

WORKING PAPER / 2025.10

Politique de l'autruche et fragilité chronique de la réforme de l'Administration publique en République démocratique du Congo

Albert Malukisa Nkuku



University of Antwerp
IOB Institute of
Development Policy

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>

WORKING PAPER / 2025.10

ISSN 2294-8643

Politique de l'autruche et fragilité chronique de la réforme de l'Administration publique en République démocratique du Congo

Albert Malukisa Nkuku*

* Professeur à l'enseignement supérieur et universitaire en RDC, chercheur associé à l'Université d'Anvers et Directeur de recherche en Gouvernance à l'Institut Ebuteli. albert.malukisa@ucc.ac.cd

June 2025

Politique de l'autruche et fragilité chronique de la réforme de l'Administration publique en République démocratique du Congo

Albert Malukisa Nkuku

Résumé

Au fil des années, le déficit dans la fourniture des services publics s'est accentué en République démocratique du Congo. Ce qui a justifié une panoplie de réformes ayant notamment porté sur la bancarisation, le rajeunissement, la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, la restauration du concours, la relance de l'École nationale d'administration, la révision du statut du personnel de carrière des services publics de l'État et des cadres organiques, etc. Malgré ces efforts, les résultats escomptés tardent à se produire. Ce working paper apporte une contribution à la littérature existante en montrant comment l'administration publique congolaise continue de subir les effets pervers de l'instrumentalisation des conflits ethniques et des rivalités des acteurs étatiques qui se battent pour tirer profit des ressources que procure l'exercice des fonctions publiques, en se livrant à une économie informelle des fonctionnaires. Au-delà des discours officiels, la réforme en cours d'expérimentation depuis plus de deux décennies a davantage accentué la fragmentation de cette administration publique, et débouché sur la reproduction d'un mode de patronage ou de clientélisme politico-ethnique fortement décentralisé du sommet de l'État à la base. À tous les niveaux, les dirigeants politiques et les fonctionnaires se caractérisent par une ambivalence et une politique de l'autruche.

Introduction

Depuis la fin des années 70, les indicateurs des services publics en République démocratique du Congo (RDC) sont au rouge. La situation est devenue très alarmante à partir de 1990 à cause notamment des troubles politiques et de l'accentuation de la crise économique. Pour revitaliser l'administration publique fournisseuse de ces services publics, le gouvernement congolais et ses partenaires travaillent, depuis plus de deux décennies, sur différents projets de réforme qui s'articulent autour de quatre principaux axes. *Primo*, la maîtrise des effectifs, en misant sur l'identification biométrique, le système intégré de gestion des ressources humaines de la paie des agents de l'État (SIGRH-Paie), assorti d'un fichier de référence de tous les agents de carrière des différents services publics. *Secundo*, la mise à la retraite et le rajeunissement de l'administration publique, soutenus par la nouvelle École nationale d'administration (ENA), le programme Jeunes professionnels (JPO) et la mise en place de la Caisse nationale de sécurité sociale des agents publics de l'État (CNSSAP). *Tertio*, la révision des cadres organiques et l'expérimentation d'une nouvelle organisation basée sur les structures standards définies comme des directions appelées à jouer les « rôles « supports » aux directions « métiers » qui sont inhérentes aux missions spécifiques à chaque administration »¹. *Quarto*, la modernisation et l'innovation, en visant particulièrement la dématérialisation des procédures.

Arrivé au pouvoir en janvier 2019, Félix-Antoine Tshisekedi a hérité de toutes ces réformes, en chantier, initiées par son prédécesseur Joseph Kabila. Comme on l'observe dans d'autres secteurs, la réforme de l'administration publique congolaise n'a pas apporté une amélioration significative en matière de fourniture des services publics. Les résultats demeurent décevants dans une large mesure, malgré les ressources importantes mobilisées aussi bien par les bailleurs que par le gouvernement congolais lui-même (Trefon, 2010 ; Diumasumbu, 2008 ; Moshonas S. et Baharanyi S., 2020). Plusieurs études ont déjà démontré que les réformes échouent parce

¹ Journal officiel n° 3 du 1^{er} février 2016, Décret n° 15/043 du 28 décembre 2015 portant fixation du cadre organique des structures standards à compétences horizontales communes à toutes les administrations centrales des Ministères, Institutions et Services publics, p 7.

qu'elles ne prennent pas suffisamment en compte le contexte local et suscitent une hostilité de la part non seulement des dirigeants politiques, mais aussi des fonctionnaires (Moshonas, 2014 ; Trefon, 2010 ; Malukisa, 2024a). Comment comprendre la persistance des comportements hostiles à ces réformes de la part des acteurs étatiques ?

À Kinshasa et à l'intérieur du pays, les résultats de nos recherches suggèrent que l'administration publique congolaise continue de subir les effets pervers de l'instrumentalisation des conflits ethniques et des rivalités des acteurs étatiques qui se battent pour tirer profit des ressources que procure l'exercice des fonctions publiques. La réforme en cours a davantage accentué la fragmentation de cette administration publique. Cette publication a été rendue possible grâce au financement de la Fondation pour la Recherche – Flandre (FWO), avec deux projets distincts pilotés respectivement par l'Institut de politique de développement (IOB) de l'Université d'Anvers et l'Institut de médecine tropicale (ITM) d'Anvers. Le premier a porté sur l'économie politique du système de recrutement et des rémunérations de l'administration publique congolaise, et le second s'est focalisé sur la gouvernance du secteur de la santé. Les données ont été collectées à l'aide de 576 entretiens semi-structurés, des observations participantes et de la recherche documentaire. En dehors de l'ENA, six ministères ont été au centre de nos investigations (Santé publique, Transport et voies de communication, Enseignement primaire et secondaire, Budget, Finances, Environnement & développement durable). Ce choix a été dicté par les impératifs liés non seulement aux facilités d'accès à l'information, mais aussi à l'approche comparative entre les ministères « riches » et « pauvres ». Les enquêtes ainsi menées ont couvert la période allant de janvier 2021 à mai 2025. Elles ont accordé beaucoup d'intérêt à la problématique du rajeunissement de l'administration publique et de la maîtrise des effectifs des fonctionnaires.

Ce working paper est subdivisé en quatre parties. La première aborde la littérature sur la politisation de l'administration publique. La seconde se focalise sur le contexte de la conception et la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique en RDC. La troisième analyse les enjeux politico-ethniques et financiers pour le contrôle de cette administration. La dernière partie du papier met en exergue les résultats contreproductifs de cette réforme à l'échelle nationale et provinciale.

1. Débats sur la politisation des administrations publiques des pays développés et en développement

Comme le soulignent Gavriluta et Dalban (2020), l'administration ou la fonction publique est l'interface entre l'État et la société. L'exercice du pouvoir politique dépend dans une large mesure de cette fonction publique (Juillet, 2018). Qu'il s'agisse des pays développés ou en développement, la politisation de l'administration publique est un phénomène observé partout, mais à des degrés divers et de manière différente (Rouban, 1998 ; Cooper, 2021 ; Dahlström et Niklasson, 2013). Cette politisation se traduit par l'intrusion de la politique au sein de l'appareil administratif ou le contrôle partisan de la bureaucratie, et peut déboucher sur la prééminence de critères politiques à des critères basés sur la méritocratie (Peters et Pierre, 2004 ; Copper, 2021 ; Cameron, 2010 ; Kim et al. 2022). Autrement dit, les nominations, les carrières, les promotions, les récompenses et les sanctions des agents de l'État sont davantage déterminées par des considérations d'ordre politique (Peters et Pierre, 2004 ; Cameron, 2010 ; Dahlström et Niklasson, 2013 ; Fortier et al. 2016).

Cependant, comme on l'observe dans certains pays développés (États-Unis d'Amérique, Canada, France, Royaume-Uni, Allemagne, Suède, etc.), il est aussi possible de concilier les considérations politiques et les critères de méritocratie (Dahlström et Niklasson, 2013). D'ailleurs, dans le cas notamment des États-Unis, chaque administration, républicaine ou

démocrate, amène avec elle des agents appelés à jouer un rôle clef dans différents ministères. Ces agents quittent leurs fonctions avec la sortie de leur parti au pouvoir. Plusieurs études ont d'ailleurs démontré que dans les pays occidentaux, surtout ceux de tradition germanique et napoléonienne, les nominations basées sur les relations politiques et personnelles sont non moins importantes, y compris aux postes de niveau intermédiaire et inférieur (Cooper, 2021 ; De Visscher et Le Bussy, 2001 ; Fortier et al. 2016 ; Radu et Radu, 2023). Il n'est pas rare d'observer des fonctionnaires intégrer les cabinets politiques et devenir ainsi des proches des dirigeants politiques. En travaillant avec ces derniers, les fonctionnaires trouvent aussi des opportunités pour être promus aux postes qui les intéressent au sein de l'administration publique (Rouban, 1998). Cette politisation n'empêche pas nécessairement à l'administration publique d'être au service des usagers.

Contrairement à l'approche wébérienne, idéaliste, s'opposant à toute politisation de l'administration publique, la réalité nous enseigne que les influences politiques sont remarquables au sein des administrations publiques. Celles-ci ne sont pas totalement à l'écart des aléas politiques (Spanou, 1998 ; Dreyfus, 2000), la séparation absolue entre politique et administration n'est qu'une illusion (Kim et al. 2022 ; Dahlström et Niklasson ; 2013 ; Cooper, 2021 ; Gavriluta et Dalban ; 2020 ; Fortier et al. 2016). Comme le font remarquer Dahlström et Niklasson (2013), les élus ou les représentants du peuple ont un intérêt légitime à contrôler l'action de l'ensemble de l'administration publique et tant d'autres agences gouvernementales. Pour y parvenir, ces élus peuvent placer des personnes fidèles à leur parti à des postes administratifs stratégiques ou de premier plan, dans l'espoir de faciliter la mise en œuvre de leurs décisions. Les dirigeants politiques peuvent d'ailleurs se prévaloir d'un droit légitime au soutien et à la coopération des fonctionnaires dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques publiques, programmes ou projets (Peters et Pierre, 2004 ; Radu et Radu, 2023 ; Dahlström et Niklasson ; 2013 ; Fortier et al., 2016).

Du point de vue des usagers, le secteur public est souvent perçu comme un problème, et les candidats aux élections captent ce type de revendications populaires en promettant des réformes visant l'amélioration des prestations de l'administration publique (Peters, 2018). Aux prochaines échéances électorales, les mêmes dirigeants politiques ont des comptes à rendre aux citoyens. Ce qui renforce l'intérêt d'une certaine politisation de la fonction publique (Clifford et Wright, 1998 ; Copper, 2021 ; Juillet, 2018). À ce propos, Peters et Pierre (2004) soutiennent que toute fonction publique est intrinsèquement une création politique, elle est ainsi impliquée d'une manière ou d'une autre dans la politique car c'est avant tout la structure qui fournit les services publics aux citoyens.

En effet, toute administration publique est l'interface entre le politique et le citoyen, la nature et les modalités de son action constituent des indicateurs révélateurs de la nature des régimes politiques et du type d'ordre politique établi (Darbon et Crouzel, 2009). En même temps, la politisation de l'administration fonctionne comme un couteau à double tranchant car elle peut contribuer à l'amélioration de la fourniture des services publics ou agir en sens contraire, et déboucher ainsi sur le déficit de légitimité aussi bien des dirigeants politiques que des fonctionnaires (Radu et Radu, 2023 ; Copper, 2021). Le cas de nombreux pays en développement, et surtout de l'Afrique subsaharienne est très édifiant à ce sujet. Comment expliquer le fait que la politisation des administrations publiques ne produise pas les mêmes résultats partout ?

De prime abord, la nature, l'ampleur ou le degré de politisation de l'administration publique varie en fonction notamment du contexte politique et socio-économique des États, mais aussi des traditions administratives, en tenant compte des institutions formelles et informelles qui

définissent la nature d'un service public, aussi bien que la relation entretenue entre l'administration publique, le gouvernement et les citoyens (Fortier et al. 2016 ; Copper, 2021 ; Kim et al. 2022 ; Clifford et Wright, 1998). Même dans les pays riches, il n'est pas rare d'observer des partis politiques qui distribuent des postes dans l'administration publique à leurs sympathisants, aux proches ou aux amis. Dans le contexte occidental, les recrutements basés sur les relations politiques et personnelles sont d'ailleurs plus accentués dans les pays de tradition germanique et napoléonienne (Coopers, 2021 ; Radu et Radu, 2023 ; Gavriluta et Dalban ; 2020).

Malgré le phénomène de politisation, les résultats différenciés entre les pays développés et en développement, puis au sein de chaque catégorie s'expliquent dans une certaine mesure par degré d'autonomie des administrations publiques vis-à-vis du monde politique (Peters et Pierre, 2004). Dans les pays développés, la politisation des administrations publiques est mieux encadrée et limitée. Quand bien même tout n'est pas strictement suivi, les principes de séparation et de hiérarchie, destinés à assurer une certaine autonomie à l'administration publique, en l'encadrant par les lois et par les autorités politiques fonctionnent mieux dans les sociétés libérales (Mercier, 2007 ; Peters et Pierre, 2004 ; Coopers, 2021). Face aux électeurs qui exercent effectivement leur rôle de souverain primaire, les dirigeants politiques leur sont redevables, et la tendance consiste à assurer au moins un minimum de protection à la fonction publique pour l'épargner d'un contrôle politique de nature à nuire à son efficacité et à ne pas garantir l'équité dans ses relations avec les citoyens (Peters et Pierre, 2004 ; Peters, 2018).

En Afrique, les administrations héritées de la colonisation, opérant dans un contexte de précarité des ressources et de pauvreté, deviennent l'objet de luttes de pouvoir entre les groupes sociaux ou corporatifs concurrents et leurs dirigeants, elles subissent une instrumentalisation, souvent au mépris des intérêts des citoyens. Depuis les indépendances, tout le débat sur le néopatrimonialisme, les réseaux clientélistes et le favoritisme tourne ainsi autour de l'usurpation de structures de gouvernance formelles importées par des forces sociales informelles autochtones (Boege et al., 2008 ; Gazibo et Thiriot, 2009). On peut ainsi parler de la privatisation informelle des administrations publiques (Blundo, 2001), avec des services publics qui laissent souvent à désirer. À partir du moment où l'État, à travers les dirigeants politiques et les fonctionnaires, ne répond pas de manière satisfaisante aux besoins des citoyens, il en résulte une crise de légitimité. La faiblesse ou l'absence de cette légitimité débouche sur la fragilité de l'État (Bellina et al., 2010).

En effet, dans la plupart des cas, les dirigeants politiques corrompus s'appuient sur les administrations publiques corrompues en vue de garantir la longévité de leur pouvoir. Comme le souligne Médard (2007), on continue d'observer en Afrique (et ailleurs) que l'enjeu de la compétition politique est l'accès aux ressources matérielles de l'État, la capture de la rente étatique et sa redistribution, beaucoup plus que la mise en œuvre de politiques publiques. Étant donné les faiblesses du secteur privé, ces administrations apparaissent, à des degrés divers, comme la principale voie d'accès à l'emploi, le tremplin idéal vers le pouvoir politique, associé à l'accès privilégié aux ressources publiques (Darbon, 1995) dont se servent les représentants de l'État à leur guise.

Dans les pays en développement en général, et en Afrique subsaharienne en particulier, les administrations publiques se caractérisent par l'hybridation des normes formelles et informelles, et surtout leur prééminence dans les relations entre les usagers et les fonctionnaires, d'une part, et entre les fonctionnaires et les dirigeants politiques, d'autre part (Blundo, 2015 ; Blundo et Olivier de Sardan, 2001 ; Liwerant et Nionzi, 2023). Comme le souligne Blundo (2001), le fonctionnement réel de ces administrations publiques est fait de compromis, de

négociations, d'invention de nouvelles règles du jeu, de pouvoirs monnayés. À très grande échelle, on observe notamment la personnalisation des relations administratives, le dédoublement administratif, la manipulation du cadre normatif ou réglementaire, voire la criminalisation des structures administratives (Blundo et Olivier de Sardan, 2001 ; Blundo 2014 ; Gazibo et Thiriot, 2009). Aux normes et politiques officielles se superposent une pluralité des normes et consignes informelles (Chauveau et al., 2001).

Contrairement aux administrations occidentales, la prévisibilité des procédures bureaucratiques est limitée (Roll, 2014). Les faiblesses d'institutionnalisation des procédures bureaucratiques fondées sur le droit débouchent ainsi sur diverses stratégies de personnalisation des relations administratives et l'existence de différents réseaux d'intermédiaires, chacun voulant accroître ses capacités de négociation face à l'imprévisibilité et à l'arbitraire qui caractérisent les administrations publiques des pays pauvres (Blundo, 2001). Ce mode de fonctionnement des administrations publiques amène les dirigeants politiques, les fonctionnaires et les usagers soit à offrir quelque chose en échange, soit à jouer sur le trafic d'influence ou les menaces pour sauvegarder leurs intérêts (Roll, 2014 ; Blundo, 2015).

Dans les pays développés, la politisation de l'administration publique s'oriente davantage vers le contrôle de la bureaucratie dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques (Peters et Pierre, 2004). Elle maintient au moins un minimum d'autonomie de l'administration publique et une plus grande redevabilité politique et bureaucratique. En revanche, dans beaucoup de pays en développement, et surtout de l'Afrique subsaharienne, on observe une politisation accrue allant dans le sens de limiter extrêmement l'autonomie de l'administration publique. Celle-ci est ainsi au service des acteurs politiques qui s'en servent en fonction des intérêts qui s'éloignent de la redevabilité politique et bureaucratique.

De Visscher et Le Bussy (2001) finissent ainsi par tirer la conclusion suivante : « si l'administration a vocation à gérer la chose publique, à servir l'intérêt général ou commun, il apparaît logique que des groupes d'intérêt ou des individus cherchent à l'instrumentaliser pour imposer leur conception de l'intérêt général dans le meilleur des cas, pour servir des intérêts particuliers dans le pire des cas ». Dans ce dernier cas, la politisation de la fonction publique affaiblit ses capacités institutionnelles au point de rendre les citoyens très méfiants vis-à-vis de leurs administrations publiques (Radu et Radu, 2023).

Pourquoi les administrations publiques africaines sont-elles très affectées par une politisation dysfonctionnelle ? En premier lieu, il faut reconnaître que l'État et son administration de type wébérien, hérités de la colonisation, émergent en Europe occidentale dans un contexte marqué par le développement des structures économiques, sociales et politiques. Or, dans le contexte de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne, l'apparition des États et de leurs administrations n'a pas été suffisamment accompagnée d'une croissance économique durable et inclusive, mais aussi d'une maturité politique des citoyens et de leurs dirigeants. Il en résulte le double déficit d'enracinement de l'État dans la société et de culture administrative, puis de légitimité par les procédures et les résultats, c'est-à-dire la fourniture des biens et des services publics (Ballina et al., 2010 ; Peters, 2018).

En deuxième lieu, le sous-développement du secteur privé confère à l'État un rôle central d'employeur aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. De ce point de vue, les dirigeants politiques peuvent chercher à entretenir des relations clientélistes avec les fonctionnaires dans l'objectif d'agrandir le cercle de leurs électeurs. De même, pour avoir accès à la rente, les mêmes dirigeants ont besoin de s'entourer des fonctionnaires devant accomplir les formalités administratives. Il peut ainsi se développer des relations privilégiées entre l'élite politique et les

hauts fonctionnaires qui n'ont d'autre base économique à leur pouvoir que la possession de l'appareil bureaucratique. Certes, ceux qui gèrent et contrôlent l'administration publique ont tendance à s'accaparer des ressources, mais ils offrent également des emplois leur conférant une certaine légitimité (Darbon, 1990).

