la théorie de l'agence remet en cause le postulat représentant l'entreprise comme un acteur unique pour mettre l'accent sur les divergences d'intérêts potentielles entre partenaires : actionnaires, dirigeants, créanciers (NSUAMI, JB ; 2010 ; CROZIER, M. 1977).

Pour pallier à ces différents problèmes, plusieurs solutions ont été proposées dans le but de concilier les intérêts de chacune des parties et, au final, assurer la longévité de l'organisation.

Ces solutions se résument en normes, en règles et, quelques fois, en principes d'éthique ou de la morale que chacune des parties doit respecter afin de minimiser l'effet de conflit au sein des organisations (NSUAMI, JB ; 2019). Toutefois, les solutions proposées ont juste permis de résoudre des problèmes qui se posent au sein des organisations tels que ceux liés à la hiérarchisation, aux mauvaises conditions de travail et autres. Mais ces solutions n'ont pas en soit résolu le problème de divergence d'intérêts entre le Principal et

l'Agent, qui est aujourd'hui à l'origine de la faillite de plusieurs organisations. D'où notre plus grand défi dans cet article qui est celui de savoir comment faire pour qu'un Agent puisse agir dans l'intérêt du Principal, en prenant le cas du système de l'Enseignement Supérieur et Universitaire.

Dans ce contexte et eu égard à ce qui précède, quelles sont les parties qui entretiennent une relation d'agence au sein du système de l'Enseignement Supérieur et Universitaire ? Par quels mécanismes parvient-on à aligner les objectifs de l'Agent sur ceux du Principal pour un fonctionnement harmonieux du système de l'ESU en RDC ?

L'objectif de cet article consiste à conduire une analyse théorique de la problématique de l'agence au sein du système de l'Enseignement Supérieur et Universitaire en RDC, de relever des problèmes sous-jacents à cette question, d'analyser les coûts induits et d'explorer des pistes de solutions.

Dans une première version de l'article, nous considérons que les parties qui entretiennent la relation d'agence sont : l'Etat congolais comme étant le Principal et les membres du personnel enseignant de l'ESU comme les Agents. Il va être question d'analyser les problèmes d'agence entre ces deux parties prenantes. Ainsi, le comportement déviant de deux parties qui, après la signature du contrat, se traduit par un non-accomplissement des tâches assignées à l'un ou l'autre peuvent s'expliquer par des facteurs tels que l'asymétrie d'information, l'aléa moral et la sélection adverse. L'étude fait recours à la littérature théorique sur le modèle de l'agence dans son approche normative prescriptive.

Elle exploite suffisamment les différents textes légaux et réglementaires qui régissent le secteur de l'ESU.

L'article est structuré en trois points examinant respectivement le fondement de la théorie de l'agence au point 1, les problèmes d'agence au sein du système de l'ESU comme deuxième point et comme troisième point les conclusions et les perspectives futures.

II. ELEMENTS DE COMPREHENSION DE LA THEORIE DE L'AGENCE

La théorie de l'agence ou dilemme de l'agence est la branche de l'économie qui s'occupe des conséquences du problème entre le principal et l'agent, en particulier à l'intérieur d'une même unité économique, administration ou entreprise.

Cette théorie cherche principalement à comprendre comment rendre la coopération entre les individus plus efficiente mais aussi, accroître le bien-être commun.

A ses débuts, la théorie de l'agence s'est concentrée sur la relation entre Principal, dépositaire d'une autorité, et un Agent à qui on délègue la réalisation d'une tâche, (Nsuami, J.B, 2019).

Dans la théorie de l'agence, les individus cherchent à maximiser leur utilité et les contrats qu'ils établissent génèrent des coûts que l'on définit comme des coûts d'agence qu'il convient de minimiser.

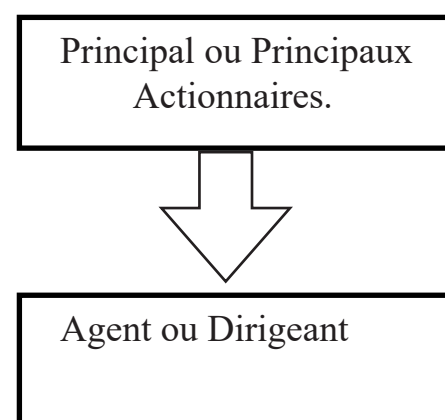
2.1. Relation d'agence au sein des organisations

Michael Jensen et William Meckling (1976) définissent une relation d'agence comme un contrat par lequel le Principal engage l'Agent pour exécuter en son nom une tâche quelconque, impliquant la délégation d'une partie de l'autorité de prise de décision à l'Agent.

