

La désalarisation de la fonction publique ?

L'économie politique des primes dans l'administration publique congolaise

Stylianos Moshonas, Tom De Herdt, Kristof Titeca,
Paulin Balungwe Shamavu



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 / 2024.10

ISSN 2294-8643

La désalarisation de la fonction publique ?

L'économie politique des primes dans l'administration publique congolaise

Stylianos **Moshonas**, Tom **De Herdt**, Kristof **Titeca**,
Paulin **Balungwe Shamavu**

Décembre 2024

La désalarisation de la fonction publique ? L'économie politique des primes dans l'administration publique congolaise

Stylianos Moshonas, Tom De Herdt, Kristof Titeca, Paulin Balungwe Shamavu

Introduction

La question des rémunérations dans le secteur public a été peu abordée dans les travaux portant sur les administrations publiques africaines, malgré son importance considérable : les rémunérations conditionnent en effet la performance des services administratifs et ont des conséquences profondes sur la délivrance de services publics. Alors que les rémunérations des fonctionnaires ne sont que partiellement constituées de salaires de base, et tendent à être complétées par une variété d'autres sources de revenus officielles et non officielles, publiques et privées – avantages en nature, allocations de différents types, primes, indemnités journalières, avantages accessoires et privilèges liés à l'emploi public, et activités économiques exercées en dehors du secteur public (Nunberg 1988 ; Lindauer & Nunberg 1994 ; Nunberg & Taliercio 2012 ; voir aussi Bertone & Witter 2015) – la question des rémunérations dans l'administration publique est restée largement sous-étudiée.

Dans le cas de la République Démocratique du Congo (RDC), malgré la reconnaissance des problèmes liés à maîtrise de la masse salariale et à la gestion des rémunérations dans la documentation officielle (RDC/Ministère de la Fonction Publique 2015a) – tels que les faibles niveaux des salaires, des proportions substantielles de fonctionnaires qui restent non-payés, les fortes inégalités en matière de primes, l'absence d'une véritable politique salariale dans le secteur public – ces questions ont reçu que peu d'attention. En dehors d'une poignée d'études et de rapports réalisées par la Banque mondiale (Morganti 2007 ; Verheijen & Mabi Mulumba 2008 ; IBNS Consulting 2016), et de rapports sectoriels axés sur les secteurs de l'éducation et de la santé (Verhaghe 2007 ; Brandt 2016 ; Maini 2015 ; Bertone & Lurton 2015), la question des rémunérations dans l'administration publique – en particulier au niveau central, c'est-à-dire dans les administrations ministérielles du niveau national – reste assez mal comprise.

C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les primes. En effet, depuis 2003, le gouvernement a utilisé les primes comme un moyen de pallier à la faiblesse du salaire de base dans la fonction publique, mais, comme nous le verrons, cela s'est fait au prix d'une forte fragmentation entre les secteurs et leurs services administratifs, par le biais d'une forte différenciation des rémunérations. Un tel système de primes n'est en fait pas spécifique à la RDC : quelques études sur les bureaucraties africaines mettent en évidence des schémas similaires (Bierschenk 2014 : 233-234 ; Therkildsen 2014 : 119), et le scandale des primes démesurément élevées qui a secoué le ministère des Finances en France en 2017 suggère que la question a une pertinence beaucoup plus large¹. En même temps, la question de la rémunération des fonctionnaires a reçu une attention très limitée dans la littérature sur les administrations publiques africaines (Blundo & Le Meur 2009 ; Bierschenk & Olivier de Sardan 2014 ; De Herdt & Olivier de Sardan 2015), à l'exception des études axées sur la corruption (Blundo & Olivier de Sardan 2006). En effet, à part quelques mentions de l'importance des primes – souvent supérieures au salaire de base et caractérisées

¹ Voir <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2017/12/20/20002-20171220ARTFIG00288-la-cour-des-comptes-epingle-les-salaires-de-bercy.php> et <https://www.slate.fr/tribune/41657/bercy-tyrannie-technocratique> [consulté le 05.11.2024]

par des inégalités extrêmes – pour comprendre les dynamiques dans les bureaucraties africaines, cette thématique n'a pas fait l'objet d'un traitement approfondi.