Enfin, notons que dans beaucoup de pays africains, la colonisation et la décolonisation ont contribué à l'accentuation de l'ethnicité politique et de l'administration publique (Esman, 1997 ; Ake, 1993 ; Nzongola-Ntalaja, 1999). Il n'y a guère de public, au sens où tous les sujets de l'État partagent un certain sentiment d'homogénéité, une identité commune et des préoccupations communes. Ce qu'on aurait normalement appelé la sphère publique est un terrain contesté par les citoyens, les fonctionnaires et les dirigeants politiques qui se battent pour s'approprier ce qu'ils peuvent pour eux-mêmes et pour les communautés locales et ethniques envers lesquelles ils sont fidèles (Ake, 1993). Les emplois au sein de l'administration publique peuvent ainsi être réservés aux personnes proches ethniquement des leaders politiques. De cette manière, on peut espérer bénéficier d'un vote ethnique face aux candidats d'autres groupes ethniques rivaux. La démocratie a davantage renforcé la lutte pour le contrôle du pouvoir politique, elle a parfois accentué les conflits entre différents groupes ethniques, chacun d'eux défend ses intérêts afin de s'assurer une place au sein du pouvoir politique et d'avoir accès aux richesses nationales (Adeleke Adegami et Uche C.I.N, 2015, Nzongola-Ntalaja, 1999). Les minorités opprimées peuvent parfois recourir à la rébellion pour avoir accès au partage du pouvoir et à une certaine représentativité dans les institutions et les administrations publiques.

Lorsqu'il s'agit de procéder aux réformes administratives dans les pays en développement, plusieurs études démontrent que le contexte local n'est pas suffisamment pris en compte. La tendance est de développer des modèles prêt-à-porter ou voyageurs alors que ces derniers ont été développés ailleurs pour résoudre des problèmes spécifiques et dans un environnement particulier (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014 ; Olivier de Sardan, 2021). Sous l'impulsion des partenaires techniques et financiers, ces réformes ont tendance à occulter les enjeux politiques, économiques et sociaux (Darbon, 2003 ; Malukisa, 2024a), et finissent par accentuer les problèmes au lieu de les résoudre. Tel est le cas de la réforme de l'administration publique en RDC examinée dans ce papier.

2. Aperçu des composantes et du contexte de la réforme de l'administration publique en République démocratique du Congo

Depuis la fin des années 70, la RDC fait face à une crise multiforme qui n'a fait que s'aggraver au fil des années. Le parcours administratif sur l'ensemble du territoire national est davantage révélateur de l'ampleur et de la complexité de cette crise qui justifie une réforme de la fonction publique ayant dans son agenda plusieurs problématiques à la fois : les fonctionnaires fictifs, la pléthore des effectifs au bureau, le personnel vieillissant, les carences d'ordre professionnel et managérial, la corruption, etc.

2.1. Composantes de la réforme de l'administration publique et leur évolution sur le terrain

De 2003 à 2025, la réforme de l'administration publique en RDC est au-delà de sa deuxième décennie, un temps largement suffisant pour mieux comprendre comment cette réforme a évolué, en prenant en compte les dynamiques du pouvoir durant la période sous examen. Dans un pays qui demeure affecté par les conflits armés, une telle réforme s'avère encore plus nécessaire dans l'espoir de bâtir une administration capable de contribuer à la restauration de l'autorité de l'État et de fournir des services publics répondant aux attentes des citoyens (Tshienda, 2015 ; Trefon, 2010).

Tableau 1. Composantes de la réforme de l'administration publique

Composantes de la réforme	Actions/activités prévues
Maîtrise des effectifs	Identification biométrique.
	Fichier de référence de l'administration publique (FRAP).
Mise à la retraite et rajeunissement	Retraite par vague.
	Rajeunissement avec le programme jeunes professionnels (JPO) et l'École nationale d'administration (ENA).
Cadres organiques et structures standards	Dotations des nouveaux cadres organisations aux administrations publiques.
	Mise en place de quatre directions à compétences horizontales pour améliorer la gestion : direction des ressources humaines (DRH), direction administrative et financière (DAF), direction d'études et planification (DEP), et direction archives et nouvelles technologies de l'information et de la communication (DANTIC). À cela s'ajoute, pour chaque secrétariat général, la cellule technique d'appui et la cellule de gestion des marchés publics.
Modernisation et innovation	Application numérique permettant aux fonctionnaires d'avoir accès aux informations les concernant.
	Application numérique permettant aux citoyens d'avoir accès aux informations et de bénéficier des services publics à distance.

Source : Ministère de la fonction publique, modernisation de l'administration et innovation du service public. <https://fonctionpublique.gouv.cd/#>, consulté le 21 novembre 2024.

Sous l'impulsion de la Banque mondiale et avec son appui financier, cette réforme a bénéficié de 122 millions de dollars américains (Moshonas et Baharanyi, 2020). En 2023, plusieurs années s'étaient déjà écoulées pour dresser le bilan après l'intervention de la Banque mondiale. L'occasion faisant le larron, Ndeko Zulu, Sylvie Bongo et Nkoy Batimba, tous trois journalistes à Kinshasa, ont eu le privilège de recevoir dans leur émission monsieur Jean-Pierre Lihau, en sa qualité de vice-premier ministre (VPM), ministre de la fonction publique, modernisation de l'administration publique et innovation du service public. Répondant à une question de Zulu qui voulait savoir le nombre de fonctionnaires en RDC, le VPM déclare : « quand je suis arrivé aux affaires, on m'a dit qu'à Kinshasa, avec les services centraux, c'est 450.000 agents, et en province, c'est 1.080.000 agents. C'est ce que j'avais comme statistiques »². Après avoir examiné la situation de ces effectifs de fonctionnaires qui ne cessent de défrayer la chronique, le VPM apporte les précisions suivantes : « le premier processus de certification à Kinshasa a révélé 113.000 agents contre 600.000 à l'intérieur du pays. Lors du deuxième processus d'identification biométrique, la présence physique des fonctionnaires était exigée pour le prélèvement des empreintes. À Kinshasa, il n'y avait plus que 73.000 agents sur les 113.000 certifiés. Il y avait des fonctionnaires qui résidaient en Occident, au Canada par exemple, ils étaient venus lors de l'opération de certification, mais ils ne sont plus revenus lorsqu'il fallait passer à l'identification »³. Le gap est donc énorme, et il fallait continuer ce travail sur l'ensemble du territoire national pour la maîtrise des effectifs et de la masse salariale.

Le mercredi 21 août 2024, le VPM Lihau fait encore une grande annonce lors de son intervention à la radio Top Congo : « après un contrôle minutieux, nous avons réduit le nombre de fonctionnaires de l'État de 1.425.000 à 823.000 en juin 2023. Notre objectif étant d'atteindre

² <https://www.youtube.com/watch?v=NF7mZ2HeVh4>, consulté le 5 novembre 2024.

³ Idem.

643.000 agents pour une meilleure maîtrise des effectifs »⁴. En même temps, Lihau admet que « des réajustements constants sont nécessaires en raison du phénomène des « nouvelles unités », c'est-à-dire des agents intégrés dans la fonction publique sans numéro matricule préalable, avant que des mesures strictes ne soient prises en 2022 pour interdire de nouveaux recrutements désordonnés »⁵. Pourquoi ces recrutements désordonnés ont-ils continué ? Est-ce qu'ils ne sont pas poursuivis après 2022 ? Comme nous allons le voir, tous les efforts visant à mettre de l'ordre en matière de recrutement sont affectés par les intérêts contradictoires des détenteurs du pouvoir politique et administratif. Plusieurs syndicalistes contestent d'ailleurs les chiffres avancés par le VPM. L'énorme gap de 602.000 fonctionnaires écartés du fichier de référence de l'administration publique (FRAP) soulève encore une autre interrogation : pourquoi il n'y a pas de poursuites judiciaires contre ces fonctionnaires et leurs complices au sein de l'administration publique ? Les recherches menées apportent un éclaircissement à ce sujet.

En effet, malgré le doute qui subsiste au sujet des effectifs réels des fonctionnaires, la première ministre Judith Suminwa a présidé le 26 septembre 2024 une grande cérémonie de publication des annuaires alphabétiques et numériques des agents de l'État qui se trouvent dans le FRAP. Selon Suminwa, « le temps où l'État payait des faux agents doit être révolu »⁶. Grâce à ces annuaires, ajoute-t-elle, « nous pourrions désormais gérer nos ressources humaines de manière plus rigoureuse et transparente, tout en offrant à nos fonctionnaires un cadre de travail digne »⁷. Près d'un mois plus tard, soit le 22 octobre de la même année, le VPM a remis le même dossier au Président de la République. En réalité, le document en question ne comprend que la situation des agents et fonctionnaires des services centraux et des divisions urbaines de Kinshasa. Pour le reste, le patron de la fonction publique affirme qu'il attend le « quitus du chef de l'État pour publier ceux des agents des provinces au niveau des services concentrés »⁸. Cette dernière précision révèle la dimension politique du dossier de la maîtrise des effectifs.

Au fil du temps, le FRAP formel est frappé par le FRAP informel. Dans un communiqué datant du 18 novembre 2024, le cabinet du VPM annonce la suspension de la « publication des numéros matricules de tous les ministères confondus pour des raisons administratives jusqu'en début de l'année 2025 »⁹. Un second communiqué signé le 21 mars 2025 est plutôt une alerte : « un réseau organisé de fraude et de falsification de documents administratifs procède actuellement à des escroqueries massives en délivrant de fausses cartes biométriques et de faux numéros matricules, moyennant paiement d'importantes sommes d'argent. Ces individus mal intentionnés se présentent faussement comme des agents mandatés par les services officiels afin d'abuser de la confiance et de la bonne foi des agents et fonctionnaires en attente de régularisation de leur situation administrative, de mécanisation ou d'affectation »¹⁰. On peut alors en déduire que les fonctionnaires observant la lenteur, l'injustice ou le traitement discriminatoire de leurs dossiers ont ainsi été disposés à répondre aux sollicitations de ce réseau organisé de fraude et de falsification.

⁴ <https://actualite.cd/2024/08/24/rdc-le-nombre-de-fonctionnaires-reduit-de-14-million-795-000-apres-un-contrôle-rigoureux>, consulté le 5 janvier 2025.

⁵ Idem.

⁶ <https://fonctionpublique.gouv.cd/annuaire-des-cadres-et-agents-de-letat-le-gouvernement-suminwa-modernise-ladministration-publique/>, consulté le 14 janvier 2025.

⁷ Idem.

⁸ https://presidence.cd/actualite-detail/actualite/le_chef_de_letat_a_receptionne_les_premiers_annuaires_des_fonctionnaires_de_letat, consulté le 23 février 2025.

⁹ Cabinet du Vice premier ministre, ministre de la fonction publique, modernisation de la l'administration et innovation du service public, Communiqué n° 022 CAB/VPMIN/FP/2024.

¹⁰ Cabinet du Vice premier ministre, ministre de la fonction publique, modernisation de la l'administration et innovation du service public, Communiqué n° 002 CAB.VPMIN/FP-MA-ISP/TKB/2025, du 21 mars 2025.

Au moment où l'équation à plusieurs inconnues de la maîtrise des effectifs n'est pas bien résolue, il est difficile aussi de résoudre la seconde équation concernant « le départ à la retraite d'au moins 350.000 fonctionnaires dont l'âge varie surtout entre 70 et 95 ans »¹¹. Jusqu'en 2023, le VPM de la fonction publique a annoncé 6 vagues de mise à la retraite :

- « 1^{ère} vague 4.406 ;
- 2^{ème} vague 6.369 ;
- 3^{ème} vague 10.000 ;
- 4^{ème} vague 5.000 ;
- 5^{ème} vague 5.000 ;
- 6^{ème} vague 10.000 »¹².

Durant le régime de Joseph Kabila, il y a eu aussi quelques autres vagues plus modestes de départ à la retraite, mais d'une manière générale, les contraintes budgétaires de l'État ne lui ont pas permis d'aller plus loin.

Parallèlement à la mise à la retraite, il est question de rajeunir l'administration publique avec d'une part, le programme JPO, lancé en 2010, et d'autre part, l'ENA qui a vu le jour en 2013. Face à ce grand défi de rajeunissement, il s'avère que les capacités de formation de JPO et des énarques sont également limitées.

Tableau 2. Effectifs des Jeunes professionnels et des Énarques de 2010 à 2024

Année	Jeunes professionnels			ENA			
	Vague	Postes	Affectations	Promotion	N°	Postes	Affectations
2010	Vague 1	54	27				
2011							
2012	Vague 2	107	89				
2013							
2014-2015				P. Lumumba	1	60	60
2015-2016	Vague 3	543	417	L.D. Kabila	2	100	95
2016-2017				Okapi	3	100	89
2017-2018				N. Mandela	4	105	103
2018-2019	Vague 4	1 000	923	Fleuve Congo	5	100	96
2019-2020				E. Tshisekedi	6	100	100
2020-2021				A.M. Lihau	7	100	99
2022-2023				S. Kimbangu	8	100	99
2023-2024				Mamadou ¹³	9	100	100
		1 704	1 456			865	841

Source : Secrétariat général aux actifs, Stratégie harmonisée du rajeunissement de l'administration publique¹⁴, p 7.

Après la quatrième vague de 1.000 jeunes professionnels, le gouvernement congolais n'est plus parvenu à mobiliser les ressources pour en former davantage. Du côté de l'ENA, on observe également le glissement des années de formation à partir de 2020, depuis que le financement de la Banque mondiale est arrivé à son terme. Au bout de 15 ans de mise en œuvre de la politique de rajeunissement, on a probablement moins de 2.300 JPO et Énarques au service de l'administration publique. Ce qui est très faible, par rapport aux 350.000 retraités en fil d'attente et aux 823.000 fonctionnaires que compterait la RDC. Pour mieux comprendre les résultats de

¹¹ Entretien du 7 février 2022 avec un Conseiller du Vice premier ministre, ministre de la fonction publique, modernisation de la l'administration et innovation du service public.

¹² <https://fonctionpublique.gouv.cd/mise-a-la-retraite-2eme-vague-plus-de-6-300-fonctionnaires-mis-a-la-retraite/>, consulté le 11 juin 2024.

¹³ Promotion en cours de formation.

¹⁴ A partir de 2020, nous avons mis à jour ces données à l'aide de données collectées à l'ENA.

cette dernière vague de la réforme de l'administration publique, il faut bien évidemment tenir compte du contexte dans lequel elle a été lancée.

2.2.Regards sur le contexte de la réforme de la l'administration publique congolaise

L'arrivée au pouvoir de Joseph Kabila en janvier 2001 avait permis à la RDC de renouer avec les bailleurs de fonds qui avaient rompu leurs relations à partir des années 90. À cette époque de relance de la coopération, il existait deux plans de réforme de l'administration publique : le premier du PNUD et le second de la Coopération technique belge (CTB). Alors que le pays était en guerre, et les négociations en cours, les officiels du côté de la RDC ne pouvaient aller plus loin avec les bailleurs.

Durant la transition politique rendue possible par les accords de paix de Sun City, le président Joseph Kabila a promulgué, le 13 novembre 2003, le décret portant création, organisation et fonctionnement de la Commission interministérielle de pilotage de la réforme de l'administration publique¹⁵ (CIPRAP). À cette époque où les anciens belligérants se partagent le pouvoir, la RDC est devenue un vaste chantier des réformes. À l'exception de délégués des bailleurs, le décret créant la CIPRAP reconnaît au ministre de la fonction publique les prérogatives de nomination des membres de cette Commission où les postes clefs sont encore partagés entre les anciens belligérants.

En effet, la CIPRAP disposait d'un vaste Comité technique réunissant les délégués du président de la République, des vice-présidents de la République et de plusieurs ministères. Un secrétaire permanent de ce comité était chargé de sa gestion quotidienne, en collaboration avec les institutions, les ministères, et les organismes concernés par la réforme de l'administration publique¹⁶. À l'ordre du jour figurent notamment la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, un nouveau statut du personnel de carrière des services publics de l'État, le renforcement des capacités et de la sécurité sociale des fonctionnaires via l'ENA et la CNSSAP, la rationalisation des structures administratives, des emplois et des effectifs, la promotion de l'éthique, de l'intégrité et de la déontologie professionnelle, surtout dans le contexte d'une administration où prédominent le clientélisme, le patronage et/ou la corruption (Diumasumbu, 2008 ; Tshienda, 2015 ; Moshonas et Baharanyi, 2020). Le pays compte surtout sur le soutien de la Banque mondiale.

Dans le contexte de l'époque, la méfiance remarquable entre les anciens belligérants candidats aux élections de 2006 n'avait pas permis à la CIPRAP d'évoluer dans la bonne direction. À l'issue de ces premières élections de la troisième République, Joseph Kabila consolide son pouvoir, et désigne, en janvier 2007, Antoine Gizenga au poste de premier ministre, à l'âge de 81 ans. Celui-ci est un leader politique bien connu, avec son parti lumumbiste unifié (PALU). *Yandi ve* (pas lui), tel a été le sobriquet de Gizenga, en raison notamment de son rejet de plusieurs candidatures qui lui avaient été présentées dans le cadre de l'Alliance de la majorité présidentielle (AMP) pour la nomination des membres de son gouvernement.

Au cours de la première année du gouvernement Gizenga, le recrutement sur concours des mandataires publics est déjà à la base de la tension entre les partis de l'AMP : « la plupart des leaders s'opposaient à ce concours pour avoir la possibilité de recommander leurs proches »¹⁷.

¹⁵ Journal Officiel n° 22 du 15 novembre 2003, Décret n° 03/035 du 13 novembre 2003 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission interministérielle de pilotage de la réforme de l'administration publique, p 3-5.

¹⁶ Article 6 du Décret n° 03/035 du 13 novembre 2003 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission interministérielle de pilotage de la réforme de l'administration publique.

¹⁷ Entretien du 12/02/2021, avec un ancien ministre de la Fonction publique.

La forte implication des bailleurs dans le processus de la réforme des entreprises publiques, parallèle à celle de l'administration publique, a fini par pousser les parties prenantes à privilégier le concours. En janvier 2008, Joseph Kabila avait ainsi nommé les mandataires publics soumis à cet exercice par le Comité de pilotage pour la réforme des entreprises publiques (COPIREP). En agissant ainsi pour le portefeuille de l'État, un signal fort était lancé en direction des administrations publiques.

En septembre 2008, Gizenga renonce à son poste de premier ministre, et il est remplacé par un autre membre de son parti. Il s'agit d'Adolphe Muzito, ancien ministre du budget du gouvernement Gizenga. Entre 2008 et 2011, Muzito a la charge de poursuivre toutes les réformes dans un contexte où le nouveau partage du pouvoir au sein de l'AMP ne lui permettait pas de s'affirmer véritablement comme le chef de gouvernement.

Après les élections de 2011, Joseph Kabila désigne le premier ministre dans le gouvernement précédent de Muzito. Il s'agit de Matata Ponyo, nommé à ce poste au mois d'avril 2012. Ce dernier jouit d'une grande estime auprès des bailleurs pour avoir mieux collaboré avec eux comme directeur général du Bureau central de coordination (BCECO), lequel gère le grand portefeuille comprenant notamment le Programme multisectoriel d'urgence, de réhabilitation et de reconstruction (PMURR). Une fois ministre des finances, Matata avait séduit davantage les partenaires techniques et financiers, et était généralement perçu au sein de la présidence de la République et de la majorité présidentielle comme « l'homme des bailleurs »¹⁸.

Aussitôt devenu premier ministre, Matata manifeste un grand intérêt pour réformer l'administration publique congolaise. Pour avoir une grande marge de manœuvre, il commence par revoir le décret de Kabila concernant la CIPRAP. À partir du 3 août 2012, cette Commission est remplacée par le Comité de pilotage et de coordination de la modernisation de l'administration publique en RDC¹⁹ (CPMAP). Désormais, ce comité doit :

- « assurer la conception, l'élaboration et le pilotage du programme national de modernisation de l'administration publique en République démocratique du Congo qui mette en cohérence les différents volets de la réforme de l'administration publique ;
- définir les priorités, le phasage et les grandes orientations sur chaque volet de la mise en œuvre dudit programme ;
- être l'interface des partenaires au développement en vue de veiller à l'alignement stratégique des appuis techniques et financiers au programme national de modernisation de l'administration publique ;
- assurer la mobilisation des ressources tant internes qu'externes pour appuyer la mise en œuvre dudit programme ;
- veiller à l'implication des ministères concernés par la mise en œuvre du programme de modernisation de l'administration publique ;
- engager le dialogue de haut niveau avec les partenaires au développement en vue de lever les écueils à la mise en œuvre des programmes et projets d'appui à la modernisation de l'administration publique »²⁰.