De par sa nature, la relation d'agence pose problème dans la mesure où les intérêts personnels du Principal et de l'Agent sont divergents. L'objectif est alors d'optimiser ces relations en minimisant les coûts d'agence et en tachant, dans la mesure du possible, d'aligner les intérêts de l'agent sur ceux du principal.

La problématique de l'agence recouvre en fait toute relation contractuelle entre individus, relation contractuelle gouvernée par le principe de l'obligation de rendre compte. Elle se manifeste lorsque les intérêts de deux parties peuvent diverger et lorsqu'il y a information imparfaite, relative à l'état de la nature et aux comportements des Agents/Principal, ainsi qu'une asymétrie d'information entre les parties prenantes.

De manière schématique, la relation d'agence peut-être traduite comme suit :



De cette relation, on constate donc que :

- d'une part, le détenteur des moyens de production alors appelé " Actionnaires" ou

de manière générale " le Principal " confie à l'équipe dirigeante le soin de conduire les activités de l'entreprise en espérant que cette gestion permette de maximiser le profit de l'actionnaire ou la richesse des actionnaires, c'est-à-dire des détenteurs de la créance résiduelle.

- d'autre part, l'Agent exploite les moyens de production du Principal à sa demande dans le but d'en tirer un bénéfice en termes de salaire, d'assistance sociale, de promotion, etc.

Or, les dirigeants qui disposent généralement d'une information plus complète sur l'état de l'entreprise, poursuivent aussi leurs propres intérêts. Ils chercheront par exemple à maximiser leurs salaires et feront des choix en matière d'allocation des ressources qui ne correspondent pas nécessairement aux attentes des actionnaires ou qui s'inscrivent dans une temporalité différente. Cette opposition d'intérêts entre le Principal et l'Agent exposera l'organisation à plusieurs problèmes que la communauté scientifique théorise en termes d'asymétrie d'information, d'aléa moral et de sélection adverse (Jensen et Meckling, 1976).

2.2. Problèmes d'agence au sein des organisations

L'asymétrie de l'information

Les différentes théories de contrats sont en tout cas des théories de l'information imparfaite et on y décrit le plus souvent deux asymétries d'information possible :

- Avant le contrat, il peut y avoir des informations cachées (situation de sélection adverse). Le marché des voitures d'occasion

est ici typique : seul le vendeur connaît la qualité véritable du véhicule avant de signer le contrat (Meckling et cles, 1982);

- Après le contrat, il peut y avoir aussi des informations cachées (situation dite de risque moral). Le contrat d'assurance est ici typique : l'assureur ne peut pas complètement contrôler le comportement opportuniste, qui donne une idée de la complexité du problème quand on s'en tient aux axiomes classiques sur les fonctions d'utilité fondant le modèle standard de la théorie économique (Jensen et cles, 1982).

Bien que les théories des contrats reposent sur l'opportunisme dans ces situations d'asymétries d'information, Akerlof (1982) considère que les contrats de travail a aussi une dimension de réciprocité : bien sûr que le salarié rend un service (une prestation sous certaines conditions) en échange d'un prix (salaire et ses dérivées); mais, dans la pratique, le salarié produit souvent un effort supérieur aux normes exigées. Il fait un don partiel à l'entreprise.

En contrepartie, il peut y avoir contre don de la part de l'entreprise sous différentes manières : individuellement par des promotions, des opportunités ou collectivement par une reconnaissance du travail, une autonomie, des mobilités, etc.

L'aléa moral

Il correspond à la possibilité que l'une des parties adopte un comportement différent de celui qui est attendu. Il peut s'agir du non-respect de l'ensemble des règles et accords passés.

L'anti-sélection

C'est une asymétrie d'information trop importante et qui peut inciter le Principal à choisir un bien ou un service de moins bonne qualité et l'Agent à adopter un comportement dit de passager clandestin. On remarque donc que les efforts consentis par le Principal pour que l'Agent qui dispose d'un pouvoir décisionnel se comporte conformément aux objectifs fixés par le Principal, constituent des coûts d'agence. C'est le coût de l'alignement des objectifs de l'Agent sur le Principal.

2.3. Coûts d'agence au sein des organisations

Les coûts induits par les problèmes d'agence sont de trois ordres.

- les dépenses de surveillance, engagées par le Principal pour orienter le comportement de l'Agent ;
- les coûts d'obligations, supportés par l'Agent pour signaler le bon déroulement du mandat ;
- les pertes résiduelles qui correspondent à l'écart incompressible (écart qui ne peut être réduit) entre le résultat de l'action de l'Agent pour le Principal et ce qui aurait donné un comportement de maximisation effective du bien-être du Principal.

