

La bureaucratie en tant qu'assemblage : réforme administrative, legs administratifs et informalisation de l'État en République Démocratique du Congo

Stylianos Moshonas
Tom De Herdt
Kristof Titeca



The IOB Working Paper Series seeks to stimulate the timely exchange of ideas about development issues, by offering a forum to get findings out quickly, even in a less than fully polished form. The IOB Working Papers are vetted by the chair of the IOB Research Commission. The findings and views expressed in the IOB Working Papers are those of the authors. They do not necessarily represent the views of IOB.

Institute of Development Policy

Postal address:	Visiting address:
Prinsstraat 13	Lange Sint-Annastraat 7
B-2000 Antwerpen	B-2000 Antwerpen
Belgium	Belgium

Tel: +32 (0)3 265 57 70

Fax: +32 (0)3 265 57 71

e-mail: iob@uantwerp.be

<http://www.uantwerp.be/iob>

La bureaucratie en tant qu’assemblage : réforme administrative, legs administratifs et informalisation de l’État en République Démocratique du Congo

Stylianos Moshonas, Tom De Herdt et Kristof Titeca

RÉSUMÉ

Dans son évaluation du projet de réforme administrative mené en République démocratique du Congo entre 2014 et 2021, la Banque mondiale a conclu que le projet était « modérément insatisfaisant ». Les documents d’évaluation font référence à des dynamiques politiques complexes, notamment un effritement de la volonté politique au plus haut niveau. S'appuyant sur une conceptualisation de l'administration congolaise comme un assemblage socialement et historiquement situé, cette analyse de la réforme met en avant le rôle des legs administratifs. À la fois objet et sujet de la réforme, les pratiques qui ont permis à l'administration de survivre à des décennies d'effondrement budgétaire — l'informalisation de l'emploi et de la rémunération dans l'administration publique — se sont avérées déterminantes. Loin d’avoir été tout simplement incapable de faire face aux pressions externes exercées par la réforme, l’administration a réorienté et « réfracté » les initiatives issues de cette dernière selon ses logiques propres, profondément ancrées (recrutement clientéliste, recours aux primes et quête de sécurisation d’un emploi public), produisant de ce fait des effets non-uniformes et contradictoires. Vu sous cet angle, une image plus nuancée des résultats de la réforme émerge, qui reconnaît la multiplicité des intérêts et des responsabilités en jeu dans la conception et la mise en œuvre de la réforme, y compris ceux de la Banque mondiale, dont l’acquiescement tacite à certains éléments de la mise en œuvre a peut-être paradoxalement contribué à renforcer les dynamiques d’informalisation.

Stylianos Moshonas (auteur correspondant ; courriel : stylianos.moshonas@uantwerpen.be) est chercheur associé à l'Institut de politique de développement de l'Université d'Anvers, en Belgique, et consultant indépendant. Ses travaux portent sur la gouvernance du secteur public en République démocratique du Congo (réformes administratives en cours, gestion des ressources humaines et de la paie, rôle des bailleurs de fonds et secteur de la santé).

Tom De Herdt (tom.deherdt@uantwerpen.be) est professeur à l'Institut de politique de développement de l'Université d'Anvers, en Belgique. Ses recherches ont porté sur la réduction de la pauvreté, les capacités et la gouvernance locale. Ses travaux de recherche et ses activités de conseil actuels se concentrent sur les aspects locaux de l'action publique en République démocratique du Congo.

Kristof Titeca (kristof.titeca@uantwerpen.be) est professeur à l'Institut de politique de développement de l'Université d'Anvers, en Belgique. Ses recherches, à la croisée des sciences politiques, du développement et des études régionales, portent sur la gouvernance et les conflits en Afrique orientale et centrale, en particulier en Ouganda et en RDC.

Ce document est une traduction française réalisée par les auteurs de l'article publié dans la revue *Development & Change*, en vue de permettre sa lecture par un public francophone. La version originale est la suivante :

Moshonas, S., De Herdt, T. & Titeca, K., (2026), Bureaucracy as Assemblage: Civil Service Reform, Administrative Legacies and the Politics of Informalization in the Democratic Republic of Congo, *Development & Change*, DOI: <https://doi.org/10.1111/dech.70069>.

Les auteurs tiennent à remercier les évaluateurs anonymes de la revue *Development & Change* pour leurs observations perspicaces et leurs critiques constructives, qui ont grandement contribué à améliorer cet article. Frédéric Huybrechts a apporté son aide technique pour la conception de la figure 1. Cette recherche a été financée par le Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) du Royaume-Uni (numéro de subvention GB-CHC-228248-R0500), ainsi que par le Fonds Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen (FWO) belge (numéro de subvention G072620N).

INTRODUCTION

En République démocratique du Congo (RDC), le projet de réforme et de rajeunissement de l'administration publique de la Banque mondiale (connu sous son sigle, PRRAP), qui s'est déroulé entre 2014 et 2021, s'est finalement vu attribuer la note « modérément insatisfaisant » (IEG Review Team, 2024 : 12 ; Banque mondiale, 2023). « Modérément insatisfaisant » est la note la plus basse qu'un projet puisse obtenir sans que cela ait d'impact sur les futurs projets dans le pays. L'équipe d'évaluation de l'IEG a attribué cet échec à « une économie politique difficile où les priorités peuvent changer et où la volonté politique peut s'affaiblir » (Banque mondiale, 2023 : 27).

Ce verdict confirme largement les évaluations de l'échec des réformes en RDC datant d'une décennie plus tôt, qui étaient attribuées à l'entrave des efforts de réforme de la part des élites politiques « par la ruse et la stratégie, pour rester au pouvoir » (Trefon, 2011 : ix) — prenant apparemment au dépourvu les bailleurs de fonds internationaux qui avaient sous-estimé les complexités de la culture politique du pays. Cependant, la pratique consistant à détourner les réformes à des fins d'avantage politique n'est en aucun cas limitée aux contextes où la fragilité de l'État est aussi prononcée qu'au Congo, comme en témoignent les bilans en matière de réformes dans des pays performant mieux en la matière (Craig et Porter, 2006 ; Harrison, 2004 ; Whitfield, 2009) ; de même, la recherche d'avantages (politico-économiques) n'est pas non plus confinée aux seuls pays recevant de l'aide au développement, et se retrouve amplement dans les agendas des bailleurs de fonds eux-mêmes (Bond, 2006 ; Bracking, 2009).

Sans délaisser le rôle important du contexte politique, ni celui de la responsabilité des élites politiques ainsi que des acteurs internationaux dans le façonnement de la réforme appuyée par le PRRAP, nous soutenons qu'appréhender la trajectoire de mise en œuvre de la réforme en privilégiant principalement ces deux éléments, en fin de compte, débouche sur une explication trop réductrice de la trajectoire de réforme. Dans une analyse du problème des réformes dans le secteur public, Bezes (2007) notait qu'en privilégiant des facteurs explicatifs politiques et économiques dans la mise en œuvre des réformes administratives, le rôle joué par les administrations elles-mêmes dans ces processus de changement risquait d'être mis à l'écart, ou minimisé : dans leur empressement à réformer, les architectes des réformes ne prennent pas le temps de comprendre le fonctionnement interne des administrations publiques, ou bien ils classent les administrateurs parmi les acteurs qui ne font que résister et bloquer des changements indispensables.

En nous appuyant sur une analyse approfondie de la dernière phase de la réforme de l'administration publique en RDC, nous nous efforçons dans cet article d'aller au-delà des enjeux politiques de haut niveau liés à la mise en œuvre pour nous concentrer plutôt sur la manière dont les réformes s'articulent avec les legs administratifs issus du passé. Ce faisant, nous nous sommes inspirés de l'ethnographie de l'ingénierie sociale (Bierschenk, 2014 ; De Herdt et Olivier de Sardan, 2023), qui étudie les projets, les politiques ou les réformes en termes de leur « intégration dans les processus régionaux et historiques de changement » (Mosse, 2005 : 19). Plus précisément, notre fil conducteur analytique ici est la suggestion de Tania Murray Li (2007) selon laquelle une intervention ou une réforme doit être considérée comme un assemblage de différents acteurs aux intérêts, connaissances, valeurs et formes de pouvoir hétérogènes et contradictoires. Le concept d'assemblage laisse place au travail des acteurs politiques dans la gouvernance et la réorientation des réformes, mais aussi au rôle joué par « les hommes dans leurs relations avec la richesse, les ressources, les moyens de subsistance... les processus et les interactions, les histoires, les solidarités et les attachements, qui ne peuvent pas être reconfigurés selon un plan » (Li, 2007 :

277). Si les legs administratifs en termes de pratiques préexistantes sont un déterminant crucial de la gouvernance, ils peuvent également entraver les initiatives d'impulsion de changements et, par conséquent, la nécessité de les reconsidérer et de les repenser.

Nous soutenons que c'est ce qui s'est produit dans le cas de la réforme de la réforme de l'administration publique RDC, où la mise en œuvre s'est finalement heurtée à plusieurs legs administratifs, dont celui de la « désalarisation », terme que nous utilisons pour qualifier l'informalisation du recrutement et de la rémunération dans le secteur public. En effet, nous soutenons que l'instrumentalisation politique et l'appropriation de la réforme par les élites, ainsi que les réactions « par le bas » des principaux groupes concernés, doivent être comprises en tenant compte de ces tendances historiques plus profondes, qui se sont avérées décisives pour le façonnement des résultats de la réforme. En nous appuyant sur la définition de Meagher de l'économie informelle comme l'ensemble des « activités génératrices de revenus qui opèrent en dehors du cadre réglementaire de l'État » (Meagher, 2010 : 14), nous soutenons qu'en RDC, la plupart des fonctionnaires opèrent en réalité en contradiction avec le cadre réglementaire de l'État lui-même : alors qu'il existe un statut de la fonction publique clairement établi définissant les principes de recrutement, par exemple, en réalité, les carrières de presque tous les fonctionnaires suivent des schémas assez différents (Moshonas et al., 2022). Il en va de même pour la rémunération des fonctionnaires : le salaire de base de plus en plus marginal, que seule une minorité de fonctionnaires perçoit, est éclipsé par une multitude de *primes* de nature, de provenance et de conditions diverses, dont beaucoup ont un statut juridique ambigu (Moshonas et al., 2024). Ainsi, les caractéristiques de l'économie informelle se sont insidieusement immiscées dans les répertoires des différents acteurs concernés : la *débrouille*, les stratégies d'adaptation et de survie, qui sont des traits caractéristiques du tissu économique et social urbain du Congo, s'étendent désormais au cœur même de l'appareil d'État. Pour reprendre la description de Denning (2010) de la vie dans l'économie informelle, la rémunération des fonctionnaires est devenue de plus en plus « désalarisée ».