Cet article vise à donner un aperçu du système des primes dans l'administration publique congolaise, sur la base de recherches menées entre 2016 et 2018 sur l'économie politique de la gestion des ressources humaines et de la paie en RDC (Moshonas 2019a ; Moshonas 2019b ; Moshonas et al. 2019 ; Moshonas et al. 2022). Pour ce faire, nous fournissons une typologie approximative des différents types de primes et présentons leur distribution dans un sous-ensemble de ministères. Les questions auxquelles ce papier tente de répondre sont les suivantes : quels sont les facteurs déterminants du système des primes qui a (ré)émergé à partir de 2002-2003 ? Comment les processus d'informalisation ont-ils façonné le caractère de plus en plus « désalarisé » de la bureaucratie congolaise ? Qu'est-ce qui sous-tend les différences dans les primes entre les différents ministères et leurs directions ? Quelle est l'économie politique qui influence leur attribution et leur distribution ? Et qu'est-ce que cela nous apprend sur le fonctionnement de l'administration publique congolaise ?

L'étude du système des primes est très pertinente dans la mesure où elle donne un aperçu fortement révélateur des pratiques bureaucratiques qui sous-tendent et animent l'administration publique, et où les flux financiers jouent des rôles structurants majeurs. Comme le note Jean-Pierre Olivier de Sardan dans son analyse du complexe de la corruption, des formes de négociation et de marchandage sont largement répandues dans les sociétés africaines, fréquemment monnayées et régulant presque tous les échanges (Olivier de Sardan 1996 : 100-101) – une formulation tout à fait adaptée à la bureaucratie congolaise, où les transactions financières sont omniprésentes. En tant que tel, explorer le système des rémunérations dans le secteur public s'inscrit dans une perspective généralement négligée des bureaucraties africaines : leur dynamique interne, le travail de contrôle des bureaucrates au sein de « *back offices* » purs qui n'ont aucun lien avec le grand public mais seulement avec d'autres administrations publiques, où les professions-clés (personnels sectoriels, administrations ministérielles, services de gestion des rémunérations) sont largement sous-étudiées d'un point de vue empirique (Bierschenk & Olivier de Sardan 2019 : 244 ; Bierschenk & Olivier de Sardan 2022). De ce point de vue, une focalisation sur les systèmes de rémunération – qui impliquent la gestion des ressources humaines et des salaires, les modèles d'allocation et de (re)distribution budgétaires et le fonctionnement de la chaîne de la dépense – est un excellent point d'entrée pour comprendre l'économie politique de la gouvernance du secteur public. Cela englobe l'analyse de la distribution de la masse salariale en accordant une attention particulière aux types de flux financiers qui alimentent des formes de rémunération particulières, nous permettant d'identifier un ensemble de logiques distinctes à l'œuvre dans l'attribution de primes.

Les matériaux empiriques présentés dans ce document s'appuient sur plusieurs séries de recherches de terrain menées entre 2016 et 2022². Le papier s'appuie sur plus de 200 entretiens menés avec des acteurs-clés à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration publique (fonctionnaires subalternes et hauts fonctionnaires des ministères, membres de cabinets politiques, représentants syndicaux, universitaires, ainsi que représentants des agences d'aide au développement). Compte tenu de la nature délicate du sujet, les entretiens ont été menés sur une base strictement confidentielle, sous garantie d'anonymat.

² Toutes les données liées aux rémunérations citées ici ont été collectées en avril-septembre 2017 et mai-juillet 2018, dans le cadre du projet de recherche « Power and policy-making in the DR Congo (2017-2019) », lié au programme de recherche *Secure Livelihoods Research Consortium II*, financé par le Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) du Royaume-Uni et dirigé par l'Overseas Development Institute (Moshonas 2018). Ces données ont été partiellement complétées par des recherches de terrain ultérieures (en avril-juin 2021 et janvier-mars 2022), réalisés dans le cadre du projet de recherche financé par le FWO « Comprendre l'économie politique du système de rémunération et de recrutement de la fonction publique congolaise (2020-2024) », qui nous ont permis de confirmer, corriger, amender, contextualiser et vérifier les informations citées ici.