III. PROBLEMES D'AGENCE AU SEIN DU SYSTEME DE L'ESU

La théorie de l'agence pour le rappeler est basée sur la relation existentielle entre le Principal et l'Agent.

Dans le cas du système de l'ESU, l'Etat

congolais est à considérer comme étant le Principal. Il recourt aux services des membres du personnel enseignant de l'ESU (Agents) pour accomplir en son nom une tâche précise qui est celle de dispenser les enseignements. Il naît de ce fait une relation contractuelle entre l'Etat congolais et les membres du personnel enseignant de l'ESU, une relation d'agence entre les deux parties prenantes en ce sens qu'elle implique une obligation de coopération.

Dès lors, on peut constater de suite de cette relation d'agence que :

- d'une part, c'est l'Etat congolais qui détient les moyens matériels et financiers nécessaires pour la production scientifique et intellectuelle de manière correcte et efficace dans les universités;
- d'autre part, les membres du personnel enseignant de l'ESU exploitent ces moyens mis à leur disposition par l'Etat pour remplir leur part du contrat, c'est-à-dire la tâche qui leur a été confiée ou demandée.

Cette relation d'agence est établie dans les buts :

- de maximiser les intérêts de l'Etat qui sont de garantir une bonne formation, répondant ainsi à l'objectif premier de tout Etat qui est celui d'œuvrer pour l'intérêt général de la population ;
- de maximiser les intérêts des membres du personnel enseignant de l'ESU en termes d'attentes salariales et d'autres avantages sociaux en échange de leur expertise, mais également d'exécuter ou d'exercer leur tâche de dispensation des enseignements dans de bonnes conditions.

Bref, cette relation d'agence a pour but de maximiser tant les intérêts de l'Etat que ceux des membres du personnel enseignant de l'ESU.

Les divergences d'intérêts entre les deux parties prenantes font peser de lourdes conséquences sur le fonctionnement du système d'Enseignement Supérieur et Universitaire dans ce pays. Ces problèmes sont analysés en termes d'asymétrie d'information, d'aléa moral et d'anti-sélection.

3.1. Asymétrie de l'information

Nous savons que l'asymétrie de l'information suivant la théorie de l'agence traduit le fait que les deux parties ne disposent, ni d'une information parfaite, ni de mêmes informations. Plusieurs faits peuvent l'illustrer dans la relation qui lie l'Etat congolais avec les membres du personnel enseignant de l'ESU. On note par exemple qu'il y a peu d'informations ou de communication sur les primes et les avantages sociaux que l'Etat octroie aux professeurs d'universités à la fin de chaque mois.

Aux termes de l'article 128 de la loi n°18/038 du 29 décembre portant statut des agents de l'ESU, la rémunération comprend le traitement, les primes et les avantages sociaux. Elle est fonction du grade, de l'échelon, de l'emploi et du poste de travail prévus par la loi. L'article 132 énumère les catégories de primes. Ainsi, il est accordé aux membres du personnel enseignant de l'ESU les primes suivantes :

- prime de diplôme ;
- prime d'encadrement en formation continue des cadres scientifiques ;

- prime de recherche ;
- prime de risque ;
- prime de motivation pour l'arrière – pays ;
- prime de vie chère ;
- prime de fonction spéciale ;
- prime d'intérim ;
- prime de technicité ;
- etc.

L'article 135 précise qu'en cours de carrière, le membre du personnel enseignant de l'ESU bénéficie :

- des allocations familiales ;
- des soins de santé ;
- d'indemnité de logement ;
- du pécule de vacance ;
- des frais funéraires ;
- des frais de transport ;
- des frais de voyage et
- des allocations d'invalidité.

Comment tout cela est pris en compte dans le calcul de la paie des membres du personnel de l'ESU?

La loi n°18/038 du 29 décembre portant statut du personnel de l'ESU stipule en son article 145 qu'en cas de décès d'un membre du personnel, de son conjoint, etc., l'Etat prend en charge les frais funéraires comprenant le coût du cercueil, les frais d'organisation des veillées mortuaires et les frais d'inhumation de la dépouille mortelle.