Axé sur la mise à la retraite et le rajeunissement de l'administration sur des bases méritocratiques, le PRRAP avait pour mission principale d'améliorer les capacités de gestion des ressources humaines d'un groupe restreint de ministères, une initiative qui impliquait inévitablement de lutter contre l'informalisation de l'administration publique. Mais bien que des efforts considérables aient été consacrés à cette réforme, ces deux volets essentiels n'ont finalement eu un impact limité, portant sur un nombre très restreint de (hauts) fonctionnaires, tandis que les pratiques dominantes en matière de recrutement et de rémunération, ainsi que leurs déterminants, sont restés largement inchangées. Cet impact marginal s'explique en partie par la manière dont la réforme a été intégrée dans l'administration : en réponse à la résistance initiale au changement, il a été décidé que la réforme serait pilotée physiquement au sein du ministère de la Fonction publique, mais en cours de route, s'est retrouvée presque totalement isolée des structures existantes du ministère sur le plan organisationnel. La réforme a été mise en place comme un projet additionnel sous l'influence directe du ministre lui-même, ce qui l'a rendue plus vulnérable à l'assise d'une mainmise politique. Par ailleurs, la résistance initiale au changement peut être attribuée à un plan de réforme qui omettait des éléments cruciaux, ce qui témoigne d'une sous-estimation considérable, de la part des réformateurs, du legs administratif d'une fonction publique « désalarisée ».

Les données empiriques contenues dans cet article s'appuient sur plusieurs phases de recherche qualitative sur le terrain menées entre 2010 et 2022,¹ et s'appuient sur plus de 200 entretiens semi-directifs avec des informateurs, des fonctionnaires issus de divers ministères de l'administration centrale, des syndicats, des représentants de bailleurs de fonds, des consultants, des universitaires et des acteurs de la société civile. Compte tenu de la nature sensible du sujet, une confidentialité stricte a été garantie aux informateurs ; cet article évite donc de nommer les personnes, les fonctions et les départements des personnes interrogées, sauf en des termes très généraux. L'article est structuré comme suit. Nous commençons par situer notre étude dans la littérature sur les réformes administratives. Nous décrivons ensuite le contexte socio-économique et politique général dans lequel la réforme s'est déroulée : l'implosion de l'État congolais dans les années 1980 et 1990, et l'un de ses héritages les plus durables — l'informalisation du recrutement et de la rémunération des fonctionnaires. Vient ensuite une description du lancement de la réforme, de son contexte politique et de la « volonté politique » qui l'a portée. Nous analysons ensuite les effets de la mise en œuvre de la réforme à travers ses axes phares que furent le rajeunissement et la mise à la retraite, avant de revisiter notre argumentaire dans la conclusion.

PROBLÉMATISER LES RÉFORMES : POLITIQUE, CONCEPTION ET PLANIFICATION, HÉRITAGES ADMINISTRATIFS

En matière de politiques de développement — et plus généralement dans les études explorant le processus de développement dans sa globalité—, les questions de conception des politiques publiques, du poids des héritages administratifs, et de luttes liées au pouvoir politique sont toutes présentes dans des proportions variables. Depuis le « political turn » récent dans la recherche sur le développement (Dasandi et Esteve, 2017 : 242 ; voir aussi Carothers et de Gramont, 2013) – c'est-à-dire la primauté accordée aux dynamiques politiques comme déterminantes au sein des processus de développement, la question du pouvoir politique a pris de plus en plus d'importance (Kelsall et al., 2022 ; North et al., 2013). Ce courant de recherche a apporté des éclairages importants sur les contraintes politiques pesant sur les réformes du secteur public dans les États africains à faible capacité, particulièrement lorsque les priorités des dirigeants s'orientent vers la survie politique sous la pression des processus électoraux, et que la corruption, le clientélisme et la captation des rentes au sein de l'État font dérailler les réformes en cours (Appiah et Abdulai, 2017 ; Bukenya et Muhumuza, 2017 ; Bukenya et Yanguas, 2013 ; Yanguas et Bukenya, 2016).

Dans la littérature consacrée aux réformes du secteur public, les questions relatives à la conception et à la mise en œuvre des réformes — qui relèvent généralement de l'initiative des bailleurs de fonds dans les États africains fortement dépendants de l'aide internationale — ont reçu une importance égale. Cela englobe à la fois le contenu des réformes (objectifs et moyens mis en œuvre, influences idéologiques et théoriques, théorie du changement, calendriers, etc.) et

¹ Cela inclut les recherches doctorales menées par Stylianos Moshonas en 2010-2011 sur les réformes administratives en RDC, ainsi que des recherches individuelles et collectives menées d'avril à octobre 2017 et de mai à juillet 2018, puis à nouveau d'avril à juin 2021 et de janvier à mars 2022, dans le cadre des projets « Power and policy-making in the DR Congo » (2017-2019), qui s'inscrit dans le programme de recherche du Secure Livelihoods Research Consortium II financé par le FCDO britannique et dirigé par l'Overseas Development Institute ; et « Comprendre l'économie politique du système de rémunération et de recrutement de la fonction publique congolaise » (2020-2024), financé par le FWO de la région de Flandre.

les vecteurs par lesquels celles-ci sont mises en œuvre (approches sectorielles, unités de mise en œuvre des projets, assistance technique, recours à l'expertise et aux cabinets de conseil). En effet, la conception et la mise en œuvre sont révélées décisives tant dans les premières phases des réformes du secteur public en Afrique (Olowu, 1999) que dans les réformes issues de l'approche de « bonne gouvernance » qui ont suivi. S'appuyant sur un mélange instable et parfois incohérent d'influences théoriques (Hibou, 2000), ces réformes combinaient des éléments du « New Public Management » avec un renforcement des capacités de type wébérien, parallèlement à des éléments tirés des politiques de décentralisation (Bezes, 2007 : 17–21). Elles constituaient une forme d'ingénierie sociale dont la confrontation avec des contextes concrets de mise en œuvre a engendré une multitude de contradictions, allant souvent à l'encontre des objectifs affichés (Harrison, 2005, 2010).

Ce qui est toutefois beaucoup moins exploré, consiste en ce que Bezes (2007 : 14–15) a appelé le poids des héritages administratifs : les répartitions du pouvoir, les divisions sociales, les réseaux de soutien, les incitations et les ressources, entre autres, influencent tous les pratiques des groupes sociaux et politiques au sein des bureaucraties où les tentatives de réforme instaurent un processus de changement dont les résultats et les effets sont non seulement tout à fait imprévisibles, mais aussi rarement alignés sur les objectifs visés (ibid. : 26–29). Le recours massif à des unités de mise en œuvre de projets, le détournement de personnel qualifié vers les agences d'aide, des délais insuffisants et l'accent mis sur les résultats à court terme rendent encore plus difficile le soutien lent et patient nécessaire pour renforcer les capacités administratives (Nunberg et Taliencio, 2012). L'étude ethnographique détaillée d'Anders (2009) sur la réforme de l'administration publique au Malawi offre un excellent compte rendu de la valeur ajoutée qu'une analyse attentive des héritages administratifs d'un pays peut apporter pour mieux comprendre les politiques de réforme mises en œuvre et leurs limites.

Dans cet article, nous utilisons la conceptualisation proposée par Li de la gouvernance pour analyser l'imbrication entre la politique, les questions de conception des politiques et les héritages administratifs. Li conçoit les interventions en termes de politiques publiques ou les réformes comme un assemblage d'acteurs différents aux intérêts, connaissances, valeurs et formes de pouvoir hétérogènes et contradictoires. Cette hétérogénéité implique inévitablement qu'une intervention nécessite un travail de réorientation et de diversion, ou de « reassembling » (réassemblage) comme l'appelle Li (2007), au cours du processus de mise en œuvre. Elle conçoit ces réassemblages comme des instances de repolitisation, car ils remettent en question les objectifs initiaux du projet et/ou la logique des moyens et des fins. Selon elle, la perspective de l'ingénierie sociale n'est qu'un aspect de la question, renvoyant à la dimension de « pratique de gouvernement » du projet, c'est-à-dire le travail consistant à relier logiquement les moyens aux fins. Mais il existe un autre aspect : ces pratiques de gouvernement sont fréquemment court-circuitées et donc repolitisées par une « pratique de la politique ». Li fait ici référence non seulement à une remise en question ouverte ou à une contestation des propositions initiales, mais aussi à toutes sortes de difficultés parfois très banales, ainsi qu'à des manœuvres tactiques ou de simples réorientations qui perturbent la logique moyens-fins présumée. Selon les termes de Jean-Pierre Olivier de Sardan (2021), ce sont là autant d'instances où le contexte « prend sa revanche », car toute tentative d'ingénierie sociale doit nécessairement s'inscrire dans une économie et une société déjà existantes, au milieu d'une pléthore d'autres acteurs. Ces idées ouvrent un champ d'enquête empirique sur la manière précise dont le projet de réforme de l'administration publique a interagi avec l'héritage administratif du Congo au début du XXI^e siècle.

Afin d'opérationnaliser les arguments théoriques ci-dessus, nous procédons de deux manières complémentaires. Premièrement, suivant la voie tracée par Bezes (2007) sur l'importance du « poids des héritages administratifs », nous examinons comment l'administration publique congolaise s'est progressivement informalisée, en particulier en ce qui concerne les pratiques de recrutement et de rémunération. Plutôt que de les traiter comme de simples symptômes de la fragilité de l'État ou de manipulation par les élites, nous considérons ces pratiques comme les signes d'un héritage profondément sédimenté qui structure la vie administrative quotidienne. En accord avec la conception de la gouvernance de Li (2007), nous montrons comment ces arrangements informalisés ont généré leurs propres formes sociales, économiques et politiques de redevabilité — les logiques de *rapportage*², d'allocations de primes et le recrutement discrétionnaire qui sont devenues partie intégrante du fonctionnement de la bureaucratie d'État. Cet héritage ne se contente pas de freiner la réforme ; il la reconfigure et la réoriente activement, court-circuitant la logique moyens-fins de la réforme en introduisant dans le processus des rationalités et des obligations alternatives.

Deuxièmement, nous analysons comment les influences extérieures interagissent avec cet héritage administratif et le remodelent. Des tendances macroéconomiques telles que l'effondrement budgétaire, l'ajustement structurel et le retrait des financements des bailleurs de fonds, associées aux réformes politiques nationales et aux calculs stratégiques des élites au pouvoir, ont interagi avec les pratiques préexistantes en matière de recrutement et de rémunération pour générer des formes hybrides de gouvernance. Là encore, le cadre conceptuel employé, en termes d'assemblage, nous met en garde contre le fait, qui n'est pas sans importance, que la réforme n'est jamais un exercice purement technique : elle se déroule à travers la rencontre entre la conception des politiques dictée par les bailleurs de fonds et les pratiques de longue date en matière de négociation, de survie et de redistribution informelle. Retracer ces interactions nous permet d'aller au-delà d'une vision étroite de la volonté politique ou de la conception des réformes par les bailleurs de fonds, et de mettre plutôt en évidence la manière dont la mise en œuvre est continuellement repolitisée par le contexte lui-même, faisant écho à la formule d'Olivier de Sardan (2021) de « revanche des contextes ».