En outre, il convient de garder à l'esprit trois mises en garde. Premièrement, bien que les montants des primes fournis dans le papier ne sont cités que s'ils ont été triangulés par plusieurs sources, le système des primes est en constante évolution (en particulier en ce qui concerne les montants), de sorte que notre analyse est, à certains égards, un instantané de la situation qui prévalait en 2017-2018 ; compte tenu de cet environnement très dynamique et de l'évolution rapide de l'environnement administratif, le compte rendu fourni ici est loin d'être définitif. Deuxièmement, les données que nous fournissons proviennent d'un ensemble de douze ministères (sur un total d'environ 45 ministères en 2018). Parmi les institutions couvertes, nous avons inclus plusieurs ministères ayant des rôles transversaux dans la gestion des finances, de la paie et des ressources humaines (les ministères des Finances, du Budget et de la Fonction publique), des ministères gérant un nombre important de personnels impliqués dans la délivrance de services publics (les ministères de l'Enseignement primaire et secondaire et de la Santé), ainsi que des ministères de tutelle en charge de secteurs où la présence de primes est très inégale (les ministères du Portefeuille, de l'Environnement et développement durable, du Développement rural, des Hydrocarbures, et de l'Enseignement technique et professionnel, de la Justice, et des Infrastructures et travaux publics). Ainsi, nous sommes en mesure de fournir une image assez complète de la forte différenciation qui existe entre les institutions en ce qui concerne les primes. Troisièmement, les données présentées ici concernent exclusivement la situation prévalant dans l'administration centrale, basée à Kinshasa, et n'abordent pas la situation des administrations provinciales et locales, où l'accès aux primes et l'ampleur de celles-ci tendent à être considérablement réduite.

Le document est organisé comme suit. Les deux premières sections donnent un aperçu des tendances des rémunérations de la fonction publique dans les administrations africaines, avant de s'intéresser à leur évolution en RDC, en soulignant l'importance des primes par rapport au salaire de base. Les troisième et quatrième sections présentent une typologie des rémunérations dans la fonction publique et un aperçu de leur distribution dans notre échantillon de douze ministères. La cinquième section explore plus en détail les facteurs-clé à l'œuvre dans le système des primes en se penchant sur trois études de cas, chacune d'entre elles montrant une logique distincte derrière leur attribution : les compléments salariaux liés à la valeur stratégique relative des différents ministères et départements au sein de l'appareil bureaucratique (cas des ministères du Budget et des Finances) ; les compléments salariaux liés aux liens entre des services particuliers et leurs autorités ministérielles (cas du ministère de l'Enseignement primaire et secondaire) ; et l'importance des mobilisations « par le bas » des fonctionnaires dans l'expansion du système des primes (cas du ministère de la Santé).

Systèmes salariaux dans le secteur public en Afrique

Dans les années 80, sous le poids combiné de la crise économique et de l'ajustement structurel, la masse salariale de plusieurs pays africains a fait l'objet d'un examen minutieux : considérée comme excessive par les institutions financières internationales, et comme un facteur majeur d'aggravation de la charge fiscale globale, elle est devenue la cible privilégiée des prêts à conditionnalité liés aux politiques d'ajustement structurel (Schiller 1990 : 81-82). La documentation produite au cours de cette période par des institutions telle que la Banque Mondiale fournit des informations importantes sur les systèmes salariaux des secteurs publics africains.

Les salaires et l'emploi dans le secteur public en Afrique dans le cadre de l'ajustement structurel

Tout d'abord, malgré la grande diversité des conditions d'emploi et de rémunération en Afrique, certaines tendances communes peuvent être dégagées. La plus fréquente est sans doute l'érosion des salaires du secteur public face à l'inflation, qui s'est traduite par une compression croissante du rapport entre les salaires des échelons supérieurs et inférieurs (Nunberg 1988 : 10 ; Lindauer, Meesook & Suebsaeng 1988 : 6, 11), la différence entre les directeurs et les travailleurs manuels en termes de salaires de base s'étant rétrécie. Au Ghana, par exemple, elle est passée de 6:1 à 2:1 entre 1977 et 1984 (Ayee 2001 : 13).