Combien de collègues professeurs décédés ont – ils bénéficié de ces avantages pourtant prévus par la loi ? La bancarisation de la paie n'exclut pas l'envoi d'un bulletin de paie au bénéficiaire d'un salaire comme cela

se fait dans plusieurs institutions, notamment dans le secteur privé. Une telle disposition pouvait par exemple éclairer l'opinion de la communauté universitaire sur le fondement barémique et fiscal de l'IPR que l'Etat avait décidé de prélever, en janvier 2019, sur le salaire des membres du personnel de l'ESU. Puisque la discussion tournait autour de l'assiette dans l'application du barème de l'impôt, la feuille de paie pouvait raisonnablement faciliter la compréhension des protagonistes. L'idée sous-jacente à cette question reste de savoir que l'asymétrie d'information, qu'elle soit dictée par les états de la nature ou par une stratégie délibérée d'opportunisme contractuel constitue une source de conflit au sein des organisations.

Le contrat signé entre l'Etat congolais et les membres du personnel enseignant de l'ESU est un contrat d'adhésion, similaire au secteur bancaire et d'assurance. Alors que l'Etat fixe quelques fois de manière unilatérale la rémunération des membres du personnel enseignant de l'ESU sans concertation préalable avec ces derniers, il peine malheureusement à appliquer certaines dispositions qu'il décide de son propre gré.

L'article 131 de la loi n°18/038 du 29 décembre 2018 portant statut du personnel de l'ESU souligne, par exemple, que l'avancement de traitement consiste en une augmentation annuelle.

L'augmentation est sensée s'effectuer le 1er janvier de chaque année. A l'article 128, on note la volonté de l'Etat de payer la rémunération des membres du personnel de l'ESU

en tenant compte du coût de la vie. L'article 130 distingue deux types de traitement : le traitement d'activité et le traitement acquis. Ce dernier est le traitement d'activité majoré des augmentations annuelles découlant de l'avancement en grade et en échelon.

Al'article 134, la loi n°18/038 du 29 décembre 2018 annonce la prise d'un Arrêté fixant les proportions du traitement d'activité, le taux d'augmentation annuelle, les primes et les indemnités du personnel. Plus de quatre ans depuis la promulgation de ladite loi, l'Arrêté en question se fait toujours attendre.

Les membres du personnel enseignant de l'ESU enregistrent une forte baisse du pouvoir d'achat sur leur traitement mensuel. Ils ont perdu près de 40% de leur pouvoir d'achat sur la période allant de 2000 à 2021. Pendant ce temps, aucune démission n'a été enregistrée dans le corps social, ni une forte perturbation des activités comme si de rien n'était. On peut raisonnablement se poser la question du coût supporté par les membres du personnel enseignant pour signaler le bon déroulement du mandat.

Comme le souligne Bernard LUTUTALA, les injustices sociales poussent les acteurs à radicaliser leurs mouvements, les autres catégories socioprofessionnelles à s'absenter, corrompre et négliger le travail.

3.2. Aléa moral

Il correspond à la possibilité que l'une des parties adopte un comportement différent de celui qui est attendu du fait du contrat de prestation signé. Nous examinons ce point

sous trois angles, à savoir (1) la faible dotation des universités et instituts supérieurs en moyens de production, (2) faible dotation des institutions de l'ESU en moyens légaux, (3) l'attitude des membres du personnel de l'ESU en réaction à la non-tenue des engagements du Principal.

- La faible dotation des institutions de l'ESU en moyens de production

La production du savoir intellectuel dans un cadre universitaire nécessite d'importants moyens matériels, financiers et humains dont le Principal a la charge de pourvoir aux universités et instituts supérieurs. Point n'est besoin d'établir une liste exhaustive de l'investissement requis pour un bon fonctionnement de l'université. Depuis plusieurs années, l'Etat congolais ne verse plus de subsides aux institutions d'enseignement supérieur et universitaire, excepté le paiement des salaires. Les infrastructures et matériels didactiques d'enseignement dans ces institutions d'enseignement ont atteint un degré de vétusté avancé, sans évoquer l'obsolescence technique.

Les frais académiques perçus dans les universités, ou même la facturation des malades dans les cliniques universitaires peuvent-ils assurer le fonctionnement des institutions d'enseignement supérieur et universitaire. Il faudra peut-être organiser une étude du potentiel financier de ces institutions pour envisager, de manière efficace, l'appui étatique.

Sur la question des infrastructures de l'ESU, les travaux des états généraux ont tablé sur quelques résolutions, notamment, celles concernant le contrôle, la réhabilitation,

la construction et la modernisation des infrastructures (rés. 258) et l'augmentation de la part du budget allouée à l'ESU en tenant compte de la moyenne régionale (rés. 260). Il s'agit d'une bonne intention qui à mon sens ne sera pas appliquée au regard des défis qui s'imposent actuellement à l'Etat congolais dans quasi tous les secteurs de la vie nationale. Il faut commencer à croire que l'Etat en RDC ne dispose pas de moyens pour gérer les universités du pays suivant les standards recommandés. A moins de faire semblant. Et, dans ce contexte, va-t-on très prochainement

assister à des espèces d'OPA des entreprises et organismes internationaux dans la prise de contrôle des structures de formation en RDC ?