INFORMALISATION DE L'EMPLOI PUBLIC

Dans un premier temps, nous examinons les adaptations que la bureaucratie congolaise a subies au cours des 30 dernières années, dans un contexte d'effondrement du budget de l'État et de retrait de l'aide au développement. La crise économique s'était installée dès le milieu des années 1970 (Young et Turner, 1985), et l'austérité budgétaire était bien ancrée lors des années 1980 sous l'impulsion des politiques d'ajustement structurel : réduction des effectifs, coupes budgétaires dans le secteur public, réduction drastique des dépenses dans les secteurs sociaux et recul de la délivrance de services publics (Mutamba Lukusa, 1999 ; Peemans, 1997 ; Willame, 1992). Cependant, c'est avec l'effondrement de la production de cuivre en 1990, les

² Le « rapportage » désigne les transferts financiers effectués par des clients à des protecteurs, souvent en échange de postes mis à la disposition des premiers grâce à l'intercession des seconds ; voir Ngoy Kimpulwa et Englebert (2020 : 19) ; Trefon (2011 : 96–98). Cette pratique a été documentée dans de nombreux secteurs en RDC : pour la police routière (Baaz et Olsson, 2011 ; Malukisa, 2017), les marchés urbains (Malukisa et Titeca, 2018), l'armée (Baaz et Verweijen, 2013), le fonctionnement des communes urbaines (Englebert, 2012) et la décentralisation (Englebert et Kasongo, 2016), entre autres.

perturbations économiques dues aux pillages de 1991 et 1993, le retrait des bailleurs de fonds et les ravages des guerres qui ont suivi que les budgets se sont effondrés, forçant l'administration publique à s'informaliser davantage (De Herdt et Marysse, 1996). C'est à ce moment-là que les caractéristiques de l'économie informelle de la RDC — la débrouille, les stratégies d'adaptation et de survie qui sont manifestes dans le tissu économique et social urbain du Congo depuis au moins les années 1970 (Emizet, 1998 ; MacGaffey, 1986, 1991 ; Schatzberg, 1988) — se sont infiltrées davantage dans l'État et l'administration, y compris au cœur même de l'appareil d'État. Nous mettons ici l'accent sur deux aspects de ce processus : l'informalisation de la rémunération et du recrutement.

L'informalisation de la rémunération désigne le remplacement du recours aux budgets publics par un système de flux de recettes décentralisés et ascendants, utilisés pour compléter les salaires de plus en plus émaciés des fonctionnaires. L'effondrement budgétaire a fait que les rémunérations du secteur public étaient devenues purement symboliques à la fin des années 1990 et au début des années 2000, les salaires mensuels moyens s'élevant à seulement quelques dollars (Mukoka Nsenda, 1997). Avec les coupes budgétaires dans les années 1980 et 1990 (d'abord sur conseil de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, puis à la suite de l'effondrement de fait du budget), les écoles et les établissements de santé sont devenus de facto des points de perception prélevant des recettes « parafiscales » (De Herdt et Titeca, 2019). Plutôt que des fonds publics soient acheminés vers la prestation de services, un système de flux financiers ascendants a vu le jour, dans lequel les ménages subventionnaient non seulement le fonctionnement de ces services par le biais de paiements (frais de scolarité ou, plus généralement, frais d'utilisation), mais aussi la pyramide administrative en tant que telle — une situation qui perdure encore aujourd'hui (De Herdt et Titeca, 2016 ; De Herdt et al., 2015 ; Fox et al., 2014).

Parallèlement à cette tendance, l'emploi et le recrutement dans l'administration publique ont commencé à opérer de plus en plus « en dehors du cadre réglementaire de l'État » (Meagher 2010 : 14) : bien que les Statuts de la fonction publique de 1981 et de 2016 prévoient des concours d'entrée pour le recrutement, ces règles sont largement bafouées. Au contraire, la première étape du recrutement dans un service donné suit généralement des procédures discrétionnaires, le recours à des recommandations, le népotisme et des arrangements clientélistes (Moshonas, 2019a ; Moshonas et De Herdt, 2021 ; PNUD, 2015 : 25, 70 ; Trefon, 2009 : 17–18). De même, la manière dont les fonctionnaires gravissent les échelons pour accéder à un poste régulier — et régulièrement rémunéré — passe en grande partie par des réseaux de connaissances et de protecteurs. Cela est essentiel jusqu'à ce qu'ils soient officiellement immatriculés et perçoivent un salaire complet et des primes, mais se poursuit bien au-delà de ce stade. Les sources de financement décentralisées permettent quant à elles de verser des primes aux personnes travaillant dans les services publics même si elles ne sont pas encore pleinement reconnues en tant que fonctionnaires réguliers, et, entre temps, des contacts peuvent être établis et cultivés afin d'organiser leur immatriculation *ex post*.

Ces processus ont fini par transformer l'administration publique en une zone statutairement « crépusculaire » où les fonctionnaires pleinement reconnus et régulièrement rémunérés sont plutôt devenus l'exception, et où le « hunting and gathering » (chasse et la cueillette) de la rémunération (Bremner 1994) font désormais partie du quotidien des fonctionnaires. Tout comme Denning (2010 : 81) a fait valoir que « la vie sans salaire, et non le travail salarié, est le point de

départ pour comprendre l'économie de marché », dans le cas de la RDC, la vie sans salaire est devenue le point de départ pour comprendre le fonctionnement de l'État.

Derrière l'importance croissante des primes et la pratique d'un recrutement décentralisé se cache le déclin d'une logique procédurale et normative au profit d'un mode de prise de décision plus « particularisé », fondé sur la négociation (Werker et al., 2018). Les pratiques de négociation s'accompagnent d'un autre niveau de redevabilité, largement informel, qui impose sa propre logique au fonctionnement quotidien de l'administration publique et réorganise de fait la bureaucratie d'État. La pratique bien documentée et omniprésente connue sous le nom de « rapportage » en RDC témoigne de l'ancrage persistant des redevabilités informelles qui traversent la bureaucratie et constituent les mailles dont sont faites les relations administratives.

En résumé, l'analyse ci-dessus montre comment l'administration publique congolaise a développé ses propres logiques internes, profondément ancrées dans l'informalisation de la rémunération et du recrutement, et sous-tendues par la pratiques du rapportage, d'allocation discrétionnaire de primes et de négociations personnalisées. Il ne s'agit pas simplement de déviations par rapport à une bureaucratie wébérienne, mais plutôt de répertoires institutionnels persistants qui façonnent la manière dont les règles sont interprétées, les ressources mobilisées et l'autorité exercée dans la vie administrative au quotidien. Selon les termes de Li (2007), ces pratiques représentent une configuration particulière de l'assemblage de la gouvernance : elles permettent le fonctionnement de l'administration dans des conditions d'effondrement budgétaire. La question est donc de savoir comment ces pratiques bien ancrées interagissent avec les influences externes, qu'il s'agisse de chocs macroéconomiques, d'interventions des bailleurs de fonds ou de réformes politiques nationales. Comme nous le rappelle Olivier de Sardan (2021), les réformes ne sont jamais introduites dans un vide institutionnel ; elles sont nécessairement réfractées à travers les héritages existants, qui « prennent leur revanche » en remodelant les trajectoires des interventions. Dans ce qui suit, nous examinons d'abord le contexte macroéconomique et politique de la RDC, avant d'entrer dans les détails de la réforme administrative elle-même.

L'INFORMALISATION À L'ÈRE DE LA RECONSTRUCTION DE L'ÉTAT

Si l'informalisation du recrutement et de la rémunération dans l'administration publique s'est accélérée à l'époque de l'effondrement de l'État, les tendances macroéconomiques ont considérablement évolué au cours des deux dernières décennies. Le budget de l'État est passé de 400 millions de dollars américains en 2001 à environ 16 milliards de dollars américains en 2022 (RDC/Banque centrale du Congo, 2023). Cette expansion a été alimentée par le réengagement des institutions financières internationales et des bailleurs de fonds auprès de la RDC, ainsi que par le déploiement d'une série de réformes structurelles, notamment des politiques de stabilisation économique, l'introduction d'une chaîne de la dépense et des afflux massifs d'aide (Beaudienville, 2012 ; Clément, 2004 ; De Herdt, 2011), qui ont relancé la croissance après plus d'une décennie de régression dans les années 1990. Le redressement du budget de l'État a rapidement été suivi d'une hausse spectaculaire de la masse salariale : augmentant en moyenne de 30 % par an entre 2005 et 2015 (Banque mondiale, 2015 : 6-7), les rémunérations constituaient le poste le plus important du budget national, représentant environ 40 % des dépenses à cette époque (et bien au-delà en 2020).

Cette augmentation reflète à la fois une croissance de l'emploi public et une amélioration générale du niveau de rémunération. Les données sur la masse salariale indiquent que le nombre de fonctionnaires rémunérés³ est passé de 500 000 en 2004 à plus de 1,3 million en 2017⁴ (Moshonas, 2019a : v ; RDC/Cour des Comptes, 2015 ; RDC/Ministère de la Fonction publique, 2017 : 37). Depuis 2019, sous l'impulsion des campagnes de recrutement préélectorales, l'emploi public a encore progressé, comme nous le verrons ci-dessous. On a également observé une légère amélioration des rémunérations dans le secteur public (même si elles restent bien en deçà des coûts de reproduction sociale des ménages à Kinshasa et dans d'autres centres urbains) : alors que les salaires de base de la fonction publique étaient tout à fait insignifiants au début des années 2000, variant de moins de 10 à 35 dollars US par mois selon les grades (voir PNUD, 2015 : 86–87), ils ont depuis augmenté pour se situer aujourd'hui entre 100 et 150 dollars américains par mois (Moshonas, Mutombo Beya et Verhaghe 2024 : 204).

Il est toutefois intéressant de noter que cela n'a pas entraîné un déclin relatif de l'importance des primes — bien au contraire (Moshonas et al., 2024). Pour commencer, les mécanismes générant des flux financiers ascendants n'ont pas été démantelés dans les branches de l'administration qui font office de bureaucraties d'interface (impliquées dans la fourniture de services publics et au contact des usagers) ; au contraire, ces mécanismes ont permis le recrutement ou le parachutage d'agents, rendu possible grâce au versement de primes en attendant leur régularisation. Mais depuis le milieu des années 2000, les primes ont pris une importance encore plus grande : face aux revendications syndicales, en partie inspirées par les principes du New Public Management, et conscient de la réticence des bailleurs de fonds à approuver des augmentations du salaire de base, le gouvernement a commencé à distribuer des primes à des entités administratives et à des groupes de fonctionnaires. Dans certains cas, les primes peuvent représenter 90 à 95 % de la rémunération totale (Verheijen et Mabi Mulumba, 2008 : 4). Ces primes sont gérées par le ministère du Budget sur ordre des ministères sectoriels, en dehors de l'implication du ministère de la Fonction publique, ce qui accentue la fragmentation de l'autorité au sein de l'administration (Moshonas et al., 2022). En d'autres termes, l'informalisation de l'administration publique s'est renforcée et approfondie, au lieu de s'inverser, après la disparition des conditions initiales de l'effondrement de l'État. Le redressement de l'État n'a pas dissipé l'informalisation : cette dernière a plutôt été co-façonée par celui-ci. Tel est donc l'héritage de la « désalarisation » dans lequel les réformes administratives ont été introduites.

LES POLITIQUES DE RJEUNISSEMENT ET DE MISE À LA RETRAITE

La réforme sur laquelle porte notre contribution a été lancée en 2012, élaborée par le gouvernement de la RDC avec le soutien de la Banque mondiale, et financée par un projet de 122

³ Il s'agit du personnel figurant sur listings de paie, qu'ils perçoivent un salaire de base, des primes, ou les deux. Nous utilisons le terme « personnel de l'État » pour désigner tous les employés de l'État rémunérés sur le budget central ; cela inclut les enseignants, l'armée et la police, ainsi que d'autres catégories relevant de statuts spéciaux ou particuliers. Les fonctionnaires au sens strict sont le personnel de carrière régi par le Statut général de la fonction publique.