Les conséquences des bas salaires ont été considérables, englobant la démoralisation généralisée, l'absentéisme chronique, la corruption, le travail au noir, ainsi que la faiblesse des rémunérations qui ont empêché les gouvernements de retenir les meilleurs talents, entraînant la fuite des cadres supérieurs et intermédiaires des postes gouvernementaux (Nunberg & Taliercio 2012 : 1971). Les bas salaires ont également été étroitement liés aux sureffectifs : comme Nunberg & Taliercio (*Ibid.*) l'ont indiqué, « l'emploi public [est devenu] un instrument de patronage politique et de bien-être social » (en particulier dans les contextes post-conflit tels que la RDC, où il existe une forte pression pour employer des ex-combattants ou des membres de factions politiques). « Les gouvernements distribuent des emplois à leurs partisans et répartissent l'enveloppe salariale limitée sur un grand nombre de travailleurs. Ainsi, les salaires moyens et les écarts entre les grades et les services ont été comprimés » (*Ibid.*). En fait, plusieurs rapports de cette période soulignent l'ironie répandue selon laquelle, alors que la masse salariale totale du gouvernement était trop élevée, les rémunérations individuelles des fonctionnaires étaient trop faibles (Schiller 1990 : 85 ; Nunberg 1988 : 3-4 ; Lindauer & Nunberg 1994).

Pendant les années d'ajustement structurel, les institutions financières internationales ont promu des réformes de première génération qui tentaient de contenir la masse salariale du gouvernement par des réductions des effectifs, plutôt que des réformes plus globales de l'emploi public et de la politique salariale, afin de rendre le secteur public plus productif (Schiller 1990 : 82 ; Nunberg & Taliercio 2012 : 1972-1973). L'approche de la Banque mondiale visait à « réduire la masse salariale, diminuer le nombre total d'emplois, promouvoir le maintien des salaires de la fonction publique à des niveaux garantissant la disponibilité de travailleurs gouvernementaux compétents, et décompresser les structures salariales afin que les gestionnaires talentueux ne partent pas pour des emplois privés, parapublics ou internationaux » (Nunberg 1988 : 6). Les réformes menées au cours de cette période ont porté sur la réduction de la masse salariale par la réduction des salaires, l'élimination des travailleurs fictifs, le gel des recrutements, des départs volontaires à la retraite et des licenciements de fonctionnaires (Nunberg 1988 : 6-13 ; Schiller 1990 : 85-86).

Toutefois, ces réformes ont souvent été menées en l'absence d'informations adéquates sur les questions clés relatives aux salaires et à l'emploi, et en accordant peu d'attention aux facteurs politiques (Nunberg 1988 : iii, 19). L'absence d'interconnexion entre les bases de données de gestion du personnel et les bases de données informatisées de la paie, ainsi que les données incomplètes sur les rémunérations publiques dues à l'absence d'informations suffisantes sur les systèmes d'allocations non salariales et de primes (*Ibid.* : 15), ont également constitué un problème supplémentaire à cet égard.

En fait, comme indiqué ci-dessus, les salaires de base ne représentaient souvent qu'une partie du revenu total des fonctionnaires, à côté d'une variété d'autres sources de revenus officielles et non officielles, publiques et privées – y compris un ensemble complexe d'allocations, d'avantages, d'indemnités journalières, d'avantages non officiels liés à la fonction, ainsi que d'activités économiques exercées en dehors du secteur public. Dans la mesure où la masse salariale des pays africains en est venue à absorber

une part croissante des dépenses publiques totales, au détriment de dépenses d'investissement pourtant critiques, la question méritait une attention urgente (Lindauer, Meesook & Suebsaeng 1988 : 21). La présence de primes, d'indemnités et d'avantages sociaux (souvent en nature) signifiait que le budget officiel et la masse salariale ne donnaient qu'une image déformée des coûts salariaux dans l'administration publique (Schiller 1990 : 96), ce qui a conduit la Banque mondiale à examiner de plus en plus attentivement les systèmes de rémunération dans le secteur public.

Les systèmes de salaires, d'indemnités et de compléments de salaire dans les administrations africaines