Dans l'objectif d'avoir la haute main sur la réforme et le CPMAP, Matata a mis cette structure sous son autorité directe.

¹⁸ Entretien du 03/05/2021, avec un ancien Conseiller de Joseph Kabila.

¹⁹ Journal officiel n° 3, du 1^{er} février 2013, p 7-9.

²⁰ Ibidem, article 2 du Décret n° 12/028 du 03 août 2012 portant création, organisation et fonctionnement du Comité de pilotage et de coordination de la modernisation de l'administration publique en République démocratique du Congo, p 8.

Au regard des contraintes budgétaires de la RDC, le régime de Joseph Kabila s'était montré très flexible vis-à-vis des partenaires techniques et financiers (PTF). Ceux-ci ont fortement influencé le pilotage de la réforme de l'administration publique, en apportant les ressources attendues. Pendant le programme d'ajustement structurel connu sous le régime du président Mobutu, c'est Kengo wa Dondo qui était l'homme des bailleurs, au point d'énerver souvent le maréchal, et durant le régime du président Kabila, les mêmes bailleurs auraient jeté leur dévolu sur Matata Ponyo. La grande audience de ce premier ministre technocrate auprès de PTF avait fini par alimenter les suspicions : « Kabila et ses proches considéraient que Matata était plus loyal vis-à-vis des bailleurs. La crainte était alors de voir Matata développer les ambitions pour remplacer Kabila »²¹. À la tête du ministère de la fonction publique, le président de la République avait positionné Jean-Claude Kibala, un ancien vice-gouverneur du Sud-Kivu ayant marqué l'histoire de l'administration publique dans cette province en luttant notamment contre les agents fictifs.

Entre 2015 et 2018, la République démocratique du Congo est affectée par une grande crise politique. À l'instar d'autres présidents africains, Kabila a voulu aller au-delà de son second mandat alors qu'en cette matière, les dispositions constitutionnelles sont verrouillées. La montée d'une forte opposition contre Joseph Kabila et le manque de soutien des puissances occidentales ont débouché sur une transition politique de deux ans ayant permis à Kabila de se maintenir au pouvoir, mais en le partageant avec une opposition politique peu hostile à ses intérêts. Cette opposition était essentiellement constituée des transfuges de la coalition Rassemblement et surtout de l'UDPS d'Etienne Tshisekedi qui avait réussi à fédérer les partis influents hostiles au troisième mandat de Joseph Kabila. Les défections enregistrées pendant les négociations débouchent sur la nomination de Samy Badibanga au poste de premier ministre, mais avec un mandat éphémère (du 17/11/2016 au 07/04/2017). Finalement, c'est Bruno Tshibala qui a constitué le dernier gouvernement de transition ayant organisé les élections de décembre 2018 à l'issue desquelles Félix-Antoine Tshisekedi, fils d'Etienne Tshisekedi, a été proclamé président de la République.

Après les quatre ans du gouvernement Matata, la réforme de l'administration publique commence à battre de l'aile pour trois raisons principales. *Primo*, sous la pression populaire et des Occidentaux qui tenaient au respect de la constitution, Kabila et l'ensemble de son régime étaient davantage préoccupés par leur avenir politique. *Secundo*, l'opposition politique, héritière du partage du pouvoir avec Kabila, faisait face à une autre opposition populaire, et avait également tout intérêt à se préoccuper de son avenir politique. La conjonction des intérêts a d'ailleurs fait en sorte que la première opposition rejoigne le Front commun pour le Congo (FCC) mise en place par Kabila dans l'espoir de conserver le pouvoir par l'intermédiation de proches et/ou des alliés. *Tertio*, les bailleurs étaient très réservés vis-à-vis des gouvernements Badibanga et Tshibala qui ne les rassuraient pas dans la conduite de la réforme dans un contexte marqué par la crise politique liée au glissement du calendrier électoral et le désaccord entre la RDC et ses principaux partenaires occidentaux.

En janvier 2019, Félix-Antoine Tshisekedi a été investi président de la République. Celui-ci n'a pas remis en question la réforme de l'administration publique héritée de son prédécesseur. D'ailleurs, dans l'objectif de renforcer le pouvoir du ministre de la fonction publique dans la mise en œuvre de cette réforme, Tshisekedi l'a hissé au rang de vice-premier ministre. Dans ses différentes déclarations publiques, le successeur de Joseph Kabila met l'accent sur la bonne gouvernance, la modernisation de l'administration publique, la lutte contre la corruption et l'impunité, etc. Au-delà de ces discours officiels, la réforme de la fonction publique ne réussit pas toujours à tenir ses promesses. Comment comprendre une telle situation après plus de deux

²¹ Entretien du 4 septembre 2022, avec un ancien collaborateur du président Joseph Kabila.

décennies de réforme ? Pour répondre à cette question, il nous semble important de bien comprendre les batailles qui se déroulent pour le contrôle de l'administration publique. On peut mettre toutes les ressources à la disposition de cette administration pour accomplir ses missions, mais elle ne pourrait pas améliorer significativement ses prestations à cause des compétitions informelles qui s'y déroulent, et surtout du déficit de cohésion et d'une vision à long terme de l'action gouvernementale.

3. Enjeux politiques, ethniques et financiers de l'administration publique à réformer

Comme le soulignent Englebert et Tull (2013), la contestation est monnaie courante en RDC à tous les niveaux, le plus souvent sous des formes non-violentes. L'administration publique n'échappe pas à cette réalité. En son sein, on retrouve des réseaux informels en compétition. Nous nous sommes particulièrement intéressés aux réseaux ethnico-régionaux et aux réseaux financiers qui ont un impact considérable sur la réforme en cours de la fonction publique.

3.1. Enjeux macro-politico-ethniques

Quelques années avant la proclamation de l'indépendance du pays (le 30 juin 1960), la future République démocratique du Congo était déjà marquée par les conflits entre les partis politiques mono-ethnique, entretenus par le colonisateur belge (Tshikala, 1998 ; Tala-Ngai, 2001 ; Dibwe, 2014). Les premiers leaders politiques de la RDC étaient généralement issus des associations ethniques converties en partis politiques. Ces leaders représentaient avant tout les intérêts de leurs provinces et/ou territoires d'origine (Hoffmann et al. 2022 ; Verhaegen et Tshimanga, 2003 ; Young, 2015). Aujourd'hui, il y a eu une certaine évolution, mais les réseaux ethnico-régionaux sont toujours très manifestes. Par exemple, les corrélations suivantes sont souvent faites dans l'opinion publique : UDPS (tendance Baluba ou grand Kasaï), PPRD (tendance Katangaise), MLC (tendance grand Équateur), PALU (tendance grand Bandundu), UNC et AFDC (tendance grand Kivu), RCD (tendance Tutsi), etc. La popularité de la plupart des leaders politiques se concentre d'ailleurs dans leurs bastions régionaux ou territoriaux (Ebuteli, 2025), associés aux ethnies auxquelles ils appartiennent, en se référant à l'un ou l'autre parent, ou aux deux à la fois. Au sein d'un même parti politique, on observe souvent une compétition entre ses dirigeants en fonction de leurs régions, territoires ou secteurs d'origine. Celui qui préside le parti a tendance à s'appuyer sur son réseau ethnique ou tribal lorsqu'il s'agit de prendre de décisions importantes. Ce qui explique, en partie, les scissions souvent enregistrées sur la scène politique.

En effet, à l'instar d'autres pays africains, l'ethnie ou la province d'origine se révèle dans différents régimes politiques de la RDC comme un moyen privilégié par les leaders politiques pour sécuriser leur pouvoir. Il s'agit d'une variable dépendante évoluant en fonction des enjeux politiques et socio-économiques (Mwembu et Kayembe, 2017 ; De Villers, 2013), y compris dans les administrations publiques nationales et provinciales. À Kinshasa et à l'intérieur du pays, les conflits ethniques ou tribaux sont légion et sont remarquablement entretenus par les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires, voire les autorités coutumières.

De la première à la deuxième République, les leaders politiques de l'Ouest avaient déjà un grand avantage pour positionner les originaires de leurs provinces ou groupes ethniques au sein de l'administration publique pour trois raisons majeures. En premier lieu, il convient de noter que les postes ministériels clés étaient occupés par les originaires de l'Ouest du pays : (Équateur, Bas-Zaïre, Bandundu, Kasaï et la ville de Kinshasa). Il en est de même de deux premiers présidents de la République, Joseph Kasa-Vubu et Joseph-Désiré Mobutu. Jusqu'à la fin du règne de ce dernier, la RDC a enregistré les nominations de 26 premiers ministres, mais 7 seulement étaient originaires de l'Est, et pour la plupart, avec un mandat éphémère. En deuxième lieu, la sécession katangaise de Moïse Tshombe et les premières rébellions

enregistrées à l'Est du pays entre 1960 et 1964 avaient freiné aussi l'intégration dans l'administration publique des citoyens originaires de cette partie de la République. Entre 1961 et 1963, on a assisté à la phase de consolidation du régime politique à Kinshasa, en écartant systématiquement du pouvoir toutes les forces d'opposition dites « Lumumbistes » (Verhaegen, 1967). Lorsque Tshombe devient premier ministre en 1964 dans le cadre d'un gouvernement d'Union nationale, « il aurait réussi à intégrer beaucoup d'originaires du Katanga dans les ministères »²². En troisième lieu, l'université est née à l'Ouest du Congo. En raison notamment de la mobilité, les populations de Kinshasa, de Bas-Zaïre, du Bandundu et du Kasai avaient un plus grand avantage de fréquenter Lovanium et devenir le plus rapidement possible des cadres de l'administration dans un contexte postcolonial marqué par un grand déficit en ressources humaines.

Dès les premières années de l'africanisation de l'Université Lovanium, une lutte de leadership est observée entre les Baluba et les autres groupes ethniques de l'Ouest, surtout les Bakongo, les Bayaka, les Bayanzi et les Bambala qui ont d'ailleurs tendance à revendiquer la paternité de Léopoldville (Kinshasa) à la place des Tekes et des Humbu, historiquement et officiellement reconnus comme les autochtones. À l'aube de l'indépendance, les Bakongo et les autres groupes ethniques qui, à l'époque coloniale partageaient une certaine identité commune du fait qu'ils faisaient partie de la province de Léopoldville ont commencé à considérer les Baluba comme leurs adversaires redoutables surtout que ces derniers occupent certains postes clefs, à savoir : Etienne Tshisekedi à la tête de l'École nationale de droit et d'administration (ENDA), Monseigneur Bakole comme vice-recteur de Lovanium, puis Monseigneur Tshibangu au poste de recteur (de 1966 à 1971), avant de devenir le patron de l'Université nationale du Zaïre (UNAZA) et le président du Conseil d'administration des universités jusqu'à sa mort.

À l'aube de la décennie 70, le président Mobutu avait lancé le système de quota provincial d'admission à l'enseignement supérieur ou universitaire, appelé à doter le pays des cadres au sein des différents services publics. Théoriquement, l'objectif est de corriger le déséquilibre régional des ressources humaines. Cette mesure, appliquée pendant une trentaine d'années, n'avait pas fondamentalement apporté un changement significatif aux dynamiques politico-ethniques toujours remarquables au sein de l'enseignement supérieur et de l'administration publique (Lusamba, 2005 ; Kitenge, 2007 ; Mengeli, 2016). En effet, en l'absence d'universitaires dans leurs régions ou groupes ethniques, les leaders politiques vont manquer les « frères et les sœurs » qui vont sécuriser le pouvoir pour lequel ils se battent contre les adversaires d'autres régions ou groupes ethniques. Avoir des universitaires qui vont travailler dans les cabinets politiques et dans les administrations publiques est ainsi devenu un grand enjeu à travers le pays, et explique, à partir des années 90, la prolifération des instituts supérieurs et des universitaires à l'initiative des hommes politiques au pouvoir (ministres, députés, sénateurs, gouverneurs, etc.), sans nécessairement s'assurer de la qualité de la formation. Ces instituts supérieurs et universités deviennent alors le geroir des partisans de leaders politiques. Les plus chanceux se retrouvent ainsi dans les cabinets politiques et dans l'administration publique.

À la faveur de la rébellion l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL), essentiellement composée des Congolais de l'Est du pays, soutenus surtout par le Rwanda et l'Ouganda, Laurent-Désiré Kabila, un « Lumumbiste », renverse Mobutu le 17 mai 1997. Le nouvel ordre politique qui s'est imposé à partir de ce moment consacre la domination politique de l'Est aussi bien sur la scène politique que dans l'administration publique. Les originaires de l'ex Katanga, du Sud Kivu, du Nord Kivu, du Maniema et de l'ex Province orientale débarquent en masse à Kinshasa et occupent des fonctions clefs dans différents

²² Entretien du 14 mai 2022 avec un ancien directeur de cabinet du président Mobutu.

ministères. Le « Code 32 » est utilisé à cette époque pour désigner les leaders politiques et les fonctionnaires de l'Ouest qui ont pu jouir du pouvoir de Mobutu pendant les 32 ans de son règne. La chute de Mobutu (Ngbandi/Équateur), et les défaites successives de Jean-Pierre Bemba (Ngbaka/Équateur) et d'Étienne Tshisekedi (Muluba/Kasaï oriental) vont renforcer une tension ethnique entre les originaires de ces régions de l'Ouest et ceux de l'Est, surtout les Katangais.

Comme le tableau ci-dessous le suggère, les nominations des ministres de la fonction publique durant le régime de Laurent-Désiré Kabila et de Joseph Kabila s'inscrivent relativement dans la perspective politico-ethnique où les originaires de l'Est du pays s'affirment davantage comme les patrons de l'administration publique. En effet, tout est fonction aussi du partage du pouvoir entre les partis politiques qui, en RDC, sont généralement à prédominance ethnique. De 2007 à 2015, juste avant la formation du gouvernement Matata 2, le ministère de la Fonction publique relève du quota du Mouvement social pour le renouveau (MSR) de Pierre Lumbi dont la base électorale se situe à l'Est du pays. Comme le font les autres partis politiques pour les groupes ethniques dominants, le MSR a surtout positionné les originaires de l'Est à la tête du ministère de la fonction publique.

Tableau 3. Liste des ministres de la fonction publique durant le règne de Laurent-Désiré Kabila et de Joseph Kabila (de 1997 à 2018)

Noms	Province d'origine	Bloc	Durée du mandat
Justine Mpoyo Kasa-Vubu	Kongo central	Ouest	Du 22/05/1997 au 03/01/1998
Paul Kapita Shabangi	Kasaï	Ouest	Du 03/01/1998 au 01/09/2000
Luanghy Célestin	Katanga	Est	01/09/2000 au 14/04/2001
Benjamin Mukulungu Igobo	Sud Kivu	Est	14/04/2001 au 30/06/2003
Bernard Gustave Tabezi Pene Magu	Maniema	Est	Du 30/06/2003 au 10/07/2004
Athanase Matenda Kyelu	Maniema	Est	Du 10/07/2004 au 03/01/2005
Charlotte Twamba Andjelani	Maniema	Est	Du 14/10/2006 au 05/02/2007
Zéphyrin Diambu-di-Lusala	Kongo central	Ouest	Du 05/02/2007 au 25/11/2007
Laurent Simon Ikenge Lisambola	Tshopo	Est	Du 25/11/2007 au 26/10/2008
Michel Botoro Bodias	Tshopo	Est	Du 26/10/2008 au 19/02/2010
Dieudonné Upira Sunguma	Ituri	Est	Du 19/02/2010 au 06/03/2012
Jean-Claude Kibala	Sud Kivu	Est	Du 28/04/2012 au 25/09/2015
Pascal Isumbisho Mwapu	Sud Kivu	Est	Du 25/09/2015 au 19/12/2016
Michel Bongongo Ikoli Ndombo	Équateur	Ouest	Du 19/12/2016 au 26/08/2019

Source : Ministère de la Fonction publique, modernisation de l'administration et innovation du service public, <https://fonctionpublique.gouv.cd/anciens-ministres/>, consulté le 21 février 2025.

Tout au long de 22 ans de régime de Kabila père et fils, la comptabilité de ces nominations renseigne qu'il y a eu 14 ministres de la fonction publique dont 10 originaires de l'Est. La

longévité de leur fonction est de 15 ans, contre 7 ans pour les originaires de l'Ouest. De 2003 à 2016, période au cours de laquelle la réforme de la fonction publique a bénéficié d'un grand soutien des PTF, tous les ministres de la fonction publique sont originaires de l'Est, à l'exception de Zéphyrin Diambu-di-Lusala qui n'a fait que 9 mois à ce poste. Le 24 décembre 2013, Joseph Kabila avait nommé Daniel Makiesse Mwana wa Nzambi (Ouest) et Guillaume Banga Wakimesa (Est) à la tête de l'ENA. Le premier est directeur général (DG) et le second occupe la fonction de directeur général adjoint (DGA) de cette école appelée à être le fer de lance de la réforme de l'administration publique. Mais au cours de l'année 2014, Daniel Makiesse n'est plus aux affaires. De 2014 à fin décembre 2024, c'est Guillaume Banga, originaire du Sud Kivu qui a dirigé l'ENA comme DG intérimaire. Pour de nombreux hauts fonctionnaires de l'Ouest, « la réforme est perçue ainsi comme une affaire de l'Est et ils redoutent qu'il y ait un agenda caché à leur désavantage »²³.

Cependant, comme on l'observe à l'Ouest du pays, le bloc Est se caractérise aussi par une fragmentation ethnique. En effet, il existe d'abord une tension entre les « Katangais », les Tutsi et les « Kivutiens », chaque camp voulant avoir accès aux postes stratégiques et juteux. La rivalité est aussi très perceptible entre les Nande, les Bashi, les Rega et les autres groupes ethniques du grand Kivu, mais aussi entre les Balubakat et les Babemba du grand Katanga, etc. Les batailles entre différents groupes ethniques sont structurées autour de réseaux pilotés par les leaders politiques ou les hauts fonctionnaires.

Dans le cadre de la coalition CACH-FCC, Yolande Ebongo, originaire de la province de Tshopo (Est), est devenue la ministre de la fonction publique du gouvernement Ilukamba (Katangais) en septembre 2019. Elle hérite des nominations en cascade effectuées le 27 décembre 2018 par Joseph Kabila, peu avant de céder le pouvoir à Félix-Antoine Tshisekedi. Au total, 72 secrétaires généraux²⁴ et 1.213 directeurs²⁵ sont promus alors qu'ils n'existent pas de postes vacants pour affecter tout le monde. Cette patate chaude suscite une vive tension au sein du gouvernement lorsque le 16 avril 2020, la ministre Ebongo, du camp Kabila, procède à la signature de l'arrêté²⁶ portant affectation de ces secrétaires généraux. En réaction, le Directeur de cabinet adjoint (Dircaba) de Tshisekedi l'invite, « sur instruction du président de la République, chef de l'État, à rapporter ledit arrêté »²⁷. Selon le Dircaba, il y a eu violation des dispositions légales et des instructions du chef de l'État « relative à l'interdiction de procéder aux mouvements du personnel de l'administration publique »²⁸. Dans une déclaration publique, le caucus des députés nationaux de la Tshopo a annoncé son soutien à la Ministre de la fonction publique en soutenant que celle-ci « a agi en toute légalité »²⁹. Autrement dit, une affaire purement administrative suscite une réaction politico-ethnique parce qu'à tous les échelons, le pouvoir présente avant tout une identité tribale, ethnique ou régionale. Au sein même du cabinet du chef de l'État, des tensions ethniques étaient très manifestes entre le camp de Vital Kamerhe (directeur de cabinet) composé surtout des originaires du Kivu et celui de Félix Antoine Tshisekedi comprenant les Baluba en majorité. Lors de l'arrestation de Kamerhe dans le cadre

²³ Entretien du 16 avril 2022 avec un ancien secrétaire général originaire de l'Ouest.

²⁴ Ordonnance n° 18/143 du 27 décembre 2018 portant nomination des agents de carrière des services publics de l'État au grade et à la fonction de secrétaire général.

Ordonnance n° 18/143 b du 27 décembre 2018 portant nomination des agents de carrière des services publics de l'État au grade et à la fonction de secrétaire général.

²⁵ Ordonnance n° 18/143 c du 27 décembre 2018 portant nomination des Hauts fonctionnaires de l'administration publique.