⁴ Entretien avec un haut fonctionnaire du ministère du Budget, 21 septembre 2017.

millions de dollars américains, le PRRAP, qui s'est étendu de 2014 à 2021⁵. Bien qu'un aperçu exhaustif du plan de réforme dépasse le cadre de cet article, les principaux volets du PRRAP étaient les suivants : une révision du cadre juridique ; le rétablissement de la politique de mie à la retraite ; le rajeunissement de la fonction publique par le financement d'un programme « Jeunes professionnels » ; le soutien à la restructuration des ministères ; la mise en place d'un système intégré de gestion des ressources humaines ; le soutien à la décentralisation ; et la mise en place d'administrations provinciales. Tout comme les réformes menées ailleurs (Bezes, 2007 : 17–21), la documentation disponible sur le projet de réforme met ainsi en évidence un ensemble ambivalent d'influences théoriques qui se retrouvent son épigone congolais, mêlant le renforcement des capacités (consolidation des formes d'administration wébériennes) à des éléments de New Public Management (gestion axée sur les résultats, accent mis sur la performance). La figure 1 ci-dessous résume les principaux changements politiques au sein du gouvernement et au ministère de la Fonction publique (MFP) au cours du projet, ainsi que les événements majeurs liés aux volets retraite et rajeunissement.

La réforme a été lancée lors d'une brève fenêtre d'opportunité sous le mandat du Premier ministre Matata Ponyo (2012-2016), dont la nomination et la réputation de technocrate visaient à rétablir la confiance des bailleurs de fonds après les élections contestées de 2011 (Marysse et Megersa, 2018 ; Trefon, 2016 : 6). Si la réforme a initialement bien progressé, cependant, après le remaniement gouvernemental de 2014, la marge de manœuvre du Premier ministre a été sévèrement réduite (Nyenyezi Bisoka, 2015 : 82). Au sein du MFP, le ministre Jean-Claude Kibala (2012-2015) a mené la réforme avec énergie mais s'est aliéné les syndicats et ses pairs ; son successeur, Pascal Ishumbisho (2015-2016), ayant reçu pour instruction tacite de ne pas trop perturber les relations avec les bailleurs de fonds, a réussi à apaiser les tensions avec les syndicats. À partir de 2016, cependant, avec le président Kabila engagé dans la recherche d'un troisième mandat, le « glissement », et les retards des élections, la fenêtre d'opportunité s'est refermée et la mise en œuvre de la réforme en a ressenti les effets. Pendant cette période (2017-2018), les campagnes électorales ont éclipsé la réforme, tandis que le ministre de la Fonction Publique, Michel Bongongo (2016-2019), réorienta les activités vers la constitution de bases électorales (voir ci-dessous). Depuis les élections de 2018 et l'investiture du président Tshisekedi jusqu'à la fin du projet de réforme en 2021, mis à part les efforts visant à assainir la base de données du personnel de la fonction publique, le paysage de la réforme n'a pas beaucoup évolué⁶.

⁵ La phase précédente de réforme administrative (2003-2010) s'était révélée largement infructueuse, en partie à cause de déficiences en matière de conception et de la fragmentation des partenaires techniques et financiers, ainsi que d'une mise en œuvre dans un contexte particulièrement hostile (Moshonas, 2014, 2018 ; Trefon, 2011).

⁶ En 2019, l'approche du projet visant à mettre en place un système intégré de gestion des ressources humaines et de la paie s'était plutôt réorientée vers l'appui à la Direction Générale des Ressources Humaines du MFP, et particulièrement la Direction de la gestion de la base de données numériques des ressources humaines de l'État et recensement, reconnaissant que les efforts précédents pour livrer un projet clé en main par le truchement d'un cabinet externe avaient échoué (Lema et al., 2019 ; voir également Moshonas, 2019b).

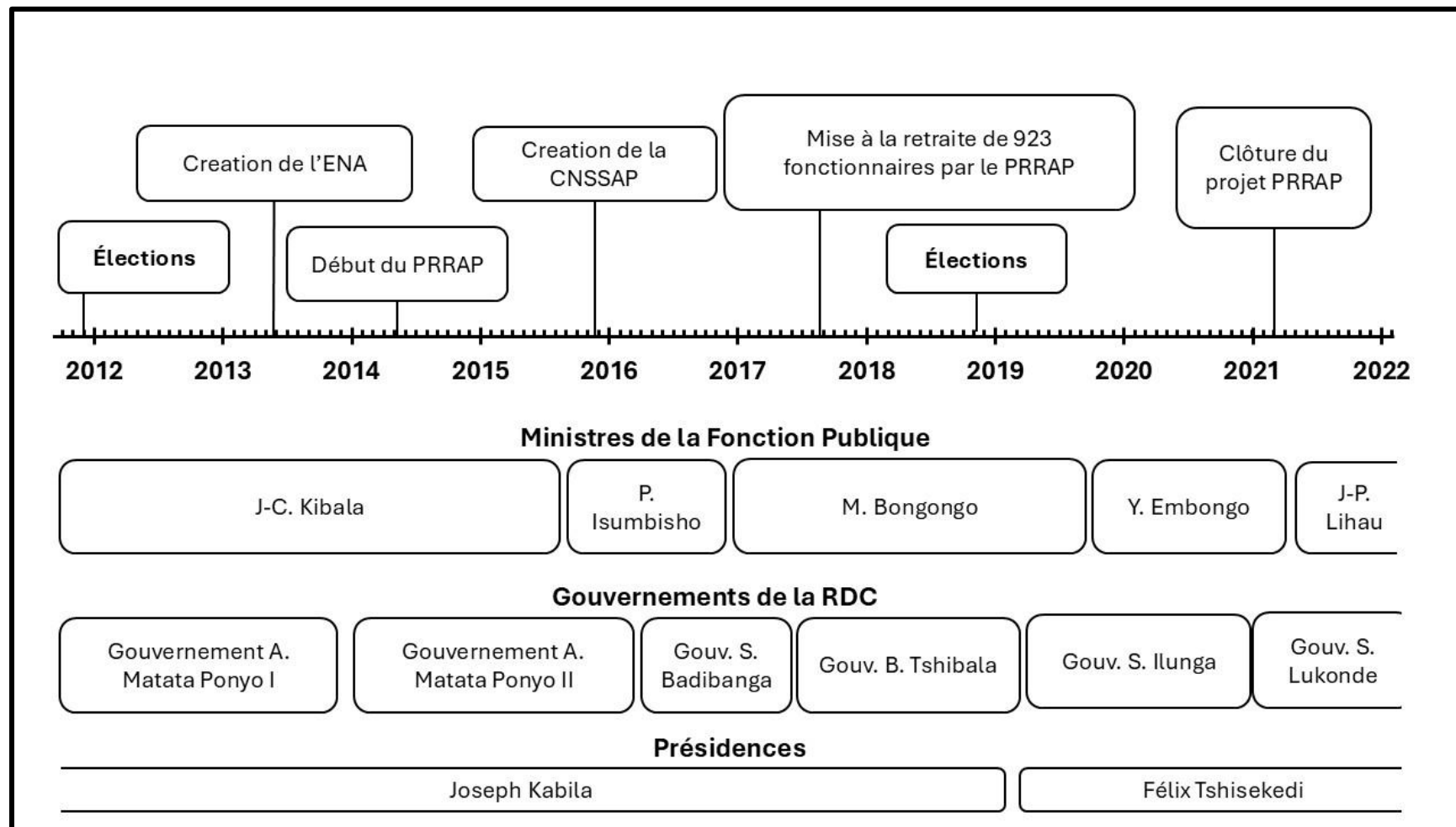


Figure 1. Chronologie des changements politiques et des événements majeurs de la réforme de la fonction publique (2012–2022)
 Source : conception des auteurs

Ce projet trouvait sa justification dans le fait que les départs à la retraite, et par extension le rajeunissement de l'administration, étaient bloqués depuis des décennies en RDC : il faut remonter à la fin des années 1980 pour trouver les dernières vagues de départs à la retraite. Selon des estimations de 2017, le nombre de fonctionnaires ayant dépassé l'âge de la retraite s'élevait à plus de 250 000⁷, cette proportion augmentant à environ 80 % pour les hauts fonctionnaires occupant des postes de commandement (RDC/Ministère de la Fonction publique, 2017 : 53–54). Dans un contexte où les pensions sont calculées uniquement en fonction du salaire de base, alors que la plupart de la rémunération dépend de primes, les agents préfèrent travailler aussi longtemps que possible plutôt que de risquer de perdre l'accès aux revenus liés à leur fonction. Les politiques de mise à la retraite et de rajeunissement étaient donc au cœur du projet de réforme. En effet, selon l'une des personnes interrogées, toute la philosophie du PRRAP pouvait se résumer ainsi : « retraiter pour rajeunir »⁸ : fournir un financement afin de permettre des départs à la retraite dans l'administration publique, tout en créant de l'espace (à la fois physique et financier) pour intégrer un certain nombre de fonctionnaires plus jeunes et bien formés. Mais bien que la mise à la retraite fût censée précéder le rajeunissement — afin de faciliter l'entrée et l'intégration des jeunes recrues —, selon la documentation initiale du projet, dans la pratique, les deux processus ont été inversés, comme expliqué ci-dessous.

En matière de mise à la retraite, le projet de réforme envisageait le départ à la retraite d'environ 6 000 fonctionnaires issus des cinq ministères prioritaires⁹ pendant la durée du projet (Banque mondiale, 2013 : 8) en prenant en charge leurs indemnités de fin de carrière, les pensions devant être versées par le fonds de pension nouvellement créé, la Caisse nationale de sécurité sociale des agents publics de l'État (CNSSAP), mise en place en décembre 2015. L'objectif du rajeunissement, quant à lui, était de redynamiser une administration vieillissante. Deux initiatives avaient été mises en place à cet effet : premièrement, l'extension du programme « Jeunes Professionnels » (JPO), grâce auquel 700 fonctionnaires avaient été recrutés entre 2010 et 2015 (et 1 000 autres en 2017 pour les administrations décentralisées dans les provinces) ; et, deuxièmement, le recrutement et la formation d'une centaine de fonctionnaires par an (à partir de 2014) par le biais d'École nationale de l'administration (ENA), nouvellement créée. L'objectif officiel de ces programmes était de « développer une “marque” reconnue susceptible de contribuer à forger un “esprit de corps” parmi la nouvelle génération de fonctionnaires, en créant un sentiment de fierté et en rehaussant l'image de l'administration publique auprès des jeunes diplômés » (Banque mondiale, 2013 : 6). On espérait que ce nouveau corps d'élite de fonctionnaires rajeunirait l'administration de l'intérieur — une génération plus jeune, hautement qualifiée et performante apportant de nouvelles idées et de nouvelles méthodes de travail dans un environnement étant notoirement sous-performant. Les deux programmes ont été soutenus et financés par des bailleurs de fonds : la Banque mondiale pour le programme JPO, et la coopération française et belge pour l'ENA (Kesler, 2018). Mais dans quelle mesure les objectifs du programme ont-ils été atteints ?