En effet, plusieurs rapports ont reconnu que la baisse des salaires réels était « souvent amortie par des allocations élaborées ou des structures d'avantages non salariaux qui, dans certains pays, sont devenues une partie de plus en plus importante de l'ensemble des rémunérations » (Nunberg 1988 : 3-4). Schiller affirme que pour de nombreux fonctionnaires, les salaires pouvaient représenter que 25% de la rémunération totale (*Ibid.* : 12-13), les avantages non salariaux financés par l'État comprenant des allocations de logement, des prestations familiales et de santé, des plans de pension, des régimes d'assurance-vie et d'assurance-maladie, des indemnités journalières de voyage, des transports, des primes spécifiques à un poste, etc. (Schiller 1990 : 91-92). À cela s'ajoute la présence de per diem financés par les bailleurs de fonds dans les administrations africaines (Smith 2003 ; Ridde 2012), qui ne se limitent pas à des primes, mais englobent des sources de paiement moins transparentes (indemnités pour la participation à des formations, per diem pour les voyages, et voitures pour les fonctionnaires travaillant dans les projets des bailleurs de fonds) (Nunberg & Taliercio 2012 : 1974). Tout aussi importants sont les systèmes nationaux de per diem, payés sur les budgets nationaux, qui se sont infiltrés dans les pratiques des gouvernements africains depuis leur apparition dans les projets de développement au milieu des années 1970. Les per diem, à cet égard, sont considérés comme étant utilisés comme un complément de salaire non officiel pour augmenter la motivation, fréquemment différencié par l'ancienneté et la hiérarchie (Nkamleu & Kamgnia 2014).

Pourquoi les primes ont-elles été progressivement déployées et renforcées dans les administrations publiques africaines ? Pour répondre à cette question, il faut se pencher sur les utilisations et les fonctions qu'elles remplissent, au-delà de la justification fréquemment rencontrée selon laquelle les primes étaient un moyen d'accroître la motivation et, plus tard, sous l'impulsion des idées du New Public Management, de récompenser la performance. Si, d'une part, les primes et indemnités ont une longue histoire qui remonte à l'ère coloniale³, d'autre part, il est évident que jouer sur des composantes autres que le salaire de base étaient un moyen privilégié pour les gouvernements africains de stimuler les rémunérations dans un contexte où les pressions à la baisse sur la masse salariale s'accroissaient (*Ibid.* : 9). En même temps, la discrétion et flexibilité offerte par ces primes et indemnités a également permis de répartir les rémunérations de manière atypique et bien plus inégale ; cela a également modifié les relations d'autorité au sein des administrations publiques, notamment en renforçant l'importance des loyautés personnelles. Pour ces raisons, les tissus complexes et opaques de primes et d'indemnités – sur lesquels les données

³ Les avantages des administrateurs coloniaux, dûment transférés aux élites bureaucratiques postcoloniales après l'indépendance, amènent Olivier de Sardan à parler « privilégisme » comme d'un héritage colonial durable (Olivier de Sardan 2021 : 247 ; Bierschenk & Olivier de Sardan 2014 : 40-41 ; Olivier de Sardan 2004 : 146).

sont rares et particulièrement difficiles d'accès (*Ibid.*) – a également eu pour effet d'introduire un certain degré d'informalisation au sein des bureaucraties, un point que nous développons ci-dessous.

En effet, comme les gouvernements ont souvent utilisé des « mécanismes déguisés pour différencier les récompenses », le résultat a été « une toile opaque et difficile à administrer d'émoluments et d'allocations non salariales, de primes et d'avantages non salariaux » (Nunberg & Taliencio 2012 : 1971). Par exemple, au Burkina Faso et au Sénégal, face à la baisse des salaires réels pour tous les groupes, les gouvernements ont eu de plus en plus recours aux allocations et aux avantages en nature pour compléter les salaires. Cependant, ces avantages ont été accordés de manière sélective à certains groupes, tels que les enseignants, les agents de santé et les magistrats, sous la pression des syndicats de ces groupes ; et les élites politiques et bureaucratiques de la fonction publique ont également augmenté leurs rémunérations, par le biais d'allocations supplémentaires et d'avantages en nature (Kiragu, Mukandala & Morin 2004 : 111).

Mais ce n'est pas tout. Au Sénégal dans les années 1980 – un cas qui présente de nombreuses similitudes avec la RDC contemporaine – des primes étaient versées pour chaque catégorie d'emploi, généralement sans justification fonctionnelle claire (Nunberg 1988 : 12-13). Un rapport de la Banque mondiale sur le système salarial public sénégalais – où les indemnités représentaient 26.9% de la masse salariale en 1984 (Schiller 1990 : 91) – a noté qu'en dehors des salaires, une part importante de la masse salariale était « un patchwork de déductions et d'indemnités spéciales », dont certaines bénéficiaient à une seule personne (*indemnités de bicyclette*), d'autres à une catégorie d'employés (comme le personnel des douanes recevant une *indemnité de douanes* ou les enseignants recevant une *indemnité d'enseignement*), d'autres encore à des activités hors du commun (*primes de rendement*) ou à des travaux dangereux (les pompiers recevant une *prime de risque*) (Bloch 1985 : 25-26, 39).