- Faible dotation des institutions de l'ESU des moyens légaux

De 1954 à ce jour, seules dix réformes ont été initiées dans le secteur de l'ESU en RDC. Ces réformes ont donné lieu à la production des actes législatifs et réglementaires ci-après :

Nombre	Années	Actes législatifs et réglementaires
1	1954- 1971	Les actes de création de 3 universités et de 63 ISP et IST jouissant d'une autonomie
2	1971	Ordonnance-loi n°71/075 du 6 août 1971 portant création de l'UNAZA
3	1981	Ordonnance-loi n°81/025 du 3 octobre 1981 portant organisation générale de l'ESU.
4	1986	Loi-cadre n°86/005 du 22 septembre 1986 portant organisation de l'enseignement au Zaïre.
5	1989	Décision d'Etat n°/CC/89 du 29 avril 1989 portant abolition du monopole de l'Etat sur l'ESU.
6	1991-1992	Charte nationale de l'éducation de la CNS portant ouverture de l'enseignement national aux apports d'autres intervenants.
7	1996-2003	Arrêtés ministériels convoquant les états généraux de l'éducation, les tables rondes sur l'enseignement supérieur et universitaire, les ateliers d'évaluation du système éducatif.
8	2003	Pacte de modernisation de l'ESU (PADEM).
9	2014	Loi-cadre n°14/004 du 11 février 2014 de l'enseignement national.
10	2018	Loi n°18/038 du 29 décembre 2018 portant statut du personnel de l'ESURS.

Source : *Etats généraux de l'ESU, rapports des commissions et résolutions, pp. 1-2.*

Il est connu de tous qu'une réforme appelle une ou plusieurs autres réformes impliquant trois

niveaux d'intervention : légal, organique et procédural, (Nsuami, J.B, 2021). Et l'Etat, en tant que gestionnaire du secteur est sensé prendre action. Le constat fait à ce jour est que les réformes mettent du temps à se matérialiser. Le plus souvent, la production d'actes réglementaires se réalise plus rapidement pour des situations où l'Etat veut imposer des obligations aux membres du personnel de l'ESU. Et cela, avec ou sans leur consentement.

Considérons à ce sujet l'Impôt sur le Revenu Professionnel (IPR). Ce prélèvement a été imposé aux membres du personnel sans au préalable obtenir la majoration salariale que ces derniers réclamaient quelques mois avant, avec l'appui des structures syndicales.

Les autorités du pays ont eu du mal à comprendre qu'ils ont ponctionné des moyens de subsistances du personnel de l'ESU. Différents engagements financiers et sociaux (prêts habitat, prêt à la consommation, soutien sco-

laire, soutien familial, etc.) ont été contractés à partir de ces ressources. Une fois encore, quel est le coût supporté par les membres du personnel enseignant de l'ESU pour signaler le bon déroulement du mandat ?

Pour utiliser une expression courante dans le monde politique, c'est toujours au petit peuple à qui on demande de se surpasser, aux plus démunis de faire les efforts et aux misérables de comprendre.

Considérons un second cas. Il s'agit de l'élection du Recteur d'université par ses pairs. Cette disposition est prévue par la loi n° 18/038 portant statut du personnel de l'ESU dans son article 226. Alors qu'à l'époque le Ministre pouvait entériner le choix d'un Recteur au grade de professeur full, la loi ci-dessus mentionnée exige que ce dernier soit professeur Ordinaire. Cette obligation qui s'impose aux personnels académiques de l'ESU est réelle et en voie de matérialisation dans les mises en place au sein des comités de gestion des universités du pays. Cependant, en lieu et place d'élection, on observe que les Recteurs des universités continuent à être nommés par les autorités de la tutelle. L'élection est un avantage qu'on accorderait à la communauté universitaire de se choisir seule ses propres dirigeants. Tout ceci confirme la promptitude de l'application des décisions dans des situations consacrant l'imposition des obligations aux membres du personnel de l'ESU.

- L'attitude des membres du personnel de l'ESU

De manière quotidienne, les membres du personnel enseignant des universités, notamment

les professeurs, vivent avec l'espoir d'une majoration de leurs salaires et avantages sociaux non seulement du fait des efforts intellectuels et physiques qu'ils fournissent pour enseigner, mais également du fait de leur perception de la nature prestigieuse du statut social qui est le leur en RDC.