²⁶ Arrêté n° 009/MIN.FP/YER/2020, du 16/04/2020.

²⁷ Cabinet du Président de la République, lettre n° 0536/04/2020, du 27/04/2020.

²⁸ Idem.

²⁹ <https://depeche.cd/2020/04/29/affectation-des-sg-les-elus-de-la-tshopo-soutiennent-yolande-ebongo/>, consulté le 11/04/2022.

du procès de 100 jours, le Mwami Pierre Ndatabaya du territoire de Walungu avait personnellement écrit au président de la République pour dénoncer « la haine tribale et ethnique » dont serait victime ce leader politique du Sud Kivu »³⁰.

Depuis la création de l'Union sacrée de la nation, Jean-Pierre Lihau (Ouest) est à la tête du ministère de la fonction publique, et les mêmes tensions tribalo-ethniques sont toujours perceptibles. En octobre 2023, le Secrétaire général aux affaires étrangères avait été suspendu par son ministre après avoir dénoncé notamment le fait que « les personnes envoyées en poste diplomatique proviennent, dans la quasi-totalité, de la même tribu. Ce qui crée des frustrations et des tensions au sein de l'administration du ministère des affaires étrangères »³¹. Depuis que Tshisekedi est au pouvoir, on observe à la fois une extension et une consolidation du réseau des fonctionnaires Baluba qui ne font que reproduire le tribalisme comme tout le monde le fait. Dans les ministères ayant fait l'objet de nos recherches, les membres du cabinet sont issus, en majorité, des groupes ethniques des ministres, et entretiennent souvent des relations privilégiées avec les fonctionnaires qui leur sont régionalement ou ethniquement proches. Lorsque ces ministres quittent le gouvernement, ils ont tendance à injecter leurs membres de cabinet dans les administrations publiques sous leur tutelle. Ces fonctionnaires « parachutistes » sont souvent contestés au sein de l'administration publique.

Au-delà de cette fracture Est/Ouest, il existe aussi des alliances entre les deux blocs. Ces alliances sont surtout alimentées par les conflits ethniques internes aux provinces. Les leaders politiques qui se battent à l'Est cherchent des appuis à l'Ouest, et vice-versa. On peut ainsi trouver des « hauts fonctionnaires passe-partout », au service de certains groupes ethniques hybrides de l'Est et de l'Ouest.

3.2. Enjeux micro-politico-ethniques

En RDC, les conflits sont légion même au sein d'un même groupe ethnique où peuvent émerger des leaders politiques en compétition. C'est le cas par exemple de Vital Kamerhe et de Modeste Bahati, tous deux Bashi, mais qui se battent pour le leadership dans leur communauté, au Sud-Kivu et dans les institutions politico-administratives de la RDC. Cependant, quels que soient les enjeux politiques qui les séparent, ces deux grands leaders politiques de la RDC sont des alliés stratégiques du président Tshisekedi, et ont contribué à la consolidation de son pouvoir surtout après la rupture de la coalition CACH-FCC. On peut prendre aussi l'exemple de la province du Bandundu où une lutte de leadership est très remarquable chez les Yaka entre Christophe Mbose et Jonathan Bialusuka. L'un et l'autre s'affirment comme un « allié inconditionnel du chef de l'État ». Presque partout au Congo, il s'avère que ceux qui soutiennent le pouvoir en place ne sont pas unis dans leurs territoires, secteurs ou groupements d'origine. En usant de la parcelle d'autorité dont il dispose, chaque leader a tendance à recommander non seulement les mandataires publics, mais aussi les fonctionnaires. Qu'il s'agisse du ministère de la fonction publique ou des ministères sectoriels, « il faut savoir bien faire les arbitrages des recommandés des leaders politiques influents et en conflit pour ne pas être la victime de deux éléphants qui se battent alors qu'ils sont des originaires d'une même province, d'un même territoire, d'une même tribu »³².

Par ailleurs, il existe aussi de nombreuses administrations publiques congolaises qui sont « familiarisées », c'est-à-dire on y retrouve les membres de la même famille. En effet, les hauts-fonctionnaires ont tendance à préparer le terrain pour le compte de leurs membres de famille,

³⁰ <https://habarirdc.net/arrestation-kamerhe-eviter-meler-tribalisme-fausses-images/>, consulté le 7 octobre 2023.

³¹ <https://congofond.net/du-rififi-aux-affaires-etrangeres-le-sg-suspendu-du-ministere-accuse-le-ministre-lutundula-dharcelement-et-tribalisme111/>, consulté le 7/05/2024.

³² Entretien du 21 octobre 2021 avec un ancien ministre de la fonction publique.

surtout les enfants. Ce système que certains appellent « les enfants d'abord » nourrit aussi une « guerre froide » entre les fonctionnaires de différents groupes ethniques, avec un risque élevé de règlement de comptes. Dans le cas par exemple du Ministère de l'Environnement et développement durable, le secrétaire général avait fait l'objet d'une accusation de son ancien chef de division. Celui-ci a sollicité l'intervention de la haute hiérarchie (ministre) pour la reconnaissance de son grade de directeur pour lequel il mérite une affectation. D'après le plaignant, il est nommé directeur par une ordonnance présidentielle du 22 mars 2024 que semble ignorer son secrétaire général. Ce dernier l'aurait d'abord déclaré au grade de chef de division lors du contrôle des inspecteurs de la fonction publique.

Ensuite, ce directeur se plaint du fait qu'il avait été préalablement désigné directeur intérimaire par le Vice-premier ministre, ministre de la fonction publique, mais il n'a jamais été notifié pour travailler à ce poste alors que cela n'a pas été le cas d'autres collègues dont les noms figurent sur le même arrêté. Dix mois après sa nomination, ce haut fonctionnaire dénonce la privation des avantages auxquels donne lieu son grade de directeur, y compris les primes. La lettre d'accusation datant du 5 décembre 2024 se termine par un paragraphe qui en dit long : « *malgré tout ce que je subis de votre part Monsieur le Secrétaire général, que je perçois comme une forme de vengeance liée au fait que mon père biologique a occupé le poste de Secrétaire général au sein de ce même Ministère avant que vous ne [lui] succédiez...et les gens [fonctionnaires] du Ministère en parlent, je souhaite vous exprimer tout mon respect. Je vous invite, avec tout le respect dû à votre autorité, à ne pas considérer mon appartenance ethnique, mais plutôt mes compétences et mes capacités intellectuelles* »³³. À tort ou à raison, plusieurs hauts fonctionnaires font l'objet de ce genre d'accusations au sein des ministères caractérisés par la dynastie administrative. Ce phénomène est aussi observé dans les partis et institutions politiques en RDC où s'enracine aussi une certaine dynastie. Même au parlement, de nombreux députés et sénateurs préfèrent avoir les membres de leurs familles comme suppléants.

Les administrations publiques que nous avons parcourues démontrent encore une autre réalité de la fonction publique. Certains proches des dirigeants politiques figurent souvent parmi les hauts fonctionnaires. On les retrouve surtout dans les ministères juteux et/ou sensibles comme les finances, le budget, l'intérieur, la défense, les affaires étrangères, l'administration fiscale, les inspections, etc. En effet, ce positionnement dynastique des dirigeants politiques vise non seulement à offrir des emplois les mieux rémunérateurs à leurs membres de familles, mais à constituer un réseau d'informateurs au sein des administrations publiques pour être au courant des événements pouvant être politiquement exploités. Indépendamment des dirigeants politiques, les secrétaires généraux et les directeurs de la fonction publique prennent parfois d'eux-mêmes les initiatives d'offrir des postes aux proches des hommes politiques afin de bénéficier de leur protection. « Connaissez-vous celui-ci ? », c'est la question qu'un secrétaire général pose à son collègue, en notre présence. Cet agent fraîchement engagé est le fils d'une autorité célèbre à Kinshasa, et celui qui le présente insiste : « il faut bien prendre soin de lui car n'eût été l'appui de son père, l'arrêté du ministre désignant d'autres personnes à notre place allait être exécuté »³⁴. Les membres de familles des autorités politico-administratives peuvent ainsi devenir des intermédiaires au sein de l'administration publique pour garantir les nominations, les promotions, etc. Comme d'autres études l'ont démontré dans le cas des administrations publiques africaines, les luttes de cette nature peuvent absorber l'essentiel des ressources nationales à des fins purement personnelles, affaiblissant ainsi les institutions publiques (Jourde, 2009). Comment réussir la réforme de la fonction publique dans ces conditions de patronage ou de clientélisme politico-ethnique fortement décentralisé ?

³³ Lettre n° 005/SG-EDD/DIR/MMT/03/2024, du 05 décembre 2024, p 2.

³⁴ Entretien du 8 janvier 2022, au bâtiment de la Fonction publique à Kinshasa.

4. Résultats contreproductifs de la réforme de la fonction publique

En octobre 2023, le chef de l'État préside la cérémonie de lancement de la 8^{ème} promotion de l'ENA, couplée à la clôture de la formation de la promotion précédente. À cette occasion, le chef de l'État a tenu un discours déjà entendu depuis le régime de Kabila. Il faut rajeunir l'administration publique, mais « *ce rajeunissement attendu se doit d'être à la fois qualitatif et compétitif. Qualitatif, puisqu'il n'est plus admissible que la fonction publique soit le lieu du triomphe du militantisme, du clientélisme et du népotisme. Compétitif, parce qu'il doit reposer sur la recherche ultime de l'efficacité et de l'efficience. L'un des challenges les plus importants auxquels est confronté notre État, et qu'il se doit de gagner à tout prix, est celui de doter la République d'une administration forte et efficiente qui soit à la hauteur des défis économiques et sociaux...* »³⁵. Hier comme aujourd'hui, la réforme de la fonction publique est prisonnière de tous ces enjeux que nous avons abordés dans la section précédente. Il en découle quatre résultats inattendus et contreproductifs, à savoir : l'imprévisibilité du rajeunissement de l'administration publique, le cercle vicieux de la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, le fardeau des incompetents porté par les JPO, Énarques et Standardistes, et enfin l'accentuation de la fragmentation de la fonction publique.

4.1. L'imprévisibilité du rajeunissement de l'administration

Comme nous l'avons déjà souligné en brossant le contexte de la réforme de la fonction publique, c'est avec le gouvernement Matata que les premières avancées significatives sont enregistrées. À la tête du ministère des finances, il manifeste un grand intérêt pour le renforcement des capacités à la fois de son ministère et du BCECO qu'il a lui-même dirigé avant d'intégrer le gouvernement. Pour une sélection de qualité, le concours est désormais privilégié pour les JPO. Il en est de même des Énarques. Mais l'intégration de ces JPO et Énarques au sein de l'administration publique rencontre beaucoup de résistance déjà à l'époque où Matata était premier ministre (2012-2016). Les ministères sectoriels n'en veulent pas. Plusieurs récits recueillis auprès des JPO et Énarques de deux premières promotions confirment une méfiance dont ils faisaient l'objet dès le départ et tout se résume en une phrase : « on nous appelait les « enfants de Matata ». Les chefs de bureau, les chefs de division, les directeurs et les secrétaires généraux étaient contre nous, ils croyaient que nous étions des espions du premier ministre. Ils nous prêtaient les intentions de vouloir les remplacer ».³⁶ En effet, pour les ministres et les chefs des partis politiques influents de la majorité présidentielle, le rajeunissement tel que voulu par Matata et le ministre de la fonction publique Kibala risque de les empêcher de recruter des fonctionnaires de leur obédience et de répondre aux attentes de la « base », c'est-à-dire les partisans envers lesquels on est redevable. En plus, il convient de noter que dans le contexte d'opacité ou de manque de transparence qui caractérisent les ministères en RDC, certains membres du gouvernement et secrétaires généraux sont persuadés que les JPO et les Énarques sont des taupes de Matata qui leur a déjà imposé une austérité budgétaire limitant les rentes auxquelles ils s'attendaient.

En outre, la plupart des hauts fonctionnaires et des syndicalistes étaient aussi opposés à l'intégration professionnelle des JPO et des Énarques pour deux raisons principales. En premier lieu, il existe généralement ce qu'on appelle « cuisine interne » au moment des recrutements. Les leaders syndicaux, les secrétaires généraux et d'autres hauts fonctionnaires étaient mécontents car ils risquent de ne plus avoir la possibilité de veiller aux intérêts de leurs proches au moment du recrutement qui se révèlent encore pour eux comme une opportunité, en se livrant au monnayage de certains postes. Il y a des ministres sectoriels qui ont soutenu les syndicalistes pour renforcer leur opposition à l'intégration des enfants ou des hommes de Matata. « Je me

³⁵ <https://www.radiookapi.net/2022/12/03/actualite/education/felix-tshisekedi-il-nest-plus-admissible-que-la-fonction-publique>, consulté le 2 mars 2024.

³⁶ Entretien du 11 février 2022 à Kinshasa, avec un chef de division au Ministère de la Fonction publique.

rappelle bien, déclare un syndicaliste, le jour où un membre du gouvernement Matata nous a appelé pour nous remettre de l'argent afin de faire beaucoup de bruits contre ces gens [JPO et Énarques] du réseau de Matata »³⁷.

Par ailleurs, comme nous l'avions déjà souligné, le lancement de cette réforme suscite d'autres inquiétudes pour les ministres et les hauts fonctionnaires de l'Ouest car elle est « sous contrôle » des dirigeants politiques de l'Est. À tort ou à raison, les JPO et les Énarques originaires de cette partie de la République ne sont pas les bienvenus dans les directions ministérielles où il y a une concentration des originaires de l'Ouest. Un jour, nous étions au bureau d'un ministre originaire de l'Équateur lorsque son directeur de cabinet est venu lui annoncer l'affectation des Énarques dans son ministère, mais apparemment, « ils sont tous des Baswahili ». Le ministre s'est énervé, et a demandé au dircab d'appeler le secrétaire général pour lui dire que ces gens ne vont pas travailler dans son ministère. « J'ai besoin de travailler avec mes frères, disait-il, *soki baza te, naza pe na posa ya ba Swahili te* » (s'il n'y en a pas, je n'ai pas non plus besoin des Baswahili).

Avant, pendant et après le gouvernement Matata, la conjonction de toutes ces considérations a rendu imprévisible l'avenir du rajeunissement de la fonction publique. Chacun arrive au pouvoir avec « *batu na ye moko* » (ses propres hommes), son propre réseau pour observer le culte du secret des affaires sensibles et ne pas faire entrer le loup dans la bergerie. En conséquence, on observe que pour les JPO et les Énarques, « la logique d'ensemble des postes offerts aux concours et à la sortie des deux programmes n'apparaît pas »³⁸. Les affectations des JPO et des Énarques ne répondent pas nécessairement aux besoins des administrations publiques.

Tableau 4. Affectations à la sortie de 4 premières promotions de l'ENA

Ministère/Administrations ou provinces (de 2015 à 2019)	Nombre	%
1. Culture et arts	54	14,29
2. Finances	31	8,20
3. Fonction publique	30	7,94
4. Budget	27	7,14
5. Justice	17	4,50
6. Santé	17	4,50
7. Transports et communications	14	3,70
8. Mines	13	3,44
9. Plan	13	3,44
10. Affaires étrangères	11	2,91
11. Hydrocarbures	11	2,91
12. Coopération internationale	10	2,64
13. Direction générale des impôts	10	2,64
14. Économie nationale	9	2,38
15. Conseil économique et social	8	2,12
16. Énergie et ressources hydrauliques	8	2,12
17. Agriculture	7	1,85
18. Enseignement technique et professionnel	6	1,59
19. Environnement	6	1,59
20. Infrastructures et travaux publics	5	1,32
21. Enseignement supérieur	4	1,06
22. Relations avec le parlement	4	1,06
23. Provinces	4	1,06
24. Emploi/travail	3	0,79

³⁷ Entretien du 3 juillet 2021.

³⁸ Ministère de la fonction publique, modernisation de l'administration et innovation du service public (2021), Op cit., p 8.

25. Sénat	3	0,79
26. Assemblée nationale	3	0,79
27. Affaires sociales	2	0,53
28. Défense nationale	2	0,53
29. Intérieur	2	0,53
30. Autres Ministères ou administrations	44	11,64
Total	378	100

Source : Ministère de la fonction publique, modernisation de l'administration et innovation du service public (2021). *Rapport final stratégie harmonisée*, Direction générale des ressources humaines au Secrétariat général aux actifs, p 36-37.

Jusqu'en 2019, quatre (4) Énarques sur 378 ont été affectés dans les provinces. Ce qui représente 1,06 %. Comme l'indique le rapport d'évaluation que nous avons consulté, « il était en effet dans la feuille de route initiale de l'ENA de pouvoir répondre aux besoins des services centraux (dans un premier temps, en attendant ceux des provinces) en renforçant leur capital humain. Or, si les besoins en provinces sont nombreux, l'ENA n'y a pas pour l'instant répondu et s'est concentrée sur les seules administrations centrales »³⁹. Dans la plupart des cas, les agents de l'État préfèrent travailler à Kinshasa qui leur offre beaucoup d'opportunités formelles. Le même rapport souligne encore un fait important. En 2016, le Ministre de la fonction publique avait envisagé de « renforcer l'administration de 15 provinces nouvellement créées. Cinq guichets uniques avaient donc été créés, avec à leur tête un coordonnateur. Pour rendre cette structure nouvelle opérationnelle, chaque poste de coordonnateur devrait bénéficier d'un assistant de haut niveau. La promotion Okapi de l'ENA (2016-2017) devrait être majoritairement affectée à ces fonctions, à la hauteur de 75 postes »⁴⁰. Mais les Énarques ne voulaient pas travailler en province pour trois raisons majeures. En premier lieu, les frais de leur voyage (y compris la famille) n'étaient pas assurés, chacun d'eux devait se débrouiller comme c'est d'ailleurs souvent le cas depuis les années 80. En deuxième lieu, la rémunération et les conditions de travail à l'intérieur du pays sont inférieures à celles des administrations centrales de Kinshasa. En troisième lieu, les perspectives d'évolution en grade ou de promotion sont limitées en province.

Cependant, toutes les administrations centrales ne sont pas logées à la même enseigne. D'habitude, « les Énarques veulent surtout être affectés dans les ministères où coule le miel, là où on a le revenu le plus élevé »⁴¹. C'est le cas par exemple des ministères du budget, des finances ; des mines ou des hydrocarbures. Pour y parvenir, il faut miser sur le patronage. « Je suis de la deuxième promotion, mais à notre époque déjà, de nombreux collègues étaient à la recherche de parapluies pour les affectations dans les ministères juteux. En dehors du DG [directeur général de l'ENA] ou de ses collaborateurs, il fallait avoir des bons contacts au cabinet du ministre de la Fonction publique où certains noms inconnus sautent au gré des intérêts des décideurs. Mais tout ne s'arrête pas là. Il faut encore avoir des parapluies au ministère où on est affecté car il existe d'une part, des directions ou services juteux, et d'autre part des garages (directions ou services démunis). Au budget par exemple, on préfère la direction de la paie et aux finances, la direction de trésor et ordonnancement. Au cours de ces dernières années, la Direction générale de contrôle des marchés publics est aussi devenue très attrayante. J'ai des collègues qui peuvent atteindre plus de 20 millions de francs congolais (7.143 dollars américains) par mois »⁴².

³⁹ Ministère de la fonction publique, modernisation de l'administration et innovation du service public (2021), Op cit., p 39.

⁴⁰ Ibidem, p 40.

⁴¹ Entretien du 7 juin 2022 avec un Énarque de la 3^{ème} promotion.

⁴² Entretien du 20 février 2025 à Kinshasa, avec un Énarque de la 2^{ème} promotion.

Pour les Énarques sans branchement ou parapluie (patronage), ils prennent la direction des « ministères de pacotille », c'est-à-dire démunis. Comme le montre le tableau ci-haut, c'est le ministère de la culture et arts qui vient en première position pour les affectations, avec 54 Énarques, soit 14,29 %. Mais « l'absence d'emploi intéressant pour les intéressés a conduit à la réaffectation d'une vingtaine d'entre eux »⁴³. Au ministère des transports et voies de communication, le même tableau affiche 14 Énarques, mais « 12 ont été ultérieurement réaffectés au Ministère de la fonction publique »⁴⁴. Alors que les services sociaux de base ont besoin de renforcer leur capital humain, il s'avère qu'ils sont presque désertés par les Énarques.