Nous entrons maintenant au cœur de notre analyse des effets du projet de réforme de l'administration publique, en nous concentrant spécifiquement sur les politiques de rajeunissement et de mise à la retraite, analysées à travers le prisme de la gouvernance en tant qu'assemblage (Li, 2007). Le projet de réforme n'a pas fonctionné en vase clos ; loin de là, il a

⁷ Porté de 55 à 65 ans par le nouveau Statut de la fonction publique de 2016.

⁸ Entretien, consultant PRRAP, 25 avril 2017.

⁹ Il s'agissait des ministères du Budget, des Finances, de la Fonction publique, du Plan, et du Portefeuille.

été introduit dans une administration déjà façonnée par des logiques informelles bien ancrées en matière de recrutement, de rémunération et de redevabilité clientéliste, qui ont réagi en remodelant la trajectoire envisagée de mise en œuvre. En ce sens, nous montrerons que le projet PRRAP n'est pas simplement un cas de captation politique ou de déclin de volonté politique : c'est aussi l'histoire de la manière dont l'assemblage existant de pratiques administratives informalisées a traduit, absorbé et parfois neutralisé la logique de la réforme. Après avoir examiné dans quelle mesure les objectifs du projet ont été ou non atteints, nous évaluerons comment ces deux piliers ont interagi avec les changements politiques plus larges et la prise de décision au niveau du MFP pour façonner le résultat global de la réforme.

LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE « RÉASSEMBLÉE »

Réalisations en matière de rajeunissement et de départ à la retraite

Bien que la mise à la retraite ait été initialement envisagée comme une condition préalable au rajeunissement, dans la pratique, l'ordre a été inversé ; ce dernier, plus facile à mettre en œuvre et politiquement plus intéressant, a été privilégié. Le contexte politique de 2012-2014 a également offert une fenêtre d'opportunité, les dirigeants tant au niveau du Premier ministre qu'au niveau sectoriel du ministère de la Fonction publique (MFP) soutenant pleinement le rajeunissement. Contrairement aux recrutements informels, le programme JPO et l'ENA reposaient tous deux sur des concours. Le recrutement à l'ENA était – du moins initialement – selon plusieurs témoignages convergents, rigoureux et largement à l'abri des pressions politiques. Les anciens élèves de l'ENA sont connus sous le nom d'*Énarques* ; l'un d'entre eux, issu de la première promotion, se souvient : « Mes parents étaient pessimistes lorsque je me suis inscrit au concours d'entrée à l'ENA, car je n'avais pas de parapluie. Quand j'ai réussi l'examen, ils ont été vraiment surpris, ils n'en croyaient pas leurs yeux. Ils m'avaient dit quand je m'étais inscrit : “les gens vont recommander les leurs, la méritocratie n'existe pas dans ce pays” »¹⁰. En 2020, les deux programmes avaient recruté environ 2 300 fonctionnaires sur concours (Kesler, 2020 : 8).

Le volet mise à la retraite a également porté des résultats. La création d'une Caisse nationale de sécurité sociale pour les agents de l'État, gérée de manière indépendante, la CNSSAP, a permis aux réserves accumulées par cotisation d'atteindre plus de 43 millions de dollars américains à la fin de 2021 (Banque mondiale, 2023 : 17). Comme indiqué plus haut, la mise à la retraite a rencontré une forte résistance au sein d'une administration publique largement désalarisée, où les revenus dépendent de primes et d'opportunités accessibles uniquement lors d'activités de service. Pour surmonter cela, les fonctionnaires éligibles à la retraite ont été identifiés par des méthodes participatives, avec la contribution des syndicats et une validation biométrique. Mais les retards se sont accumulés. La situation a atteint son paroxysme en mai 2017 lorsque la Banque mondiale a lancé un ultimatum aux autorités, à qui elle aurait déclaré : « soit vous mettez en œuvre les départs à la retraite dans les ministères prioritaires d'ici le 30 juin, soit nous emmenons notre argent ailleurs en Afrique où on en a plus besoin »¹¹. Après une intervention

¹⁰ Entretien avec un jeune fonctionnaire, 1er septembre 2017. Le terme « parapluie » désigne ici une relation ou un protecteur.

¹¹ Entretien avec des responsables du PRRAP, 28 juillet 2017 et 22 août 2017 ; entretien avec un conseiller au cabinet du ministre de la Fonction Publique, 16 juin 2017.

présidentielle, 923 fonctionnaires issus des cinq ministères prioritaires, ainsi que 34 secrétaires généraux, ont été mis à la retraite avant la fin de l'année¹².

Non réalisé : le ministère de la Fonction publique aux commandes

L'ambition de mener ce projet sous l'égide du ministère de la Fonction publique — un élément clé de l'architecture de la réforme — ne s'est jamais concrétisée. En 2016, les fonctions de coordinateur de l'unité technique de la réforme, la Cellule de mise en œuvre de la réforme de l'administration publique (CMRAP), et de coordinateur de l'unité de projet, le PRRAP, ont été fusionnées ; cette mesure a été justifiée par des raisons d'efficacité, mais elle a concentré le pouvoir entre les mains de ce dernier, créant d'importants problèmes de responsabilité :

Normalement, le PRRAP devrait être une simple unité financière. Tout aurait dû être fait par le bras technique de la réforme, la CMRAP. Mais le PRRAP, censé être l'axe financier de la réforme, détient tout le pouvoir sur cette dernière. C'est parce que c'est là que se trouve l'argent. ... C'est la politique qui a décidé que le coordinateur de la CMRAP devienne également le coordonnateur du PRRAP. Il s'agissait de gagner la confiance du chef [le ministre]. ... En RDC, c'est une question de motivation liée à l'argent. Tous les acteurs ont le goût de l'argent, d'où la concentration du pouvoir.¹³

De ce fait, le PRRAP a eu tendance à se positionner, plutôt que la CMRAP, comme le bras exécutif de la réforme, avec une forte concentration des activités en son sein ; comme l'a formulé un responsable du MFP, « le coordonnateur donne et reçoit, tout en s'appuyant bien davantage sur les consultants du PRRAP que sur le personnel de la CMRAP »¹⁴. Cette décision de fusion des rôles a conduit à reproduire le schéma même contre lequel les documents de réforme avaient cautionné : les unités de mise en œuvre des projets se substituant à l'administration (RDC/Ministère de la Fonction publique, 2015 : 29–33).

Tout cela a eu pour conséquence que les activités du projet se sont retrouvées assez déconnectées des structures du MFP. Cela a entraîné des conséquences évidentes : par exemple, aucune des Directions concernées du MFP ayant compétence en matière de formation et de recrutement n'était associée aux activités du volet rajeunissement du PRRAP¹⁵. Si la propension du PRRAP à travailler par l'entremise de consultants et à se substituer à l'administration a sans doute facilité la réalisation des objectifs formels et l'atteinte des indicateurs, cela a également signifié que les services administratifs existants du MFP ont été, pour l'essentiel, contournés par le processus de réforme. Il est clair que si le fonctionnement du ministère de la Fonction publique lui-même reste pour l'essentiel inchangé, l'idée même d'une « réforme de l'administration publique » devient un oxymore.

Le volet de mise à la retraite de la réforme a été affecté d'une manière similaire. Bien que la CNSSAP ait géré le versement des pensions, la Banque mondiale a financé des indemnités de fin de carrière d'environ 3 000 dollars américains par agent, dont 2 000 dollars destinés aux frais de

¹² Entretiens mentionnés dans la note de bas de page 13. Voir également : <https://www.fadyambroise.net/2017/07/rdc-mis-en-retraite-et-nomination-des.html>

¹³ Entretien avec un responsable de la CMRAP, 21 septembre 2017.

¹⁴ Entretien avec un responsable du MFP, 2 septembre 2017.

¹⁵ Entretien, responsable du MFP, 5 avril 2021.

rapatriement (Banque mondiale, 2020 : 8-9). Afin de faciliter davantage le processus et dans le but de garantir une « retraite à visage humain », le ministre de la Fonction Publique Bongongo a ajouté un atelier de « reconversion » de 30 jours assorti d'une indemnité journalière de 150 dollars américains — bien supérieure à la norme DSA du PNUD pour Kinshasa. Cette décision s'est toutefois retournée contre lui, car les sommes en question ont été versées en un seul paiement avant même que les activités de l'atelier de reconversion se soient déroulées, de manière anticipative ; elles ont été empochées par les bénéficiaires alors que la plupart d'entre eux n'ont pas assisté aux activités. La Banque mondiale a déclaré cette dépense de 4,5 millions de dollars inéligible, et les opérations de mise à la retraite qui devaient suivre ont été bloquées¹⁶ (Banque mondiale, 2018, 2023). Les conflits entre la Banque mondiale et le gouvernement sur la manière d'indemniser les vagues suivantes de mise à la retraite envisagées pour les régies financières — en jouant sur des ajustements a posteriori des per diems liés à l'atelier de reconversion et/ou des frais de rapatriement — face aux préoccupations d'équité soulevées par les syndicats ont encore compliqué la donne. En 2018, en raison de préoccupations de viabilité financière et des risques réputationnels encourus par la Banque mondiale, le processus s'est retrouvé au point mort ; en 2020, les fonds restants pour la mise à la retraite ont été réaffectés à la réponse à la COVID-19 (Banque mondiale, 2020 : 7), délaissant de ce fait le volet mise à la retraite du projet de réforme.

L'ajout par le ministre Bongongo d'un atelier onéreux peut facilement s'inscrire dans un cadre d'analyse axé sur « la politique et le pouvoir ». En effet, cette décision témoigne de la forte pression exercée par les fonctionnaires et les syndicats, sans parler de la tentation de récolter de précieux dividendes politiques en période préélectorale en satisfaisant certaines revendications. Or, cette instrumentalisation politique de la réforme a été rendue possible en premier lieu par la fusion (et la confusion) entre les deux rôles de coordinateur de la CMRAP et du PRRAP, qui a permis au ministre d'exercer un contrôle politique ferme sur les activités du projet et de mettre à l'écart l'administration censée être au cœur de la réforme. Le flou entre les unités de gestion de projet et de mise en œuvre de la réforme a été décidé au nom de l'efficacité, afin d'accélérer la mise en œuvre d'une réforme confrontée à des résistances de la part de l'administration publique ; pourtant, au lieu de donner plus de marge de manœuvre à ceux qui menaient la réforme, cela a ouvert la voie à sa politisation. Nous comprenons que ces résistances elles-mêmes trouvent leur origine dans l'héritage administratif de désalarisation, comme nous le documenterons plus en détail ci-dessous.