Toutefois, bien qu'elle ait mis en évidence l'importance des primes et des indemnités non salariales dans les systèmes salariaux publics africains, la documentation produite pendant les années d'ajustement structurel présente d'importantes lacunes analytiques. Il n'existe aucune étude décrivant en détail la manière dont les masses salariales sont structurées par les primes, peu de discussions sur les micro-politiques qui sous-tendent et animent ces systèmes, et pratiquement aucune étude décrivant les implications analytiques des systèmes salariaux publics. C'est ce que ce papier se propose de faire pour le cas de la RDC. Mais avant cela, nous examinerons d'abord la littérature socio-anthropologique sur les justifications des primes et, ensuite, la manière dont ces primes sont un vecteur de l'informalisation de l'État.

Interroger les justifications des compléments de salaire

Mis à part la documentation portant sur les systèmes salariaux publics africains produite dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, la question des primes a également été analysée par des socio-anthropologues travaillant sur les bureaucraties publiques africaines. Partant de l'inadéquation chronique des salaires de la fonction publique avec les pressions sociales qui pèsent sur les fonctionnaires, Olivier de Sardan souligne combien les bureaucraties publiques ouest-africaines, comme celle du Niger, sont sous-tendues par une véritable chasse aux primes, sous-tendues par une « culture de la gratification », où la quête de « motivations financières » devient un enjeu essentiel : cette notion locale de « motivation » – qui signifie *prime*, compensation, encouragement financier – est devenue une « norme pratique » à part

entière. Les fonctionnaires sont engagés dans une chasse permanente pour ces primes, dont l'importance ne fait qu'augmenter au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie (Olivier de Sardan 2014a : 40 ; Blundo 2015a : 21-23). Ainsi, les primes sont considérés comme « un dû légitime, une ressource disponible à capter, et non comme une incitation à l'efficacité ou à l'excellence, comme le voudraient leurs initiateurs » (Olivier de Sardan 2014a : 40-41). Ainsi, les primes s'inscrivent dans un environnement plus large où, dans la mesure où les salaires de la fonction publique sont insuffisants, diverses stratégies formelles et informelles sont utilisées pour augmenter les revenus, aux dépens de l'État, des usagers des services ou des projets des bailleurs de fonds (Olivier de Sardan 2014a : 40). Dans un tel contexte, tout effort supplémentaire demandé à un fonctionnaire – quelle que soit la quantité de travail réel – est censé conduire au versement d'une prime, faute de quoi « l'activité concernée sera le plus souvent 'mal exécutée', ou boycottée de fait » (*Ibid.*).

Dans ce contexte, et suite aux remarques d'Achille Mbembe sur les administrations des postcolonies africaines, Blundo et Olivier de Sardan notent que « les salaires représentent une 'allocation de nature purement ascriptive' » (Mbembe 2001 : 45-46, cité dans Blundo & Olivier de Sardan 2006 : 62 ; voir également Mbembe & Roitman 1995 : 349-351) :

[Les salaires] ne récompensent pas la productivité et n'établissent donc aucune corrélation entre ce qui est gagné et le travail effectué ; ils sont plutôt un instrument par lequel l'État achète l'obéissance et la gratitude. (...) [D]ans des contextes caractérisés par l'absence de politiques de sécurité sociale et par l'insécurité économique, le salaire est assimilé à un privilège. (Blundo & Olivier de Sardan 2006 : 62)

Dans cet esprit, et à la lumière des observations empiriques d'Olivier de Sardan (2014) sur le Niger, le lien entre la rémunération et la motivation, en tant que récompense destinée à stimuler la performance (la rémunération étant considérée comme comprenant à la fois les salaires formels et les primes), semble largement rompu. Le point de vue de Mbembe sur les rémunérations du secteur public comme « l'achat de l'obéissance et de la gratitude » dans les contextes post-coloniaux africains (Mbembe 2001 : 45-46) pointe précisément vers la modification susmentionnée des relations d'autorité au sein des administrations, et l'importance accrue des loyautés personnelles associées à l'attribution discrétionnaire de récompenses et d'avantages. L'idée importante de Mbembe mérite toutefois quelques nuances ; nous reviendrons sur cette question plus loin, après avoir présenté nos données sur la RDC.