En ce qui concerne les JPO, leur programme a accordé un grand intérêt aux administrations provinciales à partir de deux dernières promotions. Ces JPO ont été affectés notamment aux ministères du budget, des finances et du plan. Jusqu'à la troisième vague, au moins 82 % des JPO en provinces sont concentrés au Nord et au Sud Kivu. Ce qui illustre, une fois de plus, la forte influence de l'Est du pays sur la réforme de l'administration publique. Lorsqu'il devient ministre de la Fonction publique, Michel Bongongo, originaire de l'Ouest, plus précisément de la province de l'Équateur, « estime que l'Est a beaucoup tiré profit de la réforme, et il faut tout faire pour changer la donne ».⁴⁵ Proche de Kengo wa Dongo, président du Sénat (2007-2018) et originaire du Grand Équateur, Bongongo instaure le système de quotas régionaux, en veillant aux intérêts des originaires de l'Ouest, et surtout de sa province d'origine où il sera candidat aux élections parlementaires. En juillet 2017, le premier ministre Bruno Tshibala a ainsi lancé le recrutement de 1.000 jeunes professionnels (plus ou moins 38 par province) alors que le programme initial ne prévoyait que la moitié de cet effectif. D'après plusieurs experts, « le recrutement de Bongongo était moins rigoureux, il y aurait eu des fuites de questionnaires, et certains candidats n'ayant pas une bonne note auraient également été repêchés »⁴⁶. À la veille des élections de 2018, les pressions politiques étaient inévitables avant, pendant et après le concours.

Tableau 5. Répartition des JPO par province

Province	Nombre	%
Sud Kivu	73	7,43
Nord Kivu	57	5,80
Kasaï oriental	40	4,07
Équateur	39	3,97
Haut Katanga	39	3,97
Maniema	39	3,97
Kinshasa	38	3,87
Kongo central	38	3,87
Mongala	38	3,87
Sankuru	38	3,87
Sud Ubangi	38	3,87
Ituri	37	3,76
Kasaï	37	3,76
Tsuapa	37	3,76
Haut Lomami	36	3,66
Kwilu	36	3,66
Tshopo	36	3,66
Bas Uele	35	3,56
Kwango	35	3,56

⁴³ Ministère de la fonction publique, modernisation de l'administration et innovation du service public (2021), Op cit., p 48.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Entretien du 24 mai 2025 avec un ancien conseiller de Bongongo.

⁴⁶ Entretien du 21 mai 2025 avec un expert ayant pris part au concours.

Lualaba	35	3,56
Nord Ubangi	35	3,56
Lomami	34	3,46
Haut Uele	32	3,25
Tanganyika	32	3,25
Kasaï central	31	3,15
Mai Ndombe	18	1,83
Total	983	100

Source : Ministère de la fonction publique, modernisation de l'administration et innovation du service public (2021). Rapport final stratégie harmonisée, Direction générale des ressources humaines au Secrétariat général aux actifs, p 41-42.

D'après les évaluations faites au sein même du Ministère de la Fonction publique, le nombre identique de 38 de postes proposés dans chaque province « ne correspond pas empiriquement à une analyse des besoins, et aucune estimation des postes d'attachés de 1^{ère} classe⁴⁷ vacants ou susceptibles de l'être ne semble avoir été réalisée pour justifier ce chiffre »⁴⁸ et l'intégration professionnelle des JPO. Dans certaines provinces (Haut Katanga, Haut Lomami, Haut Uélé, Ituri, Maï Ndombe, Nord Ubangi, Sud Ubangi, Tanganyika, etc.), le ministre de la fonction publique n'était pas en mesure de proposer des postes aux JPO. En outre, il y a des candidats JPO qui avaient réussi à passer les concours pour le compte des provinces où ils ne sont pas originaires. Ce qui a poussé certains gouvernements provinciaux à refuser leur intégration professionnelle, en les considérant comme des « étrangers ».

Enfin, le rajeunissement de l'administration publique a encore enregistré une forte tension ethnique à partir de 2015, lorsqu'il y a eu découpage territorial en RDC, faisant ainsi passer le nombre de provinces de 11 à 26, y compris la ville-province de Kinshasa. Ce découpage qui s'inscrit dans le cadre de l'actuel processus de décentralisation a bouleversé les anciens équilibres régionaux, et a débouché, dans certains cas, sur la « monopolisation » ou de « duopolisation » tribale des institutions provinciales et l'intensification de la lutte entre les originaires, puis entre les originaires et les non originaires (Englebert et al., 2018 ; Ebuteli, 2024). Tel est le cas par exemple de l'actuelle province de Lomami où les Kanyok et les Baluba se disputent les postes au sein des divisions provinciales de différents ministères surtout dans la ville de Mwene-Ditu.

Dans les anciennes et nouvelles provinces démembrées, on a observé la montée d'une haine tribale, souvent orchestrée par les leaders politiques. Au Kongo central, dans le Haut Katanga, au Lualaba et dans d'autres provinces, il y a eu prolifération des discours haineux contre les non originaires, en les invitant notamment à rentrer chez eux, comme s'ils n'étaient pas de citoyens de la RDC. Dans de nombreux gouvernements provinciaux, les Énarques et les JPO non originaires n'ont pas été acceptés. Certes, ce problème se posait déjà avec les premières promotions Énarques et JPO, mais il a pris une ampleur considérable avec le découpage territorial de 2015. Au niveau du ministère de la fonction publique, reconnaît un haut fonctionnaire, « il fallait de temps à autre revoir notre plan d'affectation de ces jeunes professionnels, en tenant compte des réalités du terrain qui ne jouent pas en faveur de non originaires »⁴⁹.

Aujourd'hui, le rajeunissement de l'administration publique présente un tableau sombre comme l'évoque d'ailleurs Madame Bafalanga Atosa, Secrétaire générale à la fonction publique

⁴⁷ Grade de recrutement des JPO.

⁴⁸ Ministère de la fonction publique, modernisation de l'administration et innovation du service public (2021), Op cit., p 50.

⁴⁹ Entretien du 26/08/2024 avec un directeur.

chargée du personnel actif : de nombreux JPO, Énarques et Standardistes⁵⁰ « ne prestent plus ou encore ne sont plus réguliers au sein de leurs services respectifs, d'autres ont changé de statut (devenus magistrats, experts comptables...), plus grave encore, certains ont quitté l'administration publique pour aller travailler dans les organismes internationaux, les entreprises privées ou à l'étranger sans un acte requis mais continuent à bénéficier illégalement des avantages pécuniaires liés à leurs corps spécifiques, notamment la prime spéciale spécifique accordée aux cadres et agents des Structures standards, la prime du corps des administrateurs civils au profit des Énarques et la prime de performance au bénéfice des Jeunes professionnels. Il a été constaté en outre, dans le chef de certains d'entre eux, le désistement et l'abandon des services liés à leurs fonctions »⁵¹. À l'instar d'autres fonctionnaires, il existe effectivement de nombreux JPO, Énarques et Standistes qui ont d'autres occupations professionnelles en RDC et à l'étranger.

En juillet 2024, au moment où Bafalanga accorde 14 jours à tous les secrétaires généraux pour lui faire parvenir la situation administrative des JPO, Énarques et Standardistes, nous avons eu l'occasion de discuter avec 5 directeurs et 2 secrétaires généraux rencontrés fortuitement au siège d'un parti politique à l'occasion d'un rendez-vous avec un collègue qui y exerce de hautes responsabilités. Ce dernier les présente comme des membres du parti agissant dans l'ombre. Quelques minutes plus tard, nous avons voulu savoir ce que ces hauts fonctionnaires pensent de cette affaire des JPO, Énarques et Standardistes. Tout le monde était unanime : « c'est une situation que nous connaissons très bien, mais impossible d'arrêter l'hémorragie parce que les Standardistes, les Énarques et les jeunes professionnels ont compris comment fonctionne l'administration publique. Ils sont entrés dans des réseaux d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires »⁵². Telle est la première raison qui explique les abandons des postes et les désertions non déclarées. Celui qui travaille ailleurs sait qu'il s'expose aux sanctions qu'il faut désactiver en coopérant avec son chef hiérarchique. Par exemple, il y a des JPO, des Énarques et Standardistes qui partagent leur rémunération de la fonction publique avec leurs chefs de bureau, chefs de divisions, directeurs ou secrétaires généraux qui couvrent leurs absences.

Trois autres raisons poussent également les jeunes fonctionnaires précités à se soustraire de leurs obligations professionnelles à la fonction publique. D'abord, les effectifs pléthoriques au bureau et les mauvaises conditions de travail. D'ailleurs, dans beaucoup de services publics, il existe un système de présence alternée au travail. Certains fonctionnaires ne viennent au travail que deux ou trois fois par semaine, mais ils sont toujours payés à temps plein. Ce qui leur donne une grande marge de manœuvre pour exercer d'autres professions dans le secteur public et/ou privé. On retrouve aussi beaucoup de JPO, Énarques et Standardistes qui sont démotivés du fait qu'ils ne peuvent être présents au bureau mais sans avoir des dossiers à traiter parce qu'on ne leur fait pas confiance. Il y en a aussi qui ne supportent pas non plus d'être dirigés par des fonctionnaires moins compétents »⁵³. Enfin, il existe des cas des Standardistes, des JPO et des Énarques qui ont refusé de travailler dans les services publics de pacotille, mais sans perdre respectivement la prime spéciale spécifique, la prime de performance ou la prime du corps des administrateurs civils. Dans la plupart des cas, les JPO, les Énarques et les Standardistes n'ont fait que reproduire les pratiques courantes au sein d'une fonction publique capturée par les dirigeants politiques et rongée par la corruption. Tous ceux qui sont en situation d'irrégularité sont généralement couverts par leurs chefs hiérarchiques soit parce qu'ils font partie de leurs réseaux, soit en raison des arrangements « gagnant-gagnant » de type « *leyisa punda punda a*

⁵⁰ L'appellation standardiste désigne le fonctionnaire affecté à une direction standard. Parmi eux, certains sont des Énarques.

⁵¹ Lettre n° BUR.SGA/VPM-FP-MA-ISP/TBA/DRH/11/112/MBE/1503/2024, p 2.

⁵² Entretien du 29 juillet 2024.

⁵³ Entretien du 2 février 2025 avec un ancien président des Énarques.

leyisa yo », c'est-à-dire le partage du revenu irrégulièrement perçu avec le chef en vue de désactiver la redevabilité bureaucratique. Cette stratégie est monnaie courante dans l'ensemble de l'administration publique (Mabi, 2023 ; Malukisa, 2024a).

4.2. Le cercle vicieux de la maîtrise des effectifs et de la masse salariale

Malgré les multiples recensements, l'identification biométrique et la bancarisation, la réforme n'a pas permis de mettre un terme à deux grands fléaux de l'administration publique, à savoir : les agents fictifs et les nouvelles unités (NU). Ces dernières représentent une catégorie des « agents recrutés en violation flagrante des dispositions légales et réglementaires en la matière »⁵⁴. En décembre 2022, le VPM de la Fonction publique avait lui-même reconnu que ces nouvelles unités sont devenues « de plus en plus nombreuses et fragilisent de ce fait, la bonne gestion des ressources humaines de l'État, laquelle nécessite un management prévisionnel des effectifs, des emplois et des compétences »⁵⁵. Le mois précédent, le VPM avait suspendu le Secrétaire général aux affaires sociales pour avoir procédé au « recrutement d'une centaine de nouvelles unités »⁵⁶.

En effet, à Kinshasa et à l'intérieur du pays, il existe une demande importante de numéros matricules. Dans l'objectif de séduire les électeurs, les hommes politiques, en complicité avec les hauts fonctionnaires, ont l'habitude de leur offrir ces numéros matricules, surtout pendant la période de campagne électorale. Comme nous l'avons déjà souligné, la déroute spectaculaire de la réforme de la fonction publique commence à partir de la période de fortes contestations politiques ayant précédé la tenue des élections de 2018. Selon un chef de division des ressources humaines, les efforts fournis pendant plusieurs années pour la maîtrise des effectifs et de la masse salariale ont été annihilés par les politiciens. En 2016, fait-il observer, « Pascal Isumbisho a quitté ce ministère de la fonction publique en nous laissant avec 780.000 numéros matricules, il n'y avait pas de mécanisations en masse, surtout que le premier ministre Matata avait suspendu les recrutements. Mais après ce gouvernement, tout a basculé. Le nouveau ministre de la fonction publique que vous connaissez [Michel Bongongo] a distribué les numéros matricules comme les cacahuètes. Fin 2018, il nous laisse, je crois bien avec 1. 500.000 numéros matricules. Il y a eu une augmentation de plus ou moins 720.000 numéros matricules en l'espace de 2 ans »⁵⁷.

Dans sa circonscription électorale de Mbandaka, Bongongo a été surnommé « ami des fonctionnaires »⁵⁸ et a battu campagne pour lui-même et le candidat président de la République du pouvoir en présentant son bilan de mécanisation des fonctionnaires non seulement dans cette circonscription électorale, mais aussi sur l'ensemble du territoire national. Sous la présidence de Félix Tshisekedi, il y a eu également plusieurs vagues de mécanisation. En mars 2025, le Vice-premier ministre, ministre de la fonction publique a fait la déclaration selon laquelle « 174.000 agents et fonctionnaires ont été mécanisés en l'espace de trois ans »⁵⁹.

⁵⁴ Vice-premier ministre, Ministre de la Fonction publique, modernisation de l'administration publique et innovation du service public, Note circulaire du 28/12/2022 n° 008/CAB.VPM/FP-MA-ISP/JPL/TKB/JMN/CKK/AMAT/2022 à l'attention des Mesdames et Messieurs les Secréaires généraux, Inspecteurs généraux et directeurs généraux de l'administration publique de l'État, p 2.

⁵⁵ Vice-premier ministre, Ministre de la Fonction publique, modernisation de l'administration publique et innovation du service public, Note circulaire du 28/12/2022 n° 008/CAB.VPM/FP-MA-ISP/JPL/TKB/JMN/CKK/AMAT/2022, p 2.

⁵⁶ <https://fonctionpublique.gouv.cd/j-p-lihau-suspend-le-sg-aux-affaires-sociales-pour-recrutement-irregulier-des-nouvelles-unites/>, consulté le 23 avril 2023.

⁵⁷ Entretien du 11/02/2022 à Kinshasa.

⁵⁸ <https://7sur7.cd/campagne-electorale-michel-bongongo-invite-la-population-de-lequateur-a-voter-shadary-le-23-dec>, consulté le 3/08/2022.

⁵⁹ <https://www.radiokapi.net/2025/03/03/actualite/societe/plus-de-170-000-agents-et-fonctionnaires-mecanises-en-3-ans>, consulté le 3 avril 2025.

Dans la perspective de l'effort de guerre, le Conseil des ministres du 31 janvier 2025 présidé par le chef de l'État avait décidé de suspendre « pour une durée de 12 mois, les augmentations salariales, les corrections des grades, et les mécanisations des agents publics de l'État, autres que les militaires et policiers, sauf dérogation spéciale »⁶⁰. Cette mesure ne va pas tenir longtemps. Au cours du Conseil des ministres du 7 février 2025, la première ministre annonce que le président de la République a donné des instructions au VPM de la fonction publique, à savoir :

- « L'exécution du réajustement du traitement de base des Agents de carrière ainsi que des policiers et militaires tel que convenu précédemment dans les accords de Bibwa entre le Gouvernement et les bancs syndicaux et acté en Conseil des Ministres ;
- La finalisation de la troisième vague de titularisation en grade des Agents de carrière des services publics de l'État occupant, à titre intérimaire, des postes organiques sans être revêtus des grades statutaires correspondants ;
- La régularisation administrative des agents, en activité, dits « Nouvelles Unités » régulièrement inscrits dans le Fichier de Référence de l'Agent Public et ceux déjà pris en charge par l'État ;
- Et le processus de mécanisation progressive de certaines catégories d'agents grâce à une partie des économies pouvant être dégagées des travaux d'assainissement en cours du fichier des fonctionnaires »⁶¹.

Là où le bât blesse, les mécanisations qui se font sans cesse ne tiennent pas compte de l'évaluation de la qualité des ressources humaines. Il n'y a aucun intérêt pour soumettre ces nouvelles unités à un concours afin de sélectionner les fonctionnaires dont l'administration publique a réellement besoin. Théoriquement, c'est le ministère de la fonction publique qui doit organiser le concours, sur demande des ministères sectoriels, mais ces derniers ont l'habitude de procéder aux recrutements en masse des nouvelles unités, en violation des dispositions légales (Moshonas et Baharanyi, 2020).

De Kabila à Tshisekedi, les mécanisations réservent la part du lion aux partisans des puissants acteurs étatiques, « tout se fait avec la bénédiction des hautes autorités du pays, les ministres, les parlementaires, les gouverneurs et les conseillers sont tous impliqués, chacun a sa liste des recommandés, et il faut en tenir compte pour consolider les relations entre les différents leaders de la majorité au pouvoir »⁶². Ce caractère inclusif de la mécanisation fait en sorte qu'il n'y ait pas de contestations ni de sanctions à tous les échelons. Au Sénat et à l'Assemblée nationale, les ministres de la fonction publique ne font pas l'objet d'interpellations, l'évolution de la réforme de la fonction publique ne suscite pas de débats allant dans le sens de pousser le gouvernement à réaliser les objectifs de cette réforme.

En RDC, quand on parle de la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, tout ne se limite pas aux nouvelles unités. Un autre débat récurrent est celui des agents fictifs. À ce propos, l'IGF a estimé en 2023 que l'État « perd chaque mois près de 65 millions de dollars américains »⁶³.

⁶⁰ Ministre de la Communication et médias, Compte rendu de la trentième réunion ordinaire du Conseil des ministres, p 4. <https://www.primature.gouv.cd/wp-content/uploads/2025/02/COMPTE-RENDU-DE-LA-TRENTIEME-REUNION-ORDINAIRE-DU-CONSEIL-DES-MINISTRES-DU-31-JANVIER-2025.pdf>, consulté le 6 mars 2025.

⁶¹ Ministre de la Communication et médias, Compte rendu de la trente et unième réunion ordinaire du Conseil des ministres, p 2. <https://www.primature.gouv.cd/wp-content/uploads/2025/02/COMPTE-RENDU-DE-LA-TRENTE-ET-UNIEME-REUNION-ORDINAIRE-DU-CONSEIL-DES-MINISTRES-DU-07-FEVRIER-2025.pdf>, consulté le 6 mars 2025.

⁶² Entretien du 24/01/2024 avec un ancien ministre de la fonction publique.

⁶³ <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20230429-rdc-les-emplois-fictifs-co%C3%BBtent-800-millions-de-dollars-annuels-au-pays>, consulté le 11 septembre 2023.

En février 2020, la même IGF avait présenté déjà un rapport préliminaire accablant à ce sujet, en soulignant que « la recherche des doublons n'est pas une tâche qui est correctement prise en charge dans le processus de liquidation de la paie. L'application SYGECPAF⁶⁴ ainsi que la base de données sur laquelle elle tourne, offrent beaucoup de vulnérabilités propices à l'injection des doublons »⁶⁵. Comme nous l'avons déjà relevé, jusqu'en juin 2023, le nombre de fonctionnaires en RDC serait passé 1.425.000 à 823.000. Autrement dit, il y aurait eu 602.000 fictifs écartés par l'identification biométrique. Quand bien même ces chiffres sont à prendre avec beaucoup de précaution dans la mesure où cette identification biométrique n'est pas clôturée, plusieurs missions du ministère du budget, de l'IGF et d'autres services de contrôle ont remarquablement démontré que le personnel fictif constitue un phénomène de masse dans les administrations publiques congolaises. « C'est toujours les fonctionnaires qui préparent la nourriture, déclare un directeur, mais on la mange ensemble avec les politiciens, plusieurs ministres sont généralement impliqués dans ces affaires, mais en public, ils font comme s'ils étaient innocents. Il y a des ministres qui font aussi partie des réseaux mafieux des fictifs. Moi j'en parle avec conviction parce que j'ai été le serviteur de certains à un moment donné »⁶⁶.