Puisque l'Etat n'améliore pas leur environnement de travail et aussi ne répond pas toujours favorablement aux demandes qui lui sont formulées par ces derniers, certains membres du personnel enseignant de l'ESU, si pas la majorité, sollicitent des charges horaires en dehors de leurs institutions d'attache au moment même où ils y sont attendus pour couvrir leurs charges horaires. D'autres prennent des engagements dans les structures politiques, au péril de leur dignité, de l'objectivité du jugement et de leur indépendance d'esprit. Ceci afin de compenser la modicité du traitement qu'ils perçoivent pour leurs prestations au sein des universités d'attache. Cette pratique affecte négativement leur travail par le simple fait qu'ils ont plusieurs pôles de concentration. Elle pose également la question de la position active de service au cours de la carrière de l'Agent.

L'article 52 de la loi n° 18/038 portant statut du personnel de l'ESU souligne que l'activité de service est la position d'un membre du personnel qui exerce effectivement les fonctions afférentes à son grade. Elle englobe les missions officielles, les mutations, les congés, les congés sabbatiques et les absences intermittentes autorisées par les chefs hiérarchiques. Les engagements que les membres du personnel enseignant de l'ESU prennent dans certaines universités et structures po-

litiques n'obtiennent pas généralement une approbation préalable des responsables des institutions universitaires. Cependant, les conséquences négatives desdits engagements affectent considérablement le prestige des universités. C'est une très mauvaise manière pour l'université de réaliser l'une de ses missions qu'est le service à la société. La loi-cadre n°14/004 du 11 février 2014 de l'enseignement national est très incisive à ce sujet. Au terme de l'article 95 de ladite loi, l'enseignement universitaire a pour mission, entre autres, de former des cadres de conception capables de contribuer à la transformation qualitative de la société.

La loi n°18/038 portant statut du personnel de l'ESU confère des avantages auxdits personnels tels que le perfectionnement en cours d'emploi, la participation aux activités scientifiques organisées au pays et à l'étranger, la formation continue. Quel est l'état de la prise en charge de ces droits ?

Les travaux des états généraux ont proposé d'exiger l'application immédiate par l'Etat, dès la rentrée prochaine, de toutes les dispositions prévues par la loi n°18/038 du 29 décembre 2018 portant statut du personnel de l'ESU. Les enseignants trouveront – ils gain de cause ? Rien n'est sûr .

L'autre comportement déviant du personnel de l'ESU est à rechercher dans le respect des obligations induites dans le cadre de leurs prestations dans le système de l'ESU. Au terme des articles 150, 151 et 161 de la loi n°18/038 portant statut du personnel de l'ESU, le Législateur demande au personnel : (1) d'exercer personnellement et assidu-

ment au temps et au lieu tel qu'exigé par le fonctionnement de l'institution et ne jamais suspendre l'exercice de ses fonctions sans autorisation préalable ; (2) d'éviter dans sa vie privée et dans le service tout ce qui peut compromettre la dignité de ses fonctions ; (3) d'exécuter la charge horaire conformément au calendrier académique sous peine de sanctions ; (4) de ne pas abandonner les cours, les corrections, les fiches de cotation au personnel non qualifié. Dans l'absolue et aussi compte tenu de l'environnement de travail en RDC, il est quasi rare de trouver des membres du personnel de l'ESU qui respectent toutes ces obligations.

3.3. Anti-sélection

L'anti-sélection se traduit notamment par le fait que, d'un côté, l'Etat congolais presque impuissant face aux défis et problèmes au sein du système de l'ESU, pourrait préférer privilégier certaines activités au détriment d'un enseignement de qualité, étant donné qu'il ne répond plus aux attentes et aux demandes de ses agents. C'est ce qui est actuellement observé dans le secteur de l'ESU. Les interventions de l'Etat dans le fonctionnement des universités et instituts supérieurs se limitent juste à la prise en charge des salaires des agents ; d'un autre côté, les membres du personnel de l'ESU, face à tous ces problèmes, peuvent adopter un comportement autre que celui convenu dans les clauses du contrat de travail. Ils ne vont pas exercer personnellement et assidument au temps et au lieu tel qu'exigé par le fonctionnement de l'institution. Ils vont suspendre de temps en temps l'exercice de leurs fonctions sans autorisation préalable. Ils ne vont pas exécuter la

charge horaire conformément au calendrier académique. Ils vont abandonner les cours, les corrections, les fiches de cotation au personnel non qualifié, etc.