Non réalisé : l'intégration des nouvelles recrues dans l'administration

À l'aune de ses propres critères, le PRRAP a obtenu de bien meilleurs résultats en matière de rajeunissement qu'en matière de mise à la retraite. Pourtant, en fin de compte, le succès du rajeunissement, même du point de vue du projet lui-même, ne peut se mesurer uniquement au nombre de nouvelles recrues, mais dépend aussi, et surtout, de l'intégration de ces nouvelles recrues au sein de l'administration existante. L'arrivée de cette nouvelle génération de « jeunes professionnels » (terme englobant à la fois les fonctionnaires issus de l'ÉNA et les JPO) recrutés sur la base du mérite a immédiatement suscité des sentiments d'inquiétude et de malaise au sein de l'ensemble du corps des fonctionnaires, et a été perçue comme une menace. Par conséquent,

¹⁶ Entretiens avec un responsable du PRRAP, 26 juin 2018 et 4 juillet 2018.

l'intégration des Énarques et des JPO dans les ministères et institutions auxquels ils ont été affectés est loin d'avoir été sans frictions. Au contraire, elle a été marquée par toute une série de problèmes, se heurtant au départ à une méfiance et une animosité si fortes¹⁷ qu'on pourrait presque parler d'un conflit générationnel (voir aussi Brunner, 2020 : 5 ; Gadriot-Renard, 2020 : 5). Plusieurs raisons expliquent la méfiance généralisée (et souvent l'hostilité pure et simple) à laquelle les Énarques et les JPO ont été confrontés, notamment l'octroi d'une généreuse prime de performance spécifique à leur corps ; une communication déficiente entre le MFP et les autres ministères sectoriels ; et la perception, chez les autres fonctionnaires, que les jeunes professionnels affichent une confiance et une estime de soi exagérées, frôlant l'arrogance.

Étant donné que les programmes ENA/JPO étaient considérés comme les projets favoris du Premier ministre Matata, et compte tenu de la perception répandue au sein de la fonction publique selon laquelle les jeunes professionnels étaient pour la plupart des swahiliphones originaires de l'Est du pays¹⁸, des accusations de tribalisme ont parfois encore davantage entaché ces initiatives : la logique méritocratique à l'œuvre dans les programmes ENA/JPO a été interprétée par de nombreux fonctionnaires comme une manœuvre d'instrumentalisation visant à consolider la position du Premier ministre. Enfin, les syndicats de l'administration publique n'ont pas caché leur hostilité à l'égard de la politique de rajeunissement : ils privilégiaient la formation continue en cours d'emploi des fonctionnaires en poste par le biais de l'ENA plutôt que de favoriser des jeunes ayant un profil universitaire.

Bien qu'un certain nombre de jeunes cadres aient réussi à gravir les échelons de l'administration publique dans certaines directions où leurs compétences ont été reconnues (certains atteignant même le poste de chef de division ou de directeur), ils ont souvent été sous-utilisés ou tenus à l'écart des activités professionnelles. Comme le résume sans ambages un Énarque :

*Je ne suis pas du tout satisfait de mes conditions de travail, il n'y a pas de travail à faire, l'oisiveté est la norme ; j'ai l'impression de régresser. Si j'ai une autre chance ailleurs, j'irai même avec moins d'argent... Notre bureau est en pléthore, et même quand il y a quelque chose à faire, c'est toujours les mêmes quatre ou cinq personnes qui le font. Le personnel est largement supérieur au cadre organique, et les tâches sont monopolisées par les réseaux des proches des hauts fonctionnaires.*¹⁹

Incohérence dans le cadre du rajeunissement

Le problème le plus grave lié à la réforme était toutefois le décalage observé avec d'autres initiatives mises en œuvre par le même ministre de la Fonction publique, lorsque les orientations antérieures de la réforme ont commencé à être laissées de côté au fur et à mesure de l'évolution du contexte politique. Le strict respect du recrutement sur base du mérite dans les programmes

¹⁷ En 2016, un bus transportant la deuxième promotion d'Énarques vers le MFP, où se déroulait leur formation, a été attaqué par des fonctionnaires qui se sont mis à les insulter et ont même lapidé leur véhicule avec des pierres (entretien, diplômé de l'ENA, 18 février 2022).

¹⁸ Il ne s'agit peut-être pas seulement d'une impression : les rapports sur les programmes de l'ENA et du JPO placent le Sud-Kivu en deuxième position (derrière le « melting-pot » de Kinshasa) en termes de nombre de candidatures et de taux de réussite à l'examen écrit (Kesler, 2020 : 13–14). Il s'agit d'une question complexe qui dépasse le cadre du présent article.

¹⁹ Entretien, diplômé de l'ENA, 15 juin 2017.

ENA et JPO a été affecté par l'affaiblissement de l'engagement envers la politique de rajeunissement, avec le départ des personnalités politiques clés ayant soutenu la réforme et alors que les priorités s'orientaient vers la préparation des campagnes électorales (voir aussi Huysman, 2021 : 6–7). Mais surtout, à partir de 2017, le ministre de la Fonction publique, Bongongo, a publié des arrêtés d'admission sous statut de fonctionnaires à une échelle inégale²⁰.

Officiellement visant la régularisation des « Nouvelles Unités », le personnel non matriculé œuvrant dans une situation irrégulière, ces arrêtés ont, dans la pratique, ouvert la porte de l'administration à des centaines de milliers de prétendants à l'emploi public ; rien qu'en 2018, plus de 800 000 fonctionnaires se sont vu attribuer un numéro matricule (RFI, 2021). Cela a constitué un véritable raz-de-marée qui a noyé la goutte des recrutements compétitifs sur concours de jeunes professionnels dans un océan de recrutements informels.

Il est évident que les arrêtés d'admission à une échelle de masse allaient à l'encontre de tout ce que représentait la réforme. Alors que le PRRAP visait à instaurer davantage de transparence, d'intégrité et de rigueur dans l'application des règles officielles régissant le recrutement, ces décrets ont porté un coup sévère aux modestes avancées déjà réalisées dans ce sens ; ils ont considérablement compliqué l'objectif de réforme de longue date visant la maîtrise des effectifs. Paradoxalement, ces arrêtés d'admission sous statut ont été en partie couverts et abrités par les résultats limités de la réforme tout en permettant au MFP de renouer avec des modes de recrutement clientélistes ayant pour objectif de sécuriser de bases électorales. Il est important de souligner que, bien que largement relayés par la presse locale, ils ont de fait été tacitement tolérés par la Banque mondiale – qui n'a pas émis d'objections quant à ce – facilités en cela par le fait qu'ils coïncidaient avec la suspension temporaire du projet dans l'attente du remboursement des dépenses inéligibles liées au processus de mise à la retraite (tel que discuté ci-dessus).

Incohérence des politiques en matière de retraite

Le départ à la retraite de moins de 1 000 fonctionnaires au cours de la période de dix ans sur laquelle s'est déroulée la réforme peut difficilement être considéré comme un succès, comparé aux 250 000 fonctionnaires ayant dépassé l'âge de la retraite. Comme indiqué précédemment, les résistances vis-à-vis de la mise à la retraite – un obstacle majeur pour la réforme – sont largement dues à l'informalisation de la rémunération, vu que le calcul des pensions reposait uniquement sur le salaire de base, excluant toutes les primes. Le salaire de base oscillait autour de 100 dollars américains au début du projet, avec des variations minimales entre un huissier et un directeur. La majeure partie de la rémunération était constituée de primes et d'avantages — et pour la majorité des agents non matriculés et donc sans salaire de base, il s'agissait de la seule forme de rémunération (Moshonas et al., 2024). Cela crée naturellement un fort effet dissuasif à l'égard de la retraite, d'où le refrain couramment entendu dans l'administration publique : « la retraite = la mort ».

La seule façon de remédier à cette situation difficile aurait été de revoir la politique salariale, en intégrant une partie des primes dans le salaire de base (et en les harmonisant entre les institutions

²⁰ La publication de ces arrêtés d'admission sous statut pendant la période préélectorale a été traitée plus en détail ailleurs (Moshonas, 2019a ; Moshonas et al., 2022) ; nous n'en proposons donc ici qu'un bref résumé.

pour des raisons d'équité) afin de rendre la mise à la retraite plus attractive. En effet, la documentation du projet évoquait en passant l'importance d'une révision de la politique salariale (RDC/Ministère de la Fonction publique, 2015 : 79 ; Banque mondiale, 2013 : 23–24), et une étude avait été commanditée pour en explorer la faisabilité (IBNS Consulting, 2016). Cependant, les difficultés posées par une telle opération ont fait que le processus n'a jamais été lancé, notamment en raison de la résistance des institutions les plus privilégiées.²¹ Comme l'a formulé un consultant étroitement impliqué :

Ce que je regrette, c'est que lors du diagnostic, les axes de réforme n'aient pas été clairement définis par ordre de priorité selon une pensée stratégique. Nous avons essayé de tout faire à la fois. Maintenant, vous rajeunissez en créant l'ENA et en prenant des JPO bien payés, mais avant même de faire la mise à la retraite. Il fallait une nouvelle politique salariale avant... Il fallait définir clairement les priorités. Or le politique voulait dire à la télévision : « voilà on a recruté des jeunes ». Les préoccupations politiques l'ont emporté sur la technicité et l'expertise.²²

Le projet de réforme a accommodé ce renversement des priorités et a tenté de mettre les fonctionnaires à la retraite tout en laissant intact le système informalisé de rémunération dans l'administration publique. Définie comme une question interne devant être tranchée par les autorités nationales, la question n'avait toujours pas été traitée à la fin du projet.

CONCLUSION : ASSEMBLAGES, INFORMALISATION ET LIMITES DES RÉFORMES

Dans cet article, nous avons cherché à montrer que les résultats limités du projet de réforme ne peuvent être compris uniquement en termes de volonté politique, d'implication des bailleurs de fonds ou de défauts de conception du projet — aussi importants soient-ils. Ils doivent plutôt être replacés dans le contexte des héritages institutionnels et historiques plus profonds qui structurent l'administration publique congolaise. En nous appuyant sur le cadre théorique de Li (2007), nous avons considéré l'administration publique comme un assemblage de gouvernance : les pratiques informalisées en son sein — recrutement clientéliste, recours aux primes, recherche de la sécurité de l'emploi — permettent à l'administration de fonctionner dans des conditions de pénurie chronique de ressources tout en contraignant l'introduction de nouvelles logiques bureaucratiques. Selon Li, ces pratiques forment une configuration durable qui détermine la manière dont les interventions externes sont absorbées, remodelées ou combattues. De même, comme nous le rappelle Olivier de Sardan (2021), les réformes ne sont jamais introduites dans un vide institutionnel ; elles se heurtent à des héritages qui débouchent « la revanche des contextes », produisant des effets qui s'écartent des intentions de leurs concepteurs.

Plus précisément, dans quelle mesure la réforme a-t-elle influencé et a-t-elle été influencée par les pratiques existantes en matière de recrutement et de rémunération des fonctionnaires ? Il ne fait aucun doute que la concentration des pouvoirs résultant de la fusion des rôles de coordonnateur de la réforme (CMRAP) et de coordonnateur projet (PRRAP), ainsi que la gestion

²¹ Entretien, responsable du cabinet du MoPS, 19 mai 2017. Les travaux préparatoires relatifs à une nouvelle politique salariale n'ont été annoncés publiquement qu'en avril 2025.