Même les projets des bailleurs ne sont pas épargnés par les fictifs. Dans le secteur de la santé par exemple, un médecin chef de zone (MCZ) nous a ainsi fait part de ce qu'il considère comme calvaire vécu pendant le covid-19. « Alors que ce qu'on reçoit des bailleurs est loin de couvrir nos besoins, dit-il, il faut encore donner quelque chose aux autorités. L'actuelle ministre provinciale de la santé nous avait tenu un jour des propos vraiment désolants...« *Na yebi que bo yibaka mbongo na bino ya ba activités, oyo ya nga pe bo bombela nga* » (je sais que vous détournez l'argent des activités [financées par les bailleurs], pensez aussi à me réserver ma part). Les MCZ avaient même rigolé. On venait de recevoir l'argent de Covid, et elle exigeait 1.000 dollars à chaque MCZ pour financer la sortie officielle du parti du gouverneur »⁶⁷. Dans pareille situation, les MCZ génèrent des agents fictifs pour justifier les dépenses. Le MCZ que nous avons rencontré est allé encore plus loin en nous montrant les échanges téléphoniques avec le médecin inspecteur provincial (MIP). Celui-ci lui avait envoyé le nom de son fils pour intégrer l'équipe de lutte contre le Covid. Mais en réalité, reconnaît le MCZ, « son fils ne travaille pas, c'est lui-même qui reçoit cet argent. Quand on paie les trois mois de prestation, le MIP a ses 800 dollars à envoyer par M-Pesa, selon les instructions qu'il m'avait données. Comme si cela ne suffisait pas, il m'a dit ceci un jour : *komisa yango 1.000* (fais en sorte que ça atteigne 1.000 dollars) »⁶⁸.

Au cours d'un autre entretien, le même MCZ évoque ce qu'il a vécu comme « baptême de feu » : « on avait organisé la campagne de vaccination contre la poliomyélite. À cette occasion, certains agents du bureau de la zone de santé m'ont dit qu'il faut mettre des gens au frigo, c'est-à-dire pour une planification de campagne pour la zone de santé, on a droit à 850 personnes, soit 50 par quartier. Mais la hiérarchie du PEV⁶⁹ va nous dire de prendre 40 et de lui réserver la part de 10 autres personnes. Imaginez-vous ce que ces gens gagnent (...) avec +/- 500 quartiers répartis sur 35 zones de santé. Si on vous prend 10 personnes, c'est beaucoup d'argent ! Si la hiérarchie le fait, nous faisons aussi la même chose. On réduit les effectifs, on peut prendre aussi 10 pour le compte de la zone de santé »⁷⁰.

⁶⁴ Système de gestion centralisée de la paie des agents et fonctionnaires de l'État.

⁶⁵ Inspection générale des finances (2020), Rapport de mission d'audit de la paie des fonctionnaires, février 2020, p 7.

⁶⁶ Entretien du 5/04/2024.

⁶⁷ Entretien du 10/11/2022.

⁶⁸ Entretien du 10/11/2022.

⁶⁹ Programme élargi de vaccination.

⁷⁰ Entretien du 03/11/2022.

Deux autres récits sont encore très édifiants. Le premier se déroule en province. Un jour, un ancien gouverneur intérimaire découvre les « opérations retour à Kinshasa »⁷¹. Un agent payeur [comptable public] du ministère des affaires sociales en mission est arrivé et il lui annonce la paie des « macarons rouges »⁷², après le retrait de fonds en banque. « Comme je suspectais les fictifs, affirme le gouverneur intérimaire, j'avais pris mes dispositions pour suivre cette opération. J'ai d'abord demandé à la banque de me renseigner sur le montant que cet agent payeur va retirer, et ensuite j'avais demandé à mon conseiller de suivre discrètement ce monsieur et d'observer les actes qu'il va poser après le retrait de fonds. Quelques temps après, mon conseiller m'alerte : en sortant de la banque, l'agent payeur s'approche des cambistes et fait le change en dollars américains d'une partie de l'argent destinés aux macarons rouges et il a remis le reste de francs congolais au chef de la division provinciale des affaires sociales. Le même agent payeur se dirige ensuite au port pour prendre son canot rapide pour rentrer à Kinshasa. C'est en ce moment que j'ai ordonné son arrestation. En présence du procureur, cet agent payeur promet de dire la vérité : les dollars américains représentent l'opération retour. Pour avoir agi ainsi, j'ai reçu des menaces d'un général de l'armée. Pour la même affaire, le ministre des affaires sociales m'a contacté au téléphone pour la libération de l'agent payeur qui n'est qu'un intermédiaire, et c'est à cette occasion qu'il m'avait révélé que le ministère de la défense était aussi impliqué dans cette affaire »⁷³.

Le second récit émane d'un ancien ministre de la fonction publique. « Quand je suis arrivé à la tête de ce ministère, dit-il, l'un de mes premiers objectifs était d'éliminer les fictifs et de maîtriser la masse salariale. Le renforcement du contrôle de la paie des fonctionnaires avait produit des résultats encourageants, on est parvenu à économiser 500 millions de francs congolais (plus de 500 milles dollars américains) destinés aux fictifs. Avec l'appui de la Banque mondiale, souligne-t-il, « nous avons fait le recensement des fonctionnaires à travers tout le territoire national. Le ministère de la fonction publique dispose désormais du plus grand serveur de la République pour la gestion rationnelle des effectifs. Aussitôt que j'avais ma base de données, il était question que le Ministère du budget puisse s'en servir, mais il n'en voulait pas ! On a lancé la bancarisation, mais elle ne pouvait pas permettre d'éliminer tous les fictifs parce qu'on a refusé d'utiliser ma base des données avec empreinte digitale. On a continué avec le vieux système de listing qu'on met désormais à la disposition des banques commerciales. Finalement, certains agents de ces banques ont intégré la mafia que nous devrions combattre. On fabrique des fausses cartes d'électeurs qu'on continue d'utiliser comme cartes d'identité ou des faux permis de conduire qui permettent aux fictifs de se présenter au guichet de la banque et d'être payés »⁷⁴. Ce deuxième récit démontre également qu'il y a des puissants acteurs étatiques qui entretiennent une économie informelle incompatible avec la maîtrise des effectifs et de la masse salariale.

En somme, les fonctionnaires fictifs ne constituent pas de faits isolés, ils doivent être interprétés comme les résultats de cette économie informelle qui profite aux acteurs étatiques d'en haut et d'en bas, comme on l'observe d'ailleurs dans d'autres secteurs, y compris les services de sécurité (Malukisa, 2024a ; Baaz et Olsson 2011 ; Moshonas 2019). Les coalitions au pouvoir n'empêchent ni mandataires politiques ni fonctionnaires de se livrer aux pratiques de rente décentralisées (Malukisa, 2024b, Marysse, 2018), même pour la paie des agents de l'État. Les autorités qui devraient combattre les fictifs sont presque les mêmes qui entretiennent ce phénomène. Dans ces conditions, même si on est de bonne foi pour demander des explications ou suspendre ceux qui agissent contre la réforme, on ne peut pas aller plus loin, en imposant

⁷¹ Rétrocession informelle pour le compte des autorités de Kinshasa.

⁷² Les démobilisés post-conflits armés orientés au Ministère des affaires sociales.

⁷³ Entretien du 06/05/2025.

⁷⁴ Entretien du 06/05/2025.

notamment des sanctions exemplaires parce que des acteurs plus puissants se cachent derrière les boucs-émissaires. Comme plusieurs études l'ont déjà démontré, « celui qui veut sanctionner se voit ainsi immédiatement l'objet de multiples « interventions », voire de menaces, de la part de ses pairs ou de personnages plus haut placés. Dans la plupart du temps, il est désavoué par sa propre hiérarchie, qui ordonne la relaxe de l'auteur de l'infraction ou la suspension de la peine » (Blundo et Olivier de Sardan, 2001). Finalement, le chef ne l'est pas nécessairement lorsqu'il s'agit de s'attaquer aux maux qui sont à la base du dysfonctionnement de l'administration publique.

4.3. Le fardeau des incompetents porté par les JPO, Énarques et Standardistes

Malgré l'existence de l'ENA et la restauration du concours, la plupart des fonctionnaires en RDC sont toujours recrutés par clientélisme ou patronage (Moshonas, 2019), peu importe le profil professionnel. En conséquence, l'administration publique regorge d'un effectif important des incompetents. Dans le secteur de la santé par exemple, une plainte a été constamment enregistrée pendant nos enquêtes : « on peut vous envoyer quelqu'un qui vient de finir fraîchement les études, sans compétence. Le monsieur vous est envoyé comme directeur de Nursing alors qu'il ne maîtrise rien. Il y a des agents qui accusent des déficits en formation »⁷⁵. Parmi les incompetents figurent également les faussaires. « Quand j'étais médecin chef de zone à Kisenso⁷⁶, affirme l'un de nos interlocuteurs, j'avais d'ailleurs fait arrêter un faux médecin qui travaillait au centre de santé Libération, avec une fausse commission d'affectation. Au fait, tout était parti de la plainte du médecin directeur de cet hôpital. Lorsque je verbalise ce monsieur, il a commencé par dire qu'il est médecin, formé à l'Unikin⁷⁷. Mais il était incapable de répondre à mes questions. Finalement, il avait fini par avouer qu'il n'était pas médecin »⁷⁸.

Un autre cas est celui du secteur de la justice. En mars 2018, le ministre Alexis Thambwe avait défrayé la chronique en annonçant que « plus de 200 individus » vont devoir être extirpés du corps de la magistrature pour n'y maintenir que des vrais magistrats »⁷⁹. Dans tous les ministères, l'existence des incompetents (faussaires ou non) ne fait l'ombre d'aucun doute, et cette situation s'explique par la baisse du niveau de l'enseignement en RDC, la corruption sévère qui caractérise le secteur de l'enseignement supérieur et universitaire et les défaillances du recrutement du personnel de l'État. Même dans les cas extrêmes où les faussaires sont extirpés, ils peuvent avoir la possibilité de trouver une autre administration publique grâce aux « parapluies ».

D'une manière générale, les décideurs politiques et les hauts fonctionnaires tolèrent le personnel incompetent pour trois principales raisons. D'abord, ils sont eux-mêmes à la base de cette situation lorsqu'ils recommandent leurs proches sans tenir nécessairement compte de leurs compétences. Ensuite, les autorités redoutent la réaction des syndicats qui peut se solder par une tension sociale. En RDC, les syndicats n'ont jamais pris d'initiatives allant dans le sens de pousser le gouvernement à évaluer les compétences des fonctionnaires qui soulèvent d'ailleurs des polémiques dans les bureaux. Enfin, la configuration tribale de certains services publics peut alimenter une tension ethnique lorsqu'il s'agit d'envisager une telle option.

Dans beaucoup de ministères, les JPO, les Énarques et les Standardistes bien formés portent ainsi le lourd fardeau des fonctionnaires incompetents. « Nous sommes nombreux dans ce

⁷⁵ Entretien du 19/10/2022 avec un médecin chef de zone de santé.

⁷⁶ Kisenso est l'une des communes les plus pauvres de Kinshasa.

⁷⁷ Université de Kinshasa.

⁷⁸ Entretien du 10/11/2022.

⁷⁹ <https://www.voaafricque.com/a/plus-de-200-faux-magistrats-debusques-en-rdc/4306643.html>, consulté le 3/05/2023.

bureau, raconte un Standardiste, mais c'est seulement quelques individus qui travaillent en réalité. Pour traiter les dossiers, on fait appel aux Standardistes, mais quand le même dossier va produire les effets [l'argent], nous sommes ignorés »⁸⁰. Indépendamment de considérations ethniques ou tribales, certains JPO, Énarques ou Standardistes sont ainsi devenus des acteurs incontournables dans leurs ministères. Ils sont approchés par les directeurs, les chefs de division ou les chefs de bureau pour compenser leurs faiblesses dans le traitement des dossiers administratifs. En même temps, les mêmes fonctionnaires incompetents n'acceptent pas qu'ils soient sous la direction de ceux qui se distinguent par leur compétence. Ce qui suscite d'autres tensions au sein de l'administration publique.

4.4. Accentuation de la fragmentation de l'Administration publique

Comme nous l'avons déjà démontré, l'administration publique congolaise est ethniquement ou régionalement fragmentée. La présente réforme a accentué non seulement les tensions Est/Ouest, mais aussi opposé, d'une part, les Énarques, les JPO et les Standardistes, et d'autre part, les « fonctionnaires martyrs », c'est-à-dire ceux qui se considèrent victimes d'une exploitation de la part de l'État congolais, avec des salaires dérisoires et une retraite non sécurisée. On peut ainsi observer l'existence de l'État et des administrations à plusieurs vitesses, à plusieurs normes (Chauveau et al., 2001).

A. Les fonctionnaires martyrs contre les Énarques, les JPO et les Standardistes

Dans la même perspective du rajeunissement de l'Administration publique, un Corps des administrateurs civils de l'administration publique est créé en décembre 2015 par le Premier ministre Matata⁸¹. Ces Administrateurs, recrutés et formés par l'ENA sont appelés à « exercer des fonctions supérieures d'encadrement, de direction, d'expertise ou de contrôle dans les administrations de l'État, les services administratifs d'une juridiction de l'ordre judiciaire ou d'ordre administratif ainsi que dans les entreprises et/ou les établissements publics de l'État »⁸². Comme on l'observe souvent dans la fonction publique congolaise, ce nouveau Corps a son statut particulier et les avantages qui y sont rattachés, en dehors du salaire de base uniforme de la fonction publique.

Tableau 6. Correspondance de grade des Administrateurs civils au sein de la Fonction publique

Grade Administrateurs civils	Correspondance Fonction publique
Administrateur junior	Chef de bureau
Administrateur sénior	Chef de division
Administrateur principal	Directeur
Administrateur général	Secrétaire général

Source : Article 5 du Décret n° 15/037 du 14 décembre 2015 portant création et statut particulier du Corps Administrateurs civils.

Dès qu'il est question d'affecter les premiers administrateurs à leurs postes, un sérieux problème se pose. La nomination au grade de chef de bureau est contestée par les autres fonctionnaires car elle entre en contradiction avec la loi n° 16/103 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services de l'État. Dans la quasi-totalité des administrations publiques, « les Énarques étaient presque pourchassés. Comment des jeunes gens, sans expériences devraient-ils du jour au lendemain devenir des chefs de ceux qui ont passé des décennies dans la même Fonction publique sans devenir des chefs de bureau ? »⁸³. Telle est la réaction d'un leader de l'Intersyndicale nationale de l'administration publique (INAP). En outre, la rémunération des administrateurs civils les oppose davantage aux vieux fonctionnaires (VPO). Ceux-ci « se considèrent comme des martyrs, ils ont tout donné au pays, ils ont sacrifié

⁸⁰ Entretien du 4/02/2024.

⁸¹ Décret n° 15/037 du 14 décembre 2015.

⁸² Ibidem, Article 2.

⁸³ Entretien du 22/09/2023.

leur jeunesse, sans aucune contrepartie, ils vont mourir pauvres, mais ceux qui viennent à peine d'intégrer l'administration publique sont gracieusement traités »⁸⁴.

Tableau 7. Grades, échelons, prime et transport des Administrateurs civils fixés en 2015

Grade et échelon		Prime (CDF)	Transport (CDF)	Total (CDF)	Total (USD ⁸⁵)
Administrateur junior	1 ^{er} échelon	750.000	104.000	854.000	921
	2 ^e échelon	825.000	104.000	929.000	1.002
Administrateur sénior	1 ^{er} échelon	930.000	156.000	1.086.000	1.171
	2 ^e échelon	1.023.000	156.000	1.179.000	1.271
	3 ^e échelon	1.125.300	156.000	1.281.300	1.382
Administrateur principal	1 ^{er} échelon	1.200.000	208.000	1.408.000	1.518
	2 ^e échelon	1.320.000	208.000	1.528.000	1.648
	3 ^e échelon	1.452.000	208.000	1.660.000	1.790
Administrateur général	1 ^{er} échelon	1.500.000	260.000	1.760.000	1.898
	2 ^e échelon	1.650.000	260.000	1.910.000	2.060
	3 ^e échelon	1.815.000	260.000	2.075.000	2.238
	4 ^e échelon	1.996.500	260.000	2.256.500	2.233

Source : Annexe du Décret n° 15/038 du 14 décembre 2015 portant fixation des rémunérations et autres avantages en faveur des Administrateurs civils.

En effet, depuis les années 1990, les fonctionnaires en RDC avaient perdu l'essentiel de leur pouvoir d'achat à cause notamment de la baisse spectaculaire de la production nationale et de l'hyperinflation. Lorsque les indicateurs économiques commencent à s'améliorer, ils espèrent assister à l'amélioration de leur revenu et des conditions de vie, mais « les vieux de la fonction publique » se rendent compte qu'ils sont apparemment des laissés-pour-compte.

Tableau 8. Évolution des salaires de base en USD entre 1992 et 2018 (Équivalence Administrateurs civils)

Grade	Année			
	1992	2000	2013	2018
Chef de bureau	70	18,5	96,6	117,5
Chefs de division	-	28,3	98,8	119,3
Directeur	79	34,6	101,8	120,4
Secrétaire général	107	71	103,6	122

Source : Moshonas S. et al. (2024). La désalarisation de la fonction publique ? L'économie politique des primes dans l'administration publique congolaise, University of Antwerp, Working Paper/2024.10, p 15.

En intégrant les administrations publiques, les Énarques disposent d'un grand avantage comparatif en bénéficiant d'abord de leur prime spécifique. Il en est de même des JPO et des Standardistes. Ensuite, ils ont droit au même salaire de base comme les autres fonctionnaires (VPO), mais aussi aux primes sectorielles des administrations où ils sont affectés. Cette disparité flagrante de rémunération accentue les tensions professionnelles. Les nouveaux venus ne sont pas les bienvenus. Dans la plupart des administrations centrales où ils doivent travailler, les Énarques dénoncent un traitement discriminatoire : ils « se heurtent à la défiance d'agents en place, qui craignent d'être supplantés par ces nouveaux arrivants. Ils soulignent en outre que, trop souvent, le contenu des tâches qui leur sont dévolues n'est en rapport ni avec la formation reçue, ni avec les compétences acquises »⁸⁶.

⁸⁴ Entretien du 6/02/2022 avec un leader syndical.

⁸⁵ Au taux interbancaire de 927,3.

⁸⁶ Ministère de la fonction publique, modernisation de l'administration et innovation du service public (2021), Op cit., p 71.

Durant le gouvernement de Matata, les primes des Énarques et JPO assurées par la Banque mondiale sont payées en dollars américains par le Bureau central de coordination (BCECO) alors que les autres fonctionnaires sont payés en francs congolais. En tenant compte de l'instabilité monétaire en RDC, cela signifie que certains fonctionnaires de la nouvelle génération conservent leur pouvoir tandis que d'autres (la grande majorité de VPO) en perdent au fil du temps. Mais après l'appui financier de la Banque mondiale, le gouvernement congolais n'a pas été en mesure de payer les Énarques et les JPO en dollars américains. Ces derniers ont enregistré une perte significative de leur pouvoir d'achat lorsque les primes ont été converties en francs congolais. Par exemple, en octobre 2020, les primes figurant dans le tableau 6 ont varié de 436 à 1.151 dollars américains⁸⁷, en partant du grade d'administrateur junior (chef de bureau) à celui d'administrateur général (secrétaire général). Plusieurs fonctionnaires VPO que nous avons interviewés étaient contents de voir les Énarques et les JPO dans cette situation : « ils doivent subir la perte de leur pouvoir d'achat comme tous les fonctionnaires de la République »⁸⁸.

En 2024, ces primes ont été ajustées, certains Énarques interviewés touchent entre 900 et 1.200 dollars américains. Après cette augmentation, la Secrétaire générale à la fonction publique a remis en question les prestations des Énarques, des JPO et des Standardistes. Parmi les Énarques, certains ont estimé qu'ils étaient victimes d'une jalousie de la part des VPO qui sont contre le réajustement de leur rémunération. Au cours de la même année 2024, le ministre de la Fonction publique s'est battu pour revoir également à la hausse les primes pour les fonctions spécifiques des cadres et agents des Secrétariats généraux chargés des actifs, des retraités et de l'Inspection générale de l'administration publique.