D'une manière générale, quand les Agents considèrent que l'absence de réponse à leurs revendications auprès de l'Etat est un fait accompli, ils adoptent, par opportunisme, des stratégies qui, à terme, feront supporter un coût à la société dans son ensemble. En effet, ils minimiseront leur temps de présence au sein de leurs universités d'attache pour se consacrer à des activités socialement, économiquement et financièrement rentables de leur point de vue. Ils se lanceront dans la politique ou solliciteront des charges horaires dans différentes universités du pays. Ils utiliseront les moyens matériels que l'Etat met à leur disposition à leur fin propre. Ils négligeront la recherche et le service à la société qui constituent les deux autres missions que l'Etat confie à l'université. Toutes ces stratégies entraînent, comme souligné ci-haut, des coûts induits en termes de :

- Perte du prestige social des professeurs d'universités de suite des engagements dans les structures politiques ;
- Surmenage et problème général de santé pour ceux qui sollicitent des charges horaires en dehors de leurs universités d'attache ;
- Amortissement et absence de rentabilité des moyens matériels que l'Etat met à la disposition des universités, matériels exploités à des fins privées ;
- Baisse du taux d'encadrement des étudiants et des assistants ayant pour conséquence la baisse de la relève académique longtemps constatée en RDC et pour laquelle on ne propose que des réponses conjoncturelles et approximatives.

Quand l'Etat décide de minimiser le comportement opportuniste des enseignants et, en même temps, ne dote pas les universités en moyens matériels et financiers, il fera sans doute à court terme des économies budgétaires, mais à moyen et à long terme, il sera buté à des situations telles que :

- l'élasticité des années académiques ;
- la baisse de la qualité des enseignements ;
- la baisse de l'efficacité des enseignants ;
- l'augmentation du coût de la prise en charge sanitaire du personnel enseignant ;
- la perte du prestige des universités ;
- la perte du ranking des universités congolaises ;
- la perturbation du calendrier académique. Il faut savoir que l'année académique compte deux semestres de 15 semaines chacun comprenant les activités d'enseignement-apprentissage effectif, les travaux pratiques, les stages et les évaluations. (Art. 99 de la loi cadre n°14/004 du 11 février 2014).

Les coûts induits par ces problèmes se chiffrent en millions de dollars américains, car le redressement de la situation impliquerait l'initiation des réformes coûteuses financièrement et socialement.

Les établissements publics d'enseignement supérieur et universitaire sont soumis au contrôle académique, administratif, financier et patrimonial du Gouvernement, suivant les modalités fixées par le règlement en la matière. (Art. 147 de la loi cadre n°14/004 du 11 février 2014). Le problème est peut-être l'organisation des contrôles dans le cadre des commissions ad hoc. Cependant, si, du fait de l'opportunisme contractuel, l'Etat décide

d'organiser la surveillance pour orienter le comportement de l'Agent afin de l'aligner sur les attentes du Principal, il devra faire preuve d'innovation et de courage politique du fait des contingences politiques et sociales suffisamment enracinées dans le secteur de l'enseignement supérieur et universitaire en RDC. Il faudra redynamiser les services ministériels en charge de cette prérogative, en leur dotant les moyens d'actions indispensables à l'exercice de leurs attributions. Chose pas évidente dans un contexte où les universités reçoivent difficilement les frais de fonctionnement.

Il est donc temps d'arrêter cette espèce de « jeu de cache-cache », au sens de la théorie de l'agence, auquel se livrent et continueront à se livrer l'Etat et les membres du personnel enseignant de l'ESU en instaurant des mécanismes d'observations externes. C'est seulement à ce prix que l'équilibre de cette matrice d'interaction entre agent et principal, caractérisé par l'incertitude contractuelle pourra s'établir.

Le pays y a par ailleurs pensé en 1991-1992 avec l'institutionnalisation de la charte nationale de l'éducation de la CNS. Cette charte non-exécutée consacrait l'ouverture de l'enseignement national aux apports d'autres intervenants. Ceci afin de pourvoir aux carences des pouvoirs publics en matière de l'éducation. Dans la situation actuelle du fonctionnement de l'ESU, inviter les pouvoirs publics à améliorer les conditions salariales du personnel de l'ESU ne suffit plus à redynamiser les universités en RDC.

IV. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES FUTURES D'ANALYSE

L'objectif de cet article a été de conduire une analyse théorique de la problématique de l'agence au sein du système de l'Enseignement Supérieur et Universitaire en RDC, de relever des problèmes sous-jacents à cette question, d'analyser les coûts induits et d'esquisser des pistes de solutions.