Les primes comme moteur de l'informalisation dans la fonction publique

Les primes sont également un facteur important influant sur les processus d'informalisation qui affectent les administrations publiques africaines. Si les études sur l'informalisation dans les administrations africaines (Blundo 2006 ; Bierschenk 2008) ont mis en évidence la mesure dans laquelle les processus de privatisation informelle se sont infiltrés dans le fonctionnement des bureaucraties d'interface en contact avec les usagers, via des processus de courtage et d'intermédiation, notre papier montre que l'informalisation peut également affecter les bureaucraties dans le « back office », jugées à l'aune des violations des réglementations de l'État. Kate Meagher définit l'économie informelle comme « les activités génératrices de revenus qui opèrent en dehors du cadre réglementaire de l'Etat » (Meagher 2010 : 14) ; comme nous l'expliquons ci-dessous, en RDC, une grande partie de l'emploi et des rémunérations du

secteur public opère en effet en dehors du cadre réglementaire de l'Etat. Dans le même ordre d'idées, la nature aléatoire de la gestion du personnel de l'État documentée par plusieurs études (Olivier de Sardan 2014b : 406 ; Blundo 2011 ; Olivier de Sardan 2014a ; Olivier de Sardan et al. 2018) pointe également dans la même direction, c'est-à-dire vers la centralité des processus d'informalisation qui découlent de l'écart important entre les règles officielles et les normes pratiques (Olivier de Sardan 2015 ; De Herdt & Olivier de Sardan 2015).

En outre, le recours à des composantes non salariales de la rémunération, dont les primes font partie, reflète également un niveau informel de négociation, de loyauté diffuse et de protection, qui s'ajoute à une logique de rémunération du personnel fondée sur les règles officielles. Les primes ajoutent une couche supplémentaire de redevabilités, imposant leur propre logique au fonctionnement quotidien des processus administratifs. Cette couche signale inévitablement l'aspect peut-être le plus fondamental de l'informalisation des emplois et des salaires du secteur public : l'informalisation des relations de pouvoir (le concept de « redevabilités multiples » est particulièrement saillant ici, Olivier de Sardan 2014b : 425 ; Blundo 2015b). La question « qui décide » devient donc cruciale pour comprendre qui est nommé ou qui a accès à des types particuliers de primes.

Cette couche d'informalité qui entoure les rémunérations au sein des administrations africaines peut être appréhendée sous plusieurs angles. Une première consiste en la distinction faite entre les postes « juteux » où les opportunités lucratives de commissions, de détournements et de compléments de salaires sont nombreuses, par opposition aux postes « secs » considérés comme des « coquilles vides » sans opportunités de gains (Olivier de Sardan 2014a : 14, 70-71 ; Olivier de Sardan, Ali Bako & Harouna 2018 : 16). Or, jusqu'à présent, les postes « juteux » ont souvent été associés à des positions dans les services d'interface, où il y a un contact fréquent avec les usagers des services publics et une forte densité de transactions, comme les douanes ou la police routière (Blundo & Olivier de Sardan 2001 : 23 ; Blundo & Olivier de Sardan 2006). Comme nous le verrons dans les sections suivantes, les bureaucraties de « back office » – où il n'y a pas de lien avec les usagers des services publics – peuvent fournir des distinctions tout aussi importantes entre les services administratifs « secs » et « juteux ».

Un autre exemple de rémunération dans le secteur public réside dans les moyens informels utilisés pour obtenir des primes, y compris par le biais de pratiques de lobbying, qui alimentent les répartitions inégales de primes entre les catégories de personnel, ainsi que le pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les bénéficiaires. Par exemple, des recherches sur le système sénégalais d'allocations et d'avantages non salariaux ont montré comment ce système alimentait le ressentiment des catégories de personnel les moins favorisées (Nunberg 1988 : 12-13). Des dynamiques similaires sont en jeu dans la bureaucratie publique nigérienne, où la distribution des primes est à l'origine de nombreuses tensions dans les services administratifs, les agents de rang inférieur étant très méfiants à l'égard de leurs supérieurs, souvent considérés comme les ayant empochés en leur nom (Olivier de Sardan 2014a : 40). Enfin, dans la mesure où l'obtention d'indemnités ou de primes implique la reconnaissance d'un statut particulier pour des catégories de fonctionnaires, au Sénégal, des groupes de personnels administratifs ont consacré un temps démesuré à faire du lobbying pour les obtenir, dans ce qui s'apparente – selon les termes d'un consultant de la Banque mondiale – à une activité de « rent seeking » (Bloch 1985 : 40).