Tableau 9. Grille barémique réajusté (2024) des cadres et agents du Ministère de la Fonction publique

Grade Fonction publique	Montant CDF	Montant USD
Secrétaire général	4.500.000	1.607
Inspecteur général	4.500.000	1.607
Directeur	3.800.000	1.357
Chef de division	3.400.000	1.214
Chef de bureau	3.200.000	1.143
Attaché d'administration de première classe	2.300.000	821
Attaché d'administration de deuxième classe	2.000.000	714
Agent d'administration de 1 ^{ère} classe	1.800.000	643
Agent d'administration de 2 ^{ème} classe	1.200.000	429
Agent auxiliaire de première classe	900.000	321
Agent auxiliaire de deuxième classe	750.000	268
Huissier	450.000	161

Source : Vice-primature, Ministère de la Fonction publique, annexe à la lettre n° CAB.VPMIN/FP-MA-ISP/JPL/TKB/AAK/108/2024.

Jusqu'à la fin de nos enquêtes, ces primes n'étaient que partiellement payées. Ce qui renforce le sentiment d'injustice très manifeste chez les VPO. Comme le souligne encore une fois le rapport DGRH Stratégie harmonisée, les disparités de rémunération peuvent « expliquer en partie les difficultés d'intégration des JPO et Énarques au sein de la fonction publique »⁸⁹. Au ministère du budget, un Standardiste parle ainsi de son calvaire avec ses collègues : « nous n'avons été mis en service qu'en 2020. Pendant plus de trois ans, on nous a laissés au « garage ».

⁸⁷ Ibidem, p 76.

⁸⁸ Entretien du 18/01/2022.

⁸⁹ Ministère de la fonction publique, modernisation de l'administration et innovation du service public (2021), Op cit., p 71.

En plus, ces fonctionnaires du Budget n'ont même pas respecté les affectations du Ministère de la Fonction publique. On nous a envoyé dans une autre direction, à des postes pour lesquels on n'avait pas concouru. On se retrouve dans des directions où il y a déjà pléthore de personnel. Vous avez un cadre organique qui prévoit 28 personnes, mais vous êtes en réalité à 300 personnes. Voilà pourquoi même dans ma direction, il existe le système de rotation, on ne travaille pas tous les jours ouvrables. Pour mon cas par exemple, c'est 3 fois par semaine »⁹⁰.

Dans le cas du Ministère de l'Environnement et développement durable (MEDD), Bahati (2024), démontre également l'existence des stratégies de résistance consistant à multiplier les postes, les affectations des vieux fonctionnaires (VPO) dans les mêmes structures standards alors que c'est incompatible avec les objectifs de ces structures. En fonction du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative, il s'avère que lorsque les standardistes arrivaient au MEDD, ils étaient installés dans des bureaux séparés des « ayants-droits », c'est-à-dire les VPO afin de mieux les isoler administrativement. Le cadre organique était parfois modifié pour permettre aux VPO de ne pas être emportés par la réforme, en créant le bureau des directeurs-experts (Bahati, 2024). Dans un même ministère, dans une même direction, les fonctionnaires évoluent dans un climat professionnel conflictuel.

En effet, les difficultés d'intégration professionnelle et le blocage de carrière des Énarques sont bien connus au Ministère de la Fonction publique et à l'ENA. D'après un chef de Division des ressources humaines, « la réforme n'a pas tenu ses promesses ». Je connais, dit-il, « un Énarque de la première promotion qui, depuis 2015, est toujours Attaché d'administration 1^{ère} classe, il n'a jamais été promu alors que certains de ses collègues sont déjà devenus des directeurs ou des chefs de division. Je sais aussi que la majorité des Énarques affectés à la DGI et dans d'autres administrations sont très frustrés. En février et en mars 2024, il y a eu des ordonnances et décrets de promotion, mais ils n'ont pas été promus. En réalité, c'est le même système de branchement qui continue. On a trouvé beaucoup de gens qui ont des numéros matricules récents, mais qui sont devenus des directeurs, des chefs de division ou des chefs de bureau. Il faut être dans les cabinets politiques ou en connexion avec les dirigeants politiques ou les hauts-fonctionnaires pour gagner en promotion »⁹¹. À Kinshasa et dans les provinces, l'ascension professionnelle des JPO, des Énarques et des Standardistes dépend surtout du capital social dont dispose chacun d'eux.

B. Les administrations bouche pleine contre les administrations bouche fermée

À première vue, les fonctionnaires congolais sont réputés pauvres. Cette perception ne correspond pas nécessairement à la réalité. Lorsque la réforme de l'Administration publique commence son envol vers les années 2010, le budget de la RDC tourne autour de 6 milliards de dollars américains (Trefon, 2010). Aujourd'hui, ce budget aurait triplé, le boom minier a permis au pays de retrouver le sentier de la croissance économique, mais la répartition du revenu national demeure marquée par de profondes inégalités. La croissance en RDC n'est pas inclusive (Marysse, 2015), elle bénéficie surtout à l'élite politique et aux hauts fonctionnaires. Les administrations publiques congolaises se caractérisent par les inégalités verticales de revenus à cause notamment des primes spectaculaires réservées à une catégorie des agents de l'État occupant les postes de direction dans les administrations stratégiques (Stylianos et al., 2024 ; PNUD, 2015). En effet, « l'absence d'un système de classification des emplois avec l'idéal de l'équité des rémunérations, qui tient compte notamment des études, responsabilités, risques encourus, et environnement du travail contribue à cette situation d'inégalités verticales de revenus » (PNUD, 2015).

⁹⁰ Entretien du 22/03/2025 avec un JPO.

⁹¹ Entretien du 26/08/2024.

En fonction de son influence ou de sa capacité de négociation, chaque administration publique dispose de ses propres primes. Ce qui génère des inégalités aussi parmi les Énarques, les JPO et les Standardistes.

Tableau 10. Primes versées aux JPO par Ministère (en dollars américains) de 2018 à 2020

Ministère	Août 2018	Octobre 2020
Mines	De 806 à 1.306	-
Budget	833	684
Finances	831	684
Affaires étrangères	619	508
Coopération internationale	547	449
Plan	479	393
Fonction publique	474	389
Communication et médias	446	366
Économie	438	359
Justice	430	353
Énergie	417	342
Urbanisme	De 316 à 405	De 296 à 332
Portefeuille	366	300
Agriculture	361	296
Intérieur/Sécurité	343	282
Développement rural	317	260
Droits humains	306	251
Environnement	306	251
Genre	306	-

Source : Ministère de la fonction publique, modernisation de l'administration et innovation du service public (2021). *Rapport final stratégie harmonisée*, Direction générale des ressources humaines au Secrétariat général aux actifs, p 78.

Comme on peut l'observer, les primes les plus basses sont payées dans les ministères qui devraient avoir un impact considérable sur le vécu quotidien de la population. Un secteur comme celui de l'enseignement qui doit former les élites politiques et administratives n'attirent d'ailleurs pas les JPO, les Énarques et les Standardistes car le personnel est sous payé, et il n'y a pas d'opportunités intéressantes de primes. Une vingtaine d'enseignants du primaire et du secondaire que nous avons interrogés gagnent entre 380.000 et 450.000 francs congolais (136 et 161 USD) par mois (salaire et prime).

Par ailleurs, il convient de noter qu'au sein des ministères juteux, il existe aussi des inégalités prononcées. Les comparaisons interministérielles mettent en évidence les privilèges des fonctionnaires de la Direction de la paie (DIRPAIE) du Ministère du budget et de la Direction du trésor et moyens de financement (DTMF), anciennement appelée Direction du trésor et de l'ordonnancement (DTO), du Ministère des finances. Dans ces deux administrations, nous avons découvert des fonctionnaires qui, grâce à une multitude de primes, gagnent un revenu mensuel variant entre 9 et 27 millions de francs congolais (3.214 et 9.643 USD).

Quand bien même ces directions sont réputées pour leurs primes mirobolantes, les tensions internes ne manquent pas à cause notamment des suspicions de détournement ou des inégalités observées dans la clef de répartition. Par exemple, en juillet 2024, certains agents de la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) avaient accusé la directrice de la DTMF d'avoir mis en place des mécanismes de détournement de la prime d'encadrement de la paie, de la prime de production et suivi de l'état liquidatif, de la prime institutionnelle et de la prime de la DTO. Dans un mémorandum adressé au Ministre des finances, ces agents ont révélé l'existence des arrangements informels ayant fait en sorte que les trois premières primes « soient sous le chapitre budgétaire du Secrétariat général du Budget. Une partie de l'enveloppe

des primes est rétrocédée aux autres intervenants...non identifiés »⁹². Le même mémo renseigne que la directrice incriminée « a été citée dernièrement dans le rapport de la mission de l'IGF sur l'examen de l'état liquidatif, parmi les fonctionnaires qui touchaient sur plusieurs listings de paie des différents ministères »⁹³.

En effet, la multiplicité des primes est surtout l'apanage des fonctionnaires de la DTMF et de la DIRPAIE. La liste non exhaustive comprend la prime de production de bouchures des statistiques des finances publiques, la prime de la chaîne de la dépense, la prime de régularisation des dossiers, la prime de rétrocession, la prime de conciliation des chiffres, la prime d'encadrement de la bancarisation, etc. (Moshonas et al., 2024). Pour les Énarques et les JPO qui touchent respectivement la prime des administrateurs civils et la prime de performance, ils bénéficient encore de la prime spéciale spécifique lorsqu'ils travaillent dans les directions standards.

En dehors des primes, les fonctionnaires se battent pour les missions à l'intérieur et à l'extérieur du pays qui sont généralement mieux payées. Un jour, nous avons rencontré les cadres et agents de la DIRPAIE internés dans un prestigieux hôtel appartenant à un ancien haut fonctionnaire du ministère du budget. Ces cadres et agents faisaient un travail pour lequel ils avaient été engagés, mais devraient toucher 5.000 dollars américains à chacun pendant moins d'une semaine. Les missions dans les provinces réputées riches sont très sollicitées (Haut Katanga, Lualaba, Kongo central, Nord Kivu, Sud Kivu). « Quand j'effectue une mission dans ces provinces, déclare un directeur, je peux m'attendre à rentrer à Kinshasa avec un minimum de 9.000 dollars. Voilà pourquoi on a l'habitude de créer beaucoup de missions dans ces provinces »⁹⁴. Dans certains cas, les « missionnaires » ne dépensent pas leurs frais de mission débloqués par le trésor public car ils sont pris en charge par leurs hôtes. D'habitude, ce sont des cadres ou des agents proches du chef qui sont envoyés en mission même s'ils ne maîtrisent pas les dossiers.

Qu'il s'agisse des dirigeants politiques ou des fonctionnaires, tout le monde reconnaît l'ampleur des inégalités de rémunération en RDC. Le 25 avril 2025, le chef de l'État avait lancé, à Kinshasa, les travaux d'élaboration de la politique salariale au sein de l'administration publique. À cette occasion, le Vice premier ministre de la fonction publique avait publiquement dénoncé le fait que depuis plusieurs années, le secteur public est le théâtre des disparités salariales les plus flagrantes en ces termes : « d'un côté, nous avons des administrations que l'on pourrait qualifier, sans ambages, de mieux nanties ou bouche pleine. Ce sont ces administrations qui bénéficient des budgets confortables de rémunération, en plus d'autres avantages issus des mécanismes bien souvent opaques, et tout cela souvent déconnecté de l'effort effectivement fourni et de la qualification. Une opulence qui, très souvent, contraste violemment avec le quotidien d'autres fonctionnaires et agents publics de l'État, pourtant dévoués, prestant dans d'autres secteurs. Cette situation parfois alimentée par des réseaux d'influence et des pratiques clientélistes crée un sentiment d'iniquité et surtout d'impunité, et alimente un système administratif à double vitesses, mieux à deux visages : les nantis et les autres, les riches et les pauvres, les mieux servis et les laissés-pour-compte... »⁹⁵. Même les Énarques, les JPO et les standardistes sont divisés car certains d'entre eux ont un niveau de rémunération excessivement élevé pouvant atteindre au moins 10 milles dollars par mois, grâce à l'effet cumulatif des

⁹² Collectifs des agents de la Direction du trésor et moyens de financement, Mémo du 24/07/2024 à l'attention de son Excellence Monsieur le Ministère des finances.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Entretien du 14/03/2023.

⁹⁵ Jean-Pierre Lihau, allocution à l'occasion de la cérémonie officielle du lancement des travaux d'élaboration de la politique salariale des agents publics de l'État, Kinshasa, le 25/04/2025.

primes. En principe, les administrateurs civils ont une vocation interministérielle, ils sont tenus à la mobilité au sein de la fonction publique⁹⁶, mais ceux qui sont dans les administrations riches ont intégré des réseaux de patronage le rendant « indébouillonnables ». Ce qui suscite des frustrations auprès de leurs autres collègues évoluant dans les administrations pauvres.

En effet, au-delà des discours officiels, il n'est pas évident de renverser la vapeur car les fonctionnaires à revenu élevé sont soit politiquement engagés, soit au service des dirigeants du pays réputés dans la prédation (Malukisa, 2024b ; Marysse, 2018). Les scandales de corruption en RDC impliquent généralement les dirigeants du pays et les fonctionnaires intervenant sur la chaîne de la dépense publique. Parmi ces fonctionnaires figurent également les membres de famille et d'autres proches de mêmes dirigeants politiques qui reconnaissent l'accentuation des inégalités de revenu pendant la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique. Certains de ces fonctionnaires privilégiés sont d'ailleurs tenus de garder « le secret d'État » des affaires sensibles qu'ils gèrent pour le compte des « excellences⁹⁷ ou des honorables⁹⁸ ». Dans ces conditions, comment peut-on scier la branche sur laquelle on est assis ?

Pour toutes ces raisons que nous venons d'aborder, les administrations publiques à Kinshasa et à l'intérieur du pays sont conflictogènes et profondément divisées. Elles sont rongées par la jalousie, les règlements de comptes, les compétitions informelles de promotion et d'accès aux fonctions les mieux rémunérées. Dans un environnement caractérisé par l'insécurité professionnelle, les fonctionnaires redoutent surtout les empoisonnements qui sont devenus monnaie courante. Par exemple, en avril 2025, le secrétaire général à l'intégration régionale avait signalé une vingtaine de cas des directeurs, chefs de division, chefs de bureau et des attachés d'administration empoisonnés. Comme conséquence, souligne-t-il dans une lettre adressée à son ministre, « cela a créé une psychose générale qui a conduit à la cessation spontanée de service »⁹⁹. Parmi les victimes figurent les membres du cabinet d'un ancien ministre de la Coopération régionale, injectés dans la fonction publique, comme cela est généralement le cas en RDC.

L'accentuation de la fragmentation des administrations publiques congolaises est encore perceptible dans la sphère syndicale. D'une part, il existe l'Association des Énarques et le Collectif des Jeunes professionnels, et d'autre part les syndicats ordinaires mais émiettés. Selon Kiyangi (2021), la RDC compte plus de 1.000 syndicats professionnels et interprofessionnels dont certains sont pro pouvoir dans l'objectif de préserver les avantages acquis. En dehors des « syndicats-mallettes », c'est-à-dire politiquement créés et entretenus « dans le seul but de diviser les travailleurs et de s'en assurer l'allégeance »¹⁰⁰, il y a des associations informelles des hauts fonctionnaires visant à capturer les autorités politiques afin que ces dernières puissent les maintenir en fonction ou les promouvoir. Lorsque j'ai été nommé à la tête du ministère de la fonction publique, raconte un ancien ministre, « les secrétaires généraux voulaient à tout prix me recevoir, c'est dans leurs habitudes semble-t-il. On s'est rencontré dans un hôtel de plusieurs niveaux appartenant à l'un d'entre eux. J'étais d'abord étonné de voir un tel patrimoine appartenir à un fonctionnaire. Ensuite j'avais compris que chaque fois qu'on change de ministre, les secrétaires généraux recourent à cette stratégie de séduction »¹⁰¹. Démontrez au nouveau ministre ce qu'on détient comme actif immobilier est une façon subtile de lui faire

⁹⁶ Article 11 du Décret n°15/037 du 14 décembre 2015 portant création et statut particulier du Corps des Administrateurs Civils de l'administration publique de la République Démocratique du Congo.

⁹⁷ Appellation des membres du gouvernement.

⁹⁸ Appellation des membres du parlement.

⁹⁹ Secrétaire général à l'Intégration générale, lettre n° 100/SG-IR/1049/2025, du 24/04/2025.

¹⁰⁰ <https://www.irwcgsp.be/solidarite-syndicale-internationale-en-rdc-le-syndicalisme-est-un-sport-de-combat/>, consulté le 03/08/2024.

¹⁰¹ Entretien du 06/05/2025.

comprendre qu'il peut avoir la même chose ou faire plus, à condition d'intégrer le réseau des secrétaires généraux.

Dans la plupart des cas, les syndicats en RDC et les associations informelles des fonctionnaires cherchent à défendre ou à préserver des intérêts des individus ou des catégories professionnelles en compétition. En conséquence, la portée de l'action collective est très limitée. Malgré le non-respect des engagements du gouvernement dans presque tous les secteurs, il n'y a jamais eu de grève générale en RDC. Au lieu de renforcer l'unité des fonctionnaires, la réforme de l'administration publique est devenue leur pomme de discorde, en raison notamment des disparités ethniques, régionales, salariales, etc.

Au cours de ces dernières années, la fragmentation de l'administration publique se traduit également par une sorte de « guerre froide » dans les réseaux sociaux où les fuites des documents administratifs sensibles sont généralement orchestrées par les fonctionnaires d'une certaine obédience dans l'objectif de fragiliser leurs adversaires. Dans les mêmes réseaux sociaux, les calomnies sont légion. Dans les institutions clefs du pays, les camps en conflit (y compris les syndicats) entretiennent des réseaux d'informateurs et de parapluies. Ces réseaux comprennent les directeurs de cabinet, les conseillers, le personnel du protocole, les secrétaires, etc. Ils peuvent être du même groupe ethnique des fonctionnaires en compétition, ou des affairistes des conflits administratifs comme on l'observe d'ailleurs dans d'autres domaines (Malukisa et Titeca, 2018 ; Malukisa, 2019). Pour arbitrer les conflits ou influencer la décision de la hiérarchie, ces intermédiaires se font rémunérer. « On m'a déjà sollicité une fois, j'avais refusé, mais je sais qu'il y a des collègues du cabinet qui font ça »¹⁰², déclare un conseiller dans une importante institution politique du pays. Ce qui revient à dire que les autorités publiques peuvent aussi être manipulées par leurs collaborateurs, et prendre ainsi des décisions inappropriées.

Conclusion

La réforme de l'administration publique en République démocratique du Congo a toujours été officiellement proclamée par tous les gouvernements que le pays a connus jusqu'à ce jour. De Kabila à Tshisekedi, la mise en œuvre de cette réforme est révélatrice d'une politique d'autruche. À tous les niveaux, les dirigeants politiques et les fonctionnaires impliqués dans différentes phases de cette réforme se caractérisent par une ambivalence. Sur papier tout le monde est d'accord sur un point : la Fonction publique est dysfonctionnelle et nécessite des solutions urgentes pour le renforcement de ses capacités de fourniture des services publics répondant aux attentes des citoyens. Cependant, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre de ces solutions telles qu'envisagées dans le cadre de cette réforme de l'administration publique, on observe un manque de cohésion de l'action gouvernementale et la fragmentation corporative des fonctionnaires. Comme on l'observe dans d'autres domaines, les résultats enregistrés à ce jour demeurent décevants dans une large mesure.

Hier comme aujourd'hui, la réforme de la fonction publique est prisonnière des enjeux politico-ethniques, d'une économie informelle et d'une économie politique de recrutement et de promotion accordant très peu de place à la méritocratie, aux fonctionnaires qualifiés, compétitifs et disciplinés. Comme nous l'avions démontré, la réforme a finalement produit trois résultats inattendus, à savoir : l'imprévisibilité du rajeunissement de l'administration publique, le cercle vicieux de la maîtrise des effectifs et de la masse salariale et l'accentuation de la fragmentation de la fonction publique. Les Énarques, les Jeunes professionnels et les Standardistes ont fini par reproduire les normes pratiques des autres fonctionnaires à la base de multiples défaillances des administrations publiques congolaises.