²² Entretien, consultant du PRRAP, 22 août 2017.

des activités du projet de manière totalement indépendante des services administratifs du ministère de la Fonction publique, portaient le sceau d'une mainmise politique, facilitant la réorientation du projet à des fins d'instrumentalisation électorale. Cependant, nous soutenons qu'une analyse des efforts de la Banque mondiale en matière de réforme administrative ne peut être dissociée du contexte plus large dans lequel ces derniers se sont déroulés — et notamment l'héritage historique d'informalisation du recrutement et de la rémunération des fonctionnaires. La reprise macroéconomique, l'expansion budgétaire et les réformes soutenues par les bailleurs de fonds ont fourni les conditions matérielles du changement, mais ces influences externes n'ont pas été directement déterminantes. Elles ont plutôt été réfractées par les logiques administratives existantes, produisant des résultats souvent en contradiction avec les objectifs du projet de réforme. Les politiques de mise à la retraite sont restées peu attractives car elles se trouvaient confrontées à des réalités d'incitation financière bien ancrées. Le recrutement sur concours a été éclipsé par des pratiques informalisées de recrutement à une échelle de masse, et même des programmes dotés de ressources importantes comme celui de l'ENA/des JPO ont été partiellement absorbés et, dans l'ensemble, ont rencontré une résistance de la part du reste de l'administration. En d'autres termes, l'administration n'a pas simplement refusé d'obtempérer aux pressions externes : elle les a réfractées selon ses propres logiques bien établies, façonnant les effets de la réforme de manière à la fois contraignante sur certains aspects et permissive sur d'autres.

Un facteur crucial expliquant la portée très limitée de la réalisation des objectifs clés de mise à la retraite et de rajeunissement par le biais de cette réforme a été la réorganisation du projet quelques années après son lancement : bien qu'il fût physiquement hébergé dans les locaux du ministère de la Fonction publique, il était géré, sur le plan organisationnel, de manière totalement indépendante des services administratifs du ministère. Cela a transformé le projet en une initiative autonome, le rendant vulnérable à une mainmise politique par le ministre de la Fonction publique, tout en le marginalisant en tant qu'instrument de lutte contre la dynamique d'informalisation : il n'a donc jamais débouché sur une réforme de cette administration. Si cette mainmise politique peut être attribuée par la Banque mondiale à un « effritement de la volonté politique » de la part du gouvernement, la Banque mondiale elle-même a tacitement consenti à cette restructuration — en particulier la fusion des rôles de coordonnateur de la CMRAP et du PRRAP — qui a finalement ouvert la voie à une telle mainmise. Le déclin de la volonté politique peut également être invoqué pour expliquer pourquoi le gouvernement n'a guère agi pour rendre la retraite une option réaliste pour les fonctionnaires en général, tandis que les réalisations du projet liées au rajeunissement ont été marginalisées face aux pratiques de recrutement de masse de manière décentralisée qui, elles-mêmes, sont restées inchangées. En effet, même les nouvelles recrues sélectionnées sur concours avaient droit à des primes propres à leur corps, leur recrutement devenant une voie d'accès distincte à l'administration sans remettre en cause en aucune manière la multiplicité des autres voies informelles de recrutement existantes.

On pourrait donc très bien se demander si ces mesures n'auraient pas dû faire partie du projet de réforme dès le départ : l'absence d'une stratégie s'attaquant explicitement à la prépondérance des primes dans la rémunération des fonctionnaires pourrait certainement être interprétée comme un problème de conception. Après tout, cet aspect a également freiné la tentative trop ambitieuse et au final infructueuse d'introduire un système intégré de gestion des ressources humaines et de la paie, qui était censé interfacer les bases de données du MFP et du ministère du Budget et ainsi que d'éliminer les irrégularités et les abus dans la gestion de la paie. Ce projet n'a jamais vu le

jour, en raison de la résistance du ministère du Budget et des complications liées au système de primes.

Selon Olivier de Sardan (2021), les réformes ne s'inscrivent pas sur une table rase, mais se heurtent à des héritages qui « prennent leur revanche », remodelant les interventions de manière imprévisible. En ce sens, le PRRAP illustre la double nature de ces assemblages : les mêmes pratiques qui ont permis à l'administration de survivre à des décennies d'effondrement budgétaire ont également réfracté et transformé les efforts de réforme menés par les bailleurs de fonds. Les réformes n'ont pas été simplement bloquées par une mainmise politique ou des déficiences au niveau de la conception ; elles ont été intégrées dans les schémas existants d'informalisation, produisant des effets partiels, inégaux et parfois contradictoires. Le nœud gordien d'une administration publique de plus en plus désalarisée, maintenu par des liens clientélistes visant la quête d'un poste et, à partir de là, de primes et de sécurité de l'emploi, n'a guère été affecté par le projet ; au contraire, et paradoxalement, le PRRAP n'a fait que renforcer ces caractéristiques d'informalisation au cœur de la régulation de l'appareil étatique.

Plus largement, ce cas démontre l'intérêt analytique de considérer les bureaucraties comme des assemblages socialement et historiquement situés. Étudier les réformes comme des interventions dans ces assemblages — plutôt que comme des impositions exogènes sur une toile de fond administrative neutre — nous permet de rendre compte de la manière dont les règles formelles, les incitations matérielles et les stratégies politiques interagissent pour façonner les résultats de l'action bureaucratique. En RDC, l'informalisation persistante des rémunérations et du recrutement, couplée à des ouvertures sélectives pour un recrutement méritocratique, incarne l'imbrication complexe entre structure et action : l'administration s'adapte aux conditions mêmes que les bailleurs de fonds et les réformateurs cherchent à changer, tout en les reproduisant. Appréhender les réformes sous cet angle permet non seulement de comprendre pourquoi le projet a eu si peu de résultats à son actif par rapport à ses ambitions, mais met également en lumière les défis plus larges que pose la réforme d'administrations publiques profondément ancrées dans des assemblages historiques, sociaux et politiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Anders, G. (2009) *In the Shadow of Good Governance: An Ethnography of Civil Service Reform in Africa*. Leiden : Brill.
- Appiah, D. et A-G. Abdulai (2017) « Competitive Clientelism and the Politics of Core Public Sector Reform in Ghana ». Document de travail ESID n° 82. Manchester : Effective States and Inclusive Development Research Centre.
- Baaz, M.E. et O. Olsson (2011) « Feeding the Horse: Unofficial Economic Activities within the Police Force in the Democratic Republic of the Congo », *African Security* 4(4) : 223–41.
- Baaz, M.E. et J. Verweijen (2013) « La volatilité d'une bouillabaisse à moitié cuite. Intégration rebelles-militaires et dynamique des conflits en RDC », *African Affairs* 112(449) : 563–82.
- Banque mondiale (2013) « Democratic Republic of Congo. Public Service Reform and Rejuvenation Project, Project Appraisal Document ». Washington, DC : Banque mondiale.

- Banque mondiale (2015) « RDC : Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilisation financière ». Washington, DC : Banque mondiale.
- Banque mondiale (2018) « Rapport d’audit comptable et financier au 31 décembre 2017 du Projet de réforme et de rajeunissement de l’administration publique (PRRAP) ». IDA H 8970 et IDA Q 8500 / P122229. Washington, DC : Banque mondiale.
- Banque mondiale (2020) « Disclosable Restructuring Paper: Public Service Reform and Rejuvenation Project – P122229 ». Washington, DC : Banque mondiale.
- Banque mondiale (2023) « Implementation and Completion and Results report IDA-H8970 and IDA-D1850 ». Washington, DC : Banque mondiale.
- Beaudienville, G. (2012) « Réformes de la gestion des finances publiques dans les États fragiles. Le cas de la République démocratique du Congo ». Londres : Overseas Development Institute.
- Bezes, P. (2007) « Construire des bureaucraties wébériennes à l’ère du New Public Management ? », *Critique internationale* 35(2) : 9-29.
- Bierschenk, T. (2014) « De l’anthropologie du développement à l’anthropologie de l’ingénierie sociale mondiale », *Zeitschrift für Ethnologie : Journal of Social and Cultural Anthropology* 139(1) : 73-97.
- Bond, P. (2006) *Looting Africa: The Economics of Exploitation*. Londres et New York : Zed Books.
- Bracking, S. (2009) *Money and Power. Great Predators in the Political Economy of Development*. Londres : Pluto Press.
- Breman, J. (1994) *Wage Hunters and Gatherers: Search for Work in the Urban and Rural Economy of Southern Gujarat*. Delhi : Oxford University Press.
- Brunner, M. (2020) « Mission d’Appui au Renforcement de la Fluidification de l’Intégration des Anciens Élèves de l’ENA de RDC au sein de l’Administration Publique ». Rapport non publié. Kinshasa : Ambassade de France en RDC.
- Bukenya, B. et W. Muhumuza (2017) « La politique de la réforme du secteur public de base en Ouganda : derrière les apparences ». Document de travail ESID n° 85. Manchester : Effective States and Inclusive Development Research Centre.
- Bukenya, B. et P. Yanguas (2013) « Renforcer les capacités de l’État pour un développement inclusif : la politique de la réforme du secteur public ». Document de travail ESID n° 25. Manchester : Effective States and Inclusive Development Research Centre.
- Carothers, T. et D. de Gramont (2013) *L’aide au développement face à la politique. La quasi-révolution*. Washington, DC : Carnegie Endowment for International Peace.
- Clément, J.A.P. (éd.) (2004) *L’économie post-conflit en Afrique subsaharienne. Leçons tirées de la République démocratique du Congo*. Washington, DC : International Monetary Fund.
- Craig, D. et D. Porter (2006) *Development beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*. London and New York: Routledge.
- Dasandi, N. et M. Esteve (2017) « The Politics–Bureaucracy Interface in Developing Countries », *Public Administration and Development* 37(4) : 231–45.

- De Herdt, T. (dir.) (2011) *À la recherche de l'État en RDC. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*. Paris : L'Harmattan.
- De Herdt, T. et S. Marysse (1996) *L'économie informelle du Zaïre*. Tervuren : Cahiers Africains ; Paris : L'Harmattan.
- De Herdt, T. et J-P. Olivier de Sardan (2023) « Development Anthropology and Social Engineering: A Plea for Critical Reformism », *Third World Quarterly* 44(6) : 1174–91.
- De Herdt, T. et K. Titeca (2016) « Governance with Empty Pockets: The Education Sector in the Democratic Republic of Congo », *Development and Change* 47(3) : 472–94.
- De Herdt, T. et K. Titeca (2019) « Introduction: Negotiating Public Services in the Congo », in T. De Herdt et K. Titeca (dir.), *Negotiating Public Services in the Congo. State, Society and Governance*, p. 1-23. Londres : Zed Books.
- De Herdt, T., W. Marivoet et F. Muhirigwa (2015) « Vers la réalisation du droit à une éducation de qualité pour tous : analyse de la situation des enfants et des femmes en République démocratique du Congo ». Kinshasa : UNICEF.
- Denning, M. (2010) « Wageless Life », *New Left Review* 66 : 79–97.
- Emizet, K. (1998) « Confronting Leaders at the Apex of the State: The Growth of the Unofficial Economy in Congo », *African Studies Review* 41(1) : 99–137.
- Englebert, P. (2012) « Incertitude, Autonomie et Parasitisme : les Entités Territoriales Décentralisées et l'État en République démocratique du Congo », *Politique Africaine* 125 : 169–88.
- Englebert, P. et M.E. Kasongo (2016) « Misguided and Misdiagnosed: The Failure of Decentralization Reforms in the DR Congo », *African Studies Review* 59(1) : 5-32.
- Fox, S., S. Witter, E. Wylde, E. Mafuta et T. Lievens (2014) « Paying Health Workers for Performance in a Fragmented, Fragile State: Reflections from Katanga Province, Democratic Republic of Congo », *Health Policy and Planning* 29(1) : 96–105.
- Gadriot-Renard, H. (2020) « Mission d'Accompagnement à la Refonte du Programme de la Formation Initiale de l'ENA de RDC ». Rapport non publié. Kinshasa : Ambassade de France en RDC.
- Harrison, G. (2004) *The B and Africa. The Construction of Governance States*. Londres et New York : Routledge.
- Harrison, G. (2005) « Economic Faith, Social Project and a Misreading of African Society: The Travails of Neoliberalism in Africa », *Third World Quarterly* 26(8) : 1303–20.
- Harrison, G. (2010) *Neoliberal Africa. The Impact of Global Social Engineering*. Londres et New York : Zed Books.
- Hibou, B. (2000) « L'économie politique du discours de la Banque mondiale : du catéchisme économique aux actes missionnaires (et aux méfaits) ». Document de travail n° 39. Paris : Les Études du CERI.
- Huysman, D. (2021) « Mission d'Accompagnement dans la Mise en Place des Organes de Gouvernance de l'ENA de RDC ». Rapport non publié. Kinshasa : Ambassade de France en RDC.