L'Etat et les membres du personnel enseignant de l'ESU se livrent à une espèce de « jeu de cache-cache », au sens de la théorie de l'agence, qu'il va falloir arrêter car préjudiciable pour l'ensemble de la société.

Les perdants dans cette situation n'est ni l'Etat, ni les membres du personnel enseignant de l'ESU. C'est plutôt le système de l'ESU qui ne cesse de s'effondrer de manière continue.

Il serait simpliste, cependant, de considérer que la complétude légale et l'application des textes existant seraient la seule solution aux problèmes relevés dans cet article. D'autres pistes de réflexion sont à explorer. Ça concernerait dans un premier temps l'examen du rôle des syndicats dans l'amélioration de la coopération entre Principal et Agent au sein du système de l'ESU. Le comportement de ces derniers vis-à-vis de l'Agent est parfois ambigu. Le rapport de restitution des états généraux de l'ESU ne consacre aucun point à l'analyse de l'implication des syndicats dans la redynamisation des activités de l'ESU. Les travaux des états généraux se sont limités à la proposition de la création d'un corps unique de métier en RDC pour les professeurs de

l'université et dénommée « Association des Professeurs du Congo », APROC en sigle.

Il faudrait, dans un second temps réexaminer le fonctionnement des organes et institutions composant le système de l'ESU de manière à, si possible, requalifier leurs mandats. Une des résolutions prises lors des états généraux de l'ESU vise la révision des ordonnances créant les services spécialisés du Ministère de l'ESU afin de les adapter aux réalités du moment. Tout comme la création par Arrêté ministériel d'un Conseil National de l'Enseignement dont la principale attribution serait la planification et l'évaluation de l'enseignement national (Rés. 16). L'inefficacité opérationnelle des organes et services spécialisés de l'ESU peut à tort ou à raison constituer la cause ou la conséquence des problèmes d'agence relevés entre le Principal et l'Agent. Une troisième piste à explorer reste l'évaluation du potentiel financier des universités de manière à en décider, par exemple, l'externalisation fonctionnelle. L'idée sous-jacente à cette question serait donc de retirer aux universités le pouvoir de perception des frais académiques et administratifs, et d'organiser leur recouvrement avec le concours des régies financières habilités.

Une dernière piste serait d'instaurer les mécanismes d'observation externes de notre système de l'ESU. Le pays y a, par le passé, pensé en 1991-1992 avec l'institutionnalisation de la charte nationale de l'éducation de la CNS. Cette charte non-exécutée, consacrait l'ouverture de l'enseignement national aux apports d'autres intervenants. Ceci afin de pourvoir aux carences des pouvoirs publics en matière de l'éducation.

V. BIBLIOGRAPHIE

Akerlof, G. (1982). Labor contracts as partial gift exchange. *The Quarterly Journal of Economics*, 97, 543-569.

Arrêtés ministériels convoquant les états généraux de l'éducation, les tables rondes sur l'enseignement supérieur et universitaire, les ateliers d'évaluation du système éducatif.

Charreaux, G. (1998). *Le rôle de la confiance dans le système de gouvernance des entreprises*. IAE/DIJON, France.

Charte nationale de l'éducation de la CNS portant ouverture de l'enseignement national aux apports d'autres intervenants.

Crozier, M. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Éditions Seuil.

Décision d'État n°/CC/89 du 29 avril 1989 portant abolition du monopole de l'État sur l'ESU.

Deljarrie, B. (2000). Regard sur les pratiques et les attentes. *Revue française de finances publiques*, 71.

Ferey, M. (2005). *Contrat incomplet et interprétation dans l'analyse économique du droit*. Paris: Éditions Cujas.

Loi n°18/038 du 29 décembre 2018 portant statut du personnel de l'ESURS.

Loi-cadre n°14/004 du 11 février 2014 de l'enseignement national.

Loi-cadre n°86/005 du 22 septembre 1986 portant organisation de l'enseignement au Zaïre.

Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial*

Economics, 3, 305-360.

Nsuami, J. B. (2010). Cadre conceptuel d'analyse théorique et empirique de la communication financière des provinces du Kongo-central et de Kinshasa en période post-conflit (Thèse de doctorat, LSM/UCL).

Nsuami, J. B. (2019). La communication financière des collectivités territoriales en RDC. Kinshasa: Éditions culturelles africaines.

Ordonnance-loi n°71/075 du 6 août 1971 portant création de l'UNAZA.

Ordonnance-loi n°81/025 du 3 octobre 1981 portant organisation générale de l'ESU.

Pacte de modernisation de l'ESU (PADEM).