¹⁰² Entretien du 22/02/2024.

Parallèlement au concours, la majorité écrasante des fonctionnaires compétents et incompétents continuent de trouver leurs places au sein des administrations publiques en s'appuyant sur les réseaux de patronage ou de clientélisme. Dans le contexte où le secteur privé est sous développé dans la plupart des provinces de la RDC, tout leader politique qui offre des emplois publics espère ainsi consolider sa base électorale. Le vote étant dans une large mesure tribalo-ethnique, les dirigeants politiques ont ainsi tendance à accorder beaucoup de faveur d'intégration dans l'administration publique aux originaires de leurs provinces, territoires, secteurs ou groupements.

Dès le départ, la réforme a suscité des inquiétudes au niveau des dirigeants politiques et des hauts fonctionnaires de l'Ouest du pays qui ont subi une perte de leur influence depuis la chute de Mobutu et l'avènement au pouvoir de Kabila (père et fils) au profit des autres dirigeants politiques et hauts fonctionnaires de l'Est de la RDC qui ont surtout piloté la réforme de la fonction publique. L'alternance politique de décembre 2018 a encore renforcé la compétition entre les deux camps. Le pouvoir du président Tshisekedi a offert des opportunités aux originaires de l'Ouest, tout en veillant aussi aux intérêts de l'Est pour ne pas perdre le soutien des leaders politiques influents de cette partie de la République qui sont des anciens alliés de Joseph Kabila, devenu un opposant redoutable.

Le rajeunissement de l'administration publique a encore enregistré une forte tension ethnique à partir de 2015, lors du nouveau découpage territorial en RDC. Ce découpage qui s'inscrit dans le cadre de l'actuel processus de décentralisation a bouleversé les anciens équilibres régionaux et a débouché sur l'intensification de la lutte entre les originaires et les non originaires. Dans beaucoup de provinces, les gouvernements provinciaux n'ont pas accepté les affectations des Énarques et des JPO non originaires, et généralement considérés comme des « étrangers » ou des « mercenaires ».

Par ailleurs, malgré les multiples recensements, l'identification biométrique et la bancarisation, la réforme n'a pas permis de mettre un terme à deux grands fléaux de l'administration publique, à savoir : les agents fictifs et les nouvelles unités. Quand il s'agit de mécaniser ces dernières, les autorités publiques se réservent de les soumettre à un concours afin de sélectionner les fonctionnaires dont l'administration publique a réellement besoin. En effet, cette recherche a démontré que le clientélisme et le patronage entretenus par les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires congolais vont au-delà des enjeux politiques habituellement mis en exergue. Il existe aussi une économie informelle des agents fictifs et des nouvelles unités dont tirent profit les puissants acteurs étatiques.

Comme nous l'avons également démontré, la réforme actuelle a également accentué la fragmentation de l'administration publique, en garantissant aux Énarques, JPO et Standardistes un statut privilégié, avec des primes qui dépassent le revenu de la majorité des fonctionnaires évoluant dans les administrations démunies. En outre, la plupart de ces Énarques, JPO et Standardistes ont fini par intégrer les réseaux de clientélisme ou de patronage qui génèrent les inégalités criantes et relèguent au second plan les impératifs d'amélioration de la fourniture des services publics.

Bibliographie

Actualite.cd. (2024). RDC : le nombre de fonctionnaires réduit de 14 million à 795.000 après un contrôle rigoureux. <https://actualite.cd/2024/08/24/rdc-le-nombre-de-fonctionnaires-reduit-de-14-million-795-000-apres-un-controle-rigoureux>, consulté le 5 janvier 2025.

- Adeleke Adegami et Uche Charles .I.N. (2015). "Ethnicity and Ethnic Politics: An Impediment to political Development in Nigeria". *Public Administration Research*, 1(4) pp 59-67.
- Ake C. (1993). "What the Problem of Ethnicity in Africa". *Transformation*, 22, pp 1-14.
- Baaz M.E. and Olsson O. (2011). "Feeding the Horse: Unofficial Economic Activities within the Police Force in the Democratic Republic of the Congo", *African Security*, 4(4), pp 223-241.
- Bahati Mastaki O. (2024). Structures standards ou réforme de l'administration publique de trop en RDC. Cas du Ministère de l'environnement et développement durable. *Conjonctures de l'Afrique centrale*, 103, pp 149-174.
- Bellina S., Darbon D., Eriksen S.S. et Sending O.J. (2010). *L'État en quête de légitimité*. Paris, Charles Léopold Mayer.
- Bierschenk T. and Olivier de Sardan J.-P. (2014). "Ethnographies of public services in Africa. An emerging research paradigm". In *State at Work. Dynamics of African Bureaucracies*. Bierschenk T. and Olivier de Sardan (Eds), Leiden/Boston, pp 35-65.
- Blundo G. (2015). "The King is not a Kinsman: Multiple Accountability and Practical Norms in West African Bureaucracies". In *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan*, De Herdt T. and Olivier de Sardan (Eds), London and New York, Routledge, pp 142-159.
- Blundo G. (2014). "Seeing like state agent: the ethnography of reform in Senegal's Forestry services". In Bierschenk T. and Sardan J.-P. (Eds), *Studying the dynamics of African bureaucracies: An introduction to states at work*, Leiden, Brill, pp 69-89.
- Blundo G. (2001). « Négocier l'État au quotidien : agents d'affaires , courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise ». *Autrepart*, 20 (4), pp 75-90.
- Blundo G. et Olivier de Sardan J.-P. (2001). « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest ». *Politique africaine*, 83, pp 8-37.
- Bulembi J., Bongo S. et Nkoy Batimba (2023). RDC – Fonction publique : le nombre de fonctionnaires passe de 450.000 à 73.000 à Kinshasa. <https://www.youtube.com/watch?v=NF7mZ2HeVh4>, consulté le 5 novembre 2024.
- Boege V., Brown A., Clements K. and Nolan A. (2008). "On Hybrid Polical Orders and Emerging States: State Formation in the Context of Fragility". Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. https://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2595/pdf/boege_et_al_handbook.pdf.
- Cameron R. (2010). « La redéfinition des relations politico-administratives en Afrique du Sud ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 76(4), pp 709-734.
- Chauveau J.-P., Le Pape M. et Olivier de Sardan J.-P. (2001). « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques ». In Winter G. (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD, pp 145-163.
- Clifford C. et Wright V. (1988). « La politisation de l'administration britannique : ambitions, limites et problèmes ». *Revue française administration publique*, 86, pp 267-280.
- Congo profonde. (2023). Du rififi aux Affaires étrangères : le SG suspendu du ministère accuse le ministre Lutundula d'harcèlement et tribalisme ! <https://congoprofond.net/du-rififi-aux-affaires-etrangeres-le-sg-suspendu-du-ministere-accuse-le-ministre-lutundula-dharcèlement-et-trbalisme111/>, consulté le 7 mai 2023.
- Cooper C. A. (2021). "Politization of Bureaucracy across and within Administrative Traditions". *International Journal of Public Administration*, 44(7), pp 564-577.
- Dahlström C. and Niklasson B. (2013). "The politics of politization in Sweden". *Public Administration*, 91(4), pp 891-907.
- Darbon (2003). « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle ». *Revue française d'administration publique*, 105-106, pp 125-152.

- Darbon D. (1995). "Public Administration, State and Society". In A. Kirk-Greene and D. Bach (eds.), *State and Society in Francophone Africa since independence*, London, Palgrave Macmillan.
- Darbon D. (1990). « L'État prédateur ». *Politique africaine*, 39, pp 37-45.
- Darbon D. et Crouzel I. (2009). « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques ». In Gazibo M et Thiriot C., *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, pp 71-101.
- De Villers G. (2013). « Crawford Young et l'histoire du politique au Congo-Kinshasa ». *Conjoncture de l'Afrique Centrale*, 84, pp 107-128.
- De Visscher C. et Le Bussy G. (2001). « La politisation de la fonction publique : quelques réflexions d'ordre comparatif ». *Revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration Publique*, 3, pp 1-15 [en ligne], consulté le 17 mars 2025. <https://journals.openedition.org/pyramides/538>.
- Depeche.cd (2020). Affectation des SG : les élus de la Tshopo soutiennent Yolande Ebongo. <https://depeche.cd/2020/04/29/affectation-des-sg-les-elus-de-la-tshopo-soutiennent-yolande-ebongo/>, consulté le 11/04/2022.
- Dibwe dia Mwembu D. (2014). « Ethnicité, régionalisme et pouvoir en République démocratique du Congo ». In *Identités, constructions, négociations, négations*, Landry T. (dir.), Laval, Presse de l'Université Laval, pp 17-36.
- Diumasumbu Mukanga R. (2008). « Réforme administrative de la République démocratique du Congo : leçons et travers du passé ». *Afrique contemporaine*, 227 (3), pp 95-106.
- Juillet L. (2018). « Vers une politisation des rapports politico-administratifs dans démocraties anglo-saxonnes ? ». *Éthique Publique* [en ligne], consulté le 17 mars 2025. URL : <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/3571>; DOI : <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.3571>
- Dreyfus F. (2000). *L'invention de la bureaucratie : servir l'État en France, en Grande-Bretagne et Aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*. Paris, La découverte.
- Ebuteli (2025). *Kinshasa, entre accalmie et résurgence des tensions*. Note d'analyse 2, Série violence électorale.
- Ebuteli (2024). *Katanga, la poudrière électorale*. Note d'analyse 1, Série violence électorale
- Englebort P., Bezares Calderon A. and Jené L. (2018). Provincial tribalisation: *The transformation of ethnic representativeness under decentralisation in the DR Congo*. Secure Livelihoods Research Consortium. Overseas Development Institute (ODI).
- Englebort P. et Tull D. (2013). « République démocratique du Congo : terrains disputés ». *Politique africaine*, 129, pp 5-22.
- Esman M.J. (1997). "Public-Administration, Ethnic Conflict and Economic Development". *Public Administration Review*, 6(57), pp 527-533.
- Fortier I., Emery Y. et Roldan R. (2016). « Des conditions et enjeux de la politisation de l'administration publique au regard de l'ethos public : une étude comparée (Canada/Suisse) de l'expérience des cadres dirigeants ». *Gestion et Management Public*, 4(4), pp 75-98.
- Gavriluta C. and Dalban M. (2020). "The phenomenon of the politization of public administration in Romania". *Journal of Public Administration, Finance and Law*, 17, pp 81-92.
- Habarirdc (2020). « Arrestation de Kamerhe, évitons d'y mêler le tribalisme ». <https://habarirdc.net/arrestation-kamerhe-eviter-meler-tribalisme-fausses-images/>, consulté le 7 octobre 2023.
- Gazibo M. et Thiriot C. (2009). « La politique en Afrique dans la longue durée ». In Gazibo M et Thiriot C., *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, pp 21-42.
- Hoffmann K., Kihangu Muzalia G., Muhigirwa Tungali C. et Mugoli Nalunva A. (2022). *Le passé dans le présent : ethnicité, conflits et politique dans l'Est de la RDC*. Série Insecure Livelihoods, Université de Gand, Governance in Conflict Network.

- Jourde C. (2009). « Les grilles d'analyse de la politique africaine : la problématique de l'État ». In Gazibo M et Thiriot C., *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, pp 43-70.
- IRW CGSP (2015), Solidarité syndicale internationale : en RDC, le syndicalisme est un sport de combat ! <https://www.irwecsp.be/solidarite-syndicale-internationale-en-rdc-le-syndicalisme-est-un-sport-de-combat/>, consulté le 3 août 2024.
- Kim H., Jung H. and Kim S. Y. (2022). “Does politicization influence senior public officials’ work attitudes? Different forms and effects of politicization in civil service”. *Public Management Review*, 24(7), pp 1100-1123.
- Kitenge Mpange G. (2007). *Le double agenda de la R-D Congo : Tribus ou Nation ?* Paris, L’Harmattan.
- Kiyangi F. (2021). « L’action syndicale en République démocratique du Congo : témoignage de terrain ». *Revue Dynamiques*, 15-16, pp 1-8. https://www.carhop.be/revuescarhop/wp-content/uploads/2021/12/Fid%C3%A8le-KIYANGI_DEF_27_10.pdf, consulté le 10/04/2024.
- Liwerant S. et Nionzi Nzolani E. (2023). « Compositions carcérales. Les redevabilités du collectif de la détention des femmes à la prison centrale de Kinshasa ». *Conjoncture de l’Afrique centrale*, 101, pp 63-85.
- Mabi G. (2023). « Le cumul d’emplois dans la fonction publique en République démocratique du Congo : droit et pratiques ». *Conjonctures de l’Afrique centrale*, 101, pp 139-160.
- Malukisa Nkuku A. (2024a). Réforme de la police de la circulation routière à Kinshasa : stop à la « dose unique » contre la corruption. In Regards croisés sur la corruption en Afrique, Halidi A. (dir.), Québec, Les Éditions du Palétuvier, pp 20-41.
- Malukisa Nkuku A. (2024b). « Alternance politique de la corruption en RDC ». *Alternative Sud*, 31(3), pp 53-68.
- Malukisa Nkuku A. (2019). « Régulation et gestion des parkings publics : Associations des chauffeurs et des chargeurs à Kinshasa ». In Ayimpam S., *Aux marges des règles et des lois*. Louvain-La-Neuve/Paris, Academia-L’Harmattan, pp 235-269.
- Malukisa Nkuku A. et Titeca K. (2018). Market governance in Kinshasa: the competition for informal revenue through “connections” (branchement). Working paper 2018.03, Institute of Development Policy, University of Antwerp.
- Marysse S. (2018). « La gouvernance au quotidien : entre réformes et éléphants blancs ». *Conjonctures de l’Afrique centrale*, 92, pp 231-255.
- Marysse S. (2015). « Croissance cloisonnée : note sur l’extraversion économique en RDC ». *Conjoncture congolaise*, 86, pp 25-41.
- Médard J.-F. (2007). « Nouveaux acteurs sociaux, permanence et renouvellement du clientélisme politique en Afrique sub-saharienne ». *Cadernos de Estudos Africanos* [en ligne], pp 8-26, consulté le 14 mars 2025. URL : <https://journals.openedition.org/cea/422>; DOI : <https://doi.org/10.4000/cea.422>.
- Mediacongo.net (2020). « 100 jours : dénonçant la haine tribale et ethnique contre Vital Kamerhe, le Mwami Ndatabaya écrit à Félix Tshisekedi pour une justice équitable ». https://www.mediacongo.net/publireportage-reportage-69984_100_jours_denoncant_la_haine_tribale_et_ethnique_contre_vital_kamerhe_le_mwami_ndatabaye_ecrit_a_felix_tshisekedi_pour_une_justice_equitable.html, consulté le 10 octobre 2023.
- Mengeli Longomo M. (2016). *Les problèmes de l’administration publique en RDC*. Paris, L’Harmattan.
- Mercier J. (2007). *L’administration publique. De l’École classique au nouveau management public*. Laval, Les Presses de l’Université de Laval.
- Ministère de la fonction publique, modernisation de l’administration et innovation du service public (2024). Annuaire des cadres et agents de l’État : le Gouvernement Suminwa modernise l’Administration publique. <https://fonctionpublique.gouv.cd/annuaire-des-cadres-et-agent-de->

[letat-le-gouvernement-suminwa-modernise-ladministration-publique/](#), consulté le 14 janvier 2025.

Ministère de la fonction publique, modernisation de l'administration et innovation du service public (2021). *Rapport final stratégie harmonisée*, Direction générale des ressources humaines au Secrétariat général aux actifs.

Moshonas S., De Herdt T., Titeca K. et Balungwe Shamavu P. (2024). La désalarisation de la fonction publique ? L'économie politique des primes dans l'administration publique congolaise, Working paper 2024.10, University of Antwerp.

Moshonas S. (2019). The political economy of human resource and payroll management in the Democratic Republic of the Congo. Working paper 71, University of Antwerp.

Moshonas S. (2014). "The politics of civil service reform in the Democratic Republic of Congo". *Journal of Modern Africa Studies*, 52(2), pp 251-276.

Moshonas S. et Baharanyi S. (2020). « Enjeux et défis de la réforme de l'administration publique en RD Congo ». *Congo-Afrique*, 545, pp 414-428.

Mwembu Dibwe Ken A. et Kayembe Banza V. (2017). "Ethnicity as a secured base of political power in the Democratic Republic of the Congo." *International Journal of Innovation and Applied Studies*, 19(2), pp 401-415.

Nzongola-Ntalaja G. (1999). "Ethnicity and State in Africa". *African Journal of International Affairs*, 1(2), pp 31-59.

Olivier de Sardan J.-P. (2021). *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*. Paris, Karthala.

PNUD (2015). Inégalités politiques, socio-économiques et édification de la nation/État en République démocratique du Congo, mai 2015.

Roll M. (2014). "The State at work: A 'Pockets of Effectiveness' Perspective on Nigeria and Beyond". In *Studying the dynamics of African bureaucracies: An introduction to states at work*, Bierschenk T. and Sardan J.-P. (Eds), Leiden, Brill, pp 365-398.

Peters B.G. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, 7th Ed., New York and London, Routledge.

Peters, B.G. and Pierre, J. (2004). *Politization of the civil service in comparative perspective*, New York and London, Routledge.

Présidence de la République (2024). Le Chef de l'État a réceptionné les premiers annuaires des fonctionnaires de l'État. https://presidence.cd/actualite-detail/actualite/le_chef_de_letat_a_receptionne_les_premiers_annuaires_des_fonctionnaires_de_letat, consulté le 23 février 2025.

Radio Okapi. (2015). Plus de 170.000 agents et fonctionnaires mécanisés en 3 ans. <https://www.radiookapi.net/2025/03/03/actualite/societe/plus-de-170-000-agent-et-fonctionnaires-mecanises-en-3-ans>, consulté le 3 avril 2025.

Radu L. and Radu B. V. (2023). "Politization of Public Administration in Romania and its consequences for governance in turbulent times". *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, pp 131-148.

Rfi. (2023). RDC : les emplois fictifs « coûtent » 800 millions de dollars annuels au pays. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20230429-rdc-les-emplois-fictifs-co%C3%BBtent-800-millions-de-dollars-annuels-au-pays>, consulté le 11 septembre 2023.

Rouban L. (1998). « La politisation des fonctionnaires en France : obstacle ou nécessité ? ». *Revue française d'Administration publique*, 86, pp 167-182.

Senda Lusamba J. (2005). « La politisation de la gestion des ressources humaines dans l'enseignement supérieur et universitaire en République démocratique du Congo : cas du système de quota régional ». *Revue de l'Enseignement Supérieur en Afrique*, 3(2), pp 82-100.

Spanou C. (1998). « Les sirènes de la politisation – Fonction publique et politique en Grèce ». *Revue française d'administration publique*, 86, pp 243-254.

7 sur 7 .cd. (2018). Campagne électorale, Michel Bongongo invite la population de l'Equateur à voter Shadary. <https://7sur7.cd/campagne-electorale-michel-bongongo-invite-la-population-de-lequateur-a-voter-shadary-le-23-dec>, consulté le 3/08/2022.

Tala-Ngai F. (2001). *RDC de l'an 2001 : déclin ou déclic ?*

Trefon T. (2010). « Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 76(4), pp 735-755.

Tshienda Muambi R. (2015). « *La réforme de la fonction publique en Afrique subsaharienne : cas de la République démocratique du Congo* ». *Afrika Focus* 2(28), pp 27-46.

Tshikala K. Biaya (1998). « Le pouvoir ethnique. Concept, lieux d'énonciation et pratiques contre l'État dans la modernité africaine ». *Anthropologie et société*, 22(1), pp 105-135.

Young C. (2015). *Politics in Congo: Decolonization and Independence*. New Jersey, Princeton University Press.

Verhaegen B. et Tshimanga C. (2003). *L'ABAKO et l'indépendance du Congo belge : Dix ans de nationalisme Kongo (1950-1960)*. Paris, L'Harmattan.

Verhaegen B. (1967). « Les rébellions populaires au Congo en 1964 ». *Cahiers d'Études africaines*, 26, pp 345-359.



University of Antwerp
I **IOB** | Institute of
Development Policy