- IBNS Consulting (2016) « Réforme de la Politique Salariale et du Système de Rémunération de l'Administration Publique ». Kinshasa : Cellule de Mise en Œuvre de la Réforme de l'Administration Publique.
- IEG Review Team (2024) « Congo, Democratic Republic of – DRC Public Service Reform and Rejuvenation (Reform of the Wage Policy and the Public Remuneration System of the Public Administration) ». Implementation Completion Report (ICR) Review. Washington, DC : Banque mondiale.
- Kelsall, T., N. Schulz, W.D. Ferguson, M. Vom Hau, S. Hickey et B. Levy (2022) *Political Settlements and Development: Theory, Evidence, Implications*. Oxford : Oxford University Press.
- Kesler, S. (2018) « Évaluation pédagogique de l'École nationale d'administration et de l'intégration des Énarques dans l'administration en République démocratique du Congo ». Rapport non publié. Kinshasa : Ambassade de France en RDC.
- Kesler, S. (2020) « Rapport sur la problématique d'intégration des JPO et des « Énarques » au sein de l'administration publique. Mission d'appui au programme « Jeunes Professionnels » ». Mission d'appui au programme JPO ». Rapport non publié. Kinshasa : Ministère de la Fonction publique, CMRAP et PRRAP.
- Lema, J., J.L. Tshiyombo et G. Verger (2019) « Étude sur l'état des lieux du Système intégré de gestion des ressources humaines et de la paie – SIGRH-Paie – et sur les principes de son opérationnalisation par l'utilisation des matériels livrés par la CFAO et des logiciels fournis par SIMAC dans le cadre du PRCG » [« Rapport sur la situation du Système intégré de gestion des ressources humaines et de la paie – SIGRH-P – et sur les principes de son opérationnalisation via les équipements livrés par CFAO et les logiciels fournis par SIMAC dans le cadre du PRCG »]. Rapport non publié. Kinshasa : Ministère de la Fonction publique, Banque mondiale et PRRAP.
- Li, T.M. (2007) « Governmentality », *Anthropologica* 49(2) : 275–81.
- MacGaffey, J. (1986) « Fending-for-Yourself: The Organisation of the Second Economy in Zaïre », dans G. Nzongola-Ntalaja (éd.) *The Crisis in Zaïre: Myths and Realities*, pp. 141–56. Trenton, NJ : Africa World Press.
- MacGaffey, J. (éd.) (1991) *The Real Economy of Zaïre. The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth*. Londres : James Currey ; Philadelphie, PA : University of Pennsylvania Press.
- Malukisa, A. (2017) « La “gouvernance réelle” des transports publics à Kinshasa : la prééminence des “normes pratiques” sur les normes officielles ». Thèse de doctorat, Institut de politique de développement, Université d'Anvers.
- Malukisa, A. et K. Titeca (2018) « Market Governance in Kinshasa: The Competition for Informal Revenue through “Connections” (Branchement) ». Document de travail n° 2018.03. Anvers : Institut de politique de développement, Université d'Anvers.
- Marysse, S. et K. Megersa (2018) « Real Governance in the DRC (2003–2016). Between Reforms and White Elephants ». Document de travail n° 2018.08. Anvers : Institut de politique de développement, Université d'Anvers.

- Meagher, K. (2010) *Identity Economics. Social Networks and the Informal Economy in Nigeria*. Oxford : James Currey.
- Moshonas, S. (2014) « The Politics of Civil Service Reform in the Democratic Republic of Congo », *The Journal of Modern African Studies* 52(2) : 251-276.
- Moshonas, S. (2018) *Aid Relations and State Reforms in the Democratic Republic of Congo: The Politics of Mutual Accommodation and Administrative Neglect..* Londres : Routledge.
- Moshonas, S. (2019a) « The Political Economy of Human Resource and Payroll Management in the Democratic Republic of Congo ». Document de travail. Londres : Overseas Development Institute.
- Moshonas, S. (2019b) « Reform of the Public Wage System in the DRC: The Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines et de la Paie and its Prospects », dans T. De Herdt et K. Titeca (dir.) *Negotiating Public Services in the Democratic Republic of Congo*, pp. 26–51. Londres : Zed Books.
- Moshonas, S. et T. De Herdt (2021) « La gestion du personnel de l'État en RDC – une perspective historique ». Communication présentée lors de l'atelier « Faire des politiques publiques en Afrique », Les Afriques dans le Monde (LAM), Bordeaux (juin).
- Moshonas, S., T. De Herdt, K. Titeca et P. Balungwe Shamavu (2022) « Bureaucratic Fragmentation by Design? The Case of Payroll Management in the Democratic Republic of Congo », *African Affairs* 121(485) : 509–34.
- Moshonas, S., T. De Herdt, K. Titeca et P. Balungwe Shamavu (2024) « La désalarisation de la fonction publique ? L'économie politique des primes dans l'administration publique congolaise ». Document de travail n° 2024.09. Anvers : Institut de politique de développement, Université d'Anvers.
- Moshonas, S., P. Mutombo Beya et J. Verhaghe (2024) « République démocratique du Congo – Étude opérationnelle sur les ressources humaines en santé », Washington, DC : Banque mondiale.
- Mosse, D. (2005) *Cultiver le développement. Une ethnographie des politiques et pratiques d'aide*. Londres : Pluto Press.
- Mukoka Nsenda, F. (1997) « L'Administration Publique Zaïroise au Cœur de la Crise de la Transition Politique », *Zaire-Afrique* 314 : 230–38.
- Mutamba Lukusa, G. (1999) *Congo/Zaire : La faillite d'un pays. Déséquilibre macroéconomique et ajustements (1988–1999)*. Tervuren : Cahiers Africains ; Paris : L'Harmattan.
- Ngoy Kimpulwa, B. et P. Englebert (2020) « Introduction. Le Découpage, révélateur du fonctionnement de l'État congolais », *Le Découpage, révélateur du fonctionnement de l'État congolais*, dans B. Ngoy Kimpulwa et P. Englebert (dir.) *Congo, l'État en morceaux : Politique et administration au prisme du découpage provincial*, pp. 9–28. Tervuren : Cahiers Africains ; Paris : L'Harmattan.
- North, D.C., J.J. Wallis, S.B. Webb et B.R. Weingast (dir.) (2013) *In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Nunberg, B. et R.R. Taliencio (2012) « Sabotaging Civil Service Reform in Aid-dependent Countries: Are Donors to Blame? », *World Development* 40(10) : 1970–81.

- Nyenyenzi Bisoka, A. (2015) « Chronique politique de la RDC, 2014–2015 », dans F. Reyntjens, S. Vandeginste et M. Verpoorten (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2014–2015*, pp. 79–106. Anvers : Presses universitaires d'Anvers.
- Olivier de Sardan, J-P. (2021) *La Revanche des Contextes : Des Mésaventures de l'Ingénierie Sociale en Afrique et Au-Delà*. Paris : Karthala.
- Olowu, B. (1999) « Redesigning African Civil Service Reforms », *The Journal of Modern African Studies* 37(1) : 1–23.
- Peemans, J-P. (1997) *Le Congo-Zaïre au Gré du XXe Siècle. État, Économie, Société 1880–1990*. Paris : L'Harmattan.
- PNUD (2015) « Inégalités politiques, socio-économiques et construction de la nation/de l'État en République démocratique du Congo ». Kinshasa : Programme des Nations Unies pour le développement.
- RDC/Banque centrale du Congo (2023) « Rapport annuel 2022 ». Kinshasa : Banque centrale du Congo.
- RDC/Cour des Comptes (2015) « Audit des dépenses de rémunération du personnel de l'État pour les exercices 2007 à 2014 ». Rapport de mission, mars. Kinshasa : Cour des comptes.
- RDC/Ministère de la Fonction publique (2015) « Cadre stratégique général de la réforme et de la modernisation de l'administration publique ». Kinshasa : Ministère de la Fonction publique.
- RDC/Ministère de la Fonction publique (2017) « Cadre stratégique général révisé de la réforme et de la modernisation de l'administration publique, 2017-2021 ». Kinshasa : Ministère de la Fonction publique.
- RFI (2021) « RDC : des irrégularités observées sur les paies des agents de l'État », RFI, 30 avril. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210430-rdc-des-irr%C3%A9gularit%C3%A9s-observ%C3%A9es-sur-les-paies-d-agents-de-l-%C3%A9tat> (consulté le 26 juillet 2024).
- Schatzberg, M.G. (1988) *The Dialectics of Oppression in Zaïre*. Bloomington et Indianapolis, IN : Indiana University Press.
- Trefon, T. (2009) « Public Service Provision in a Failed State: Looking beyond Predation in the Democratic Republic of Congo », *Review of African Political Economy* 36(119) : 9–21.
- Trefon, T. (2011) *Congo Masquerade. The Political Culture of Aid Inefficiency and Reform Failure*. Londres : Zed Books.
- Trefon, T. (2016) *Congo's Environmental Paradox. Potential and Predation in a Land of Plenty*. Londres : Zed Books.
- Verheijen, T. et J. Mabi Mulumba (2008) « Democratic Republic of Congo: Rebuilding the Public Service Wage System ». Washington, DC : Banque mondiale.
- Werker, E., L. Pritchett et K. Sen (dir.) (2018) *Deals and Development: The Political Dynamics of Growth Episodes*. Oxford University Press.
- Whitfield, L. (éd.) (2009) *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford : Oxford University Press.

- Willame, J-C. (1992) *L'Automne d'un Despotisme. Pouvoir, Argent et Obéissance dans le Zaïre des Années Quatre-Vingt*. Paris : Éditions Karthala.
- Yanguas, P. et B. Bukenya (2016) « “New” Approaches Confront “Old” Challenges in African Public Sector Reform », *Third World Quarterly* 37(1) : 136–52.
- Young, C. et T. Turner (1985) *The Rise and Decline of the Zairian State*. Madison, WI : University of Wisconsin Press.