Contextualisation de la « vie désalarisée » et de l'informalisation en Afrique subsaharienne

Ces observations peuvent également être replacées dans leur contexte plus large, à la lumière de ce que Denning (2010) appelle « la vie désalarisée »⁴. En effet, une vie sans salaire – typiquement perçue comme « une situation de manque, l'espace de l'exclusion : le chômeur, l'informel » (*Ibid.* : 80) - a historiquement précédé les situations d'emploi formel salarié. De ce point de vue, l'invention du terme « secteur informel » au début des années 1970 au Ghana et au Kenya, « pour prendre en compte la masse de gens dépourvus de salaire dans le tiers monde nouvellement indépendant », qui semblait se situer en dehors « des catégories de l'emploi et du chômage » (*Ibid.* : 81-82), peut faire partie d'une histoire beaucoup plus universelle⁵, d'autant plus que la Grande Récession des années 1970 et les incursions des politiques néolibérales, l'informalisation du travail et « le spectre de la vie désalarisée » ont resurgi partout, y compris dans les pays du Nord (Denning 2010 : 85). Dans les Sud, cependant, en particulier dans les contextes où l'activité économique formelle ne fournit qu'une petite fraction de l'emploi et des moyens de subsistance, et où les économies ont été disloquées par la crise économique et les troubles politiques, les États eux-mêmes en sont venus à être subjugués à des processus d'informalisation de grande envergure, tout en les poursuivant activement simultanément. Suite aux remarques ci-dessus, c'est dans ce sens que nous employons le terme, soulignant la mesure dans laquelle l'administration elle-même en est venue à opérer « en dehors du cadre réglementaire de l'État » (Meagher 2010 : 14). Dans le même temps, la distinction même entre le formel et l'informel a soulevé un certain nombre d'objections, considérée comme un « signifiant vide » (Baaz, Olsson & Verweijen 2018 : 3), occultant la participation des acteurs « formels » à l'activité informelle (vidant ces concepts de leur potentiel analytique, Rubbers 2007 : 382), certains plaidant pour l'abandon de son « dualisme fatigué » (Standing 2014 : 973 ; Rubbers 2024) - bien que, comme on le reconnaît volontiers, des formulations alternatives convaincantes fassent défaut (Denning 2010). Ainsi, bien qu'elle ait été remise en question à maintes reprises par les chercheurs en sciences sociales, les finalités de la dichotomie formel/informel d'un point de vue politique suggèrent qu'il pourrait être illusoire de chercher à l'abandonner (Rubbers 2024 : 14-15). Tout en étant d'accord avec les points soulevés par ces critiques, notre utilisation du terme informalisation vise à mettre en évidence une dynamique en cours, plutôt qu'une qualité ou un point final fixe ; de même, cette formulation permet de mettre en évidence, d'un point de vue orienté vers les acteurs, l'augmentation des vulnérabilités que le processus déclenche parmi ceux qui sont le plus soumis aux processus d'informalisation (Meagher 2010). Enfin, en ce qui concerne la participation d'acteurs « formels » tels que les fonctionnaires de l'État aux activités (économiques) informelle, l'accent est mis sur les bureaucrates d'interface dans les contextes de délivrance de services ; notre contribution, cependant, vise à mettre en évidence des schémas similaires dans des contextes associés à beaucoup plus de formalité, à savoir les bureaucraties du « back office ».

Avant d'aborder le cas de l'administration centrale de la RDC, il convient de faire quelques remarques sur la manière dont l'informalisation peut être appréhendée dans certains contextes africains. Tout d'abord, il convient de rappeler que toute bureaucratie, lieu de formalité *par excellence*, produit néanmoins en permanence une part d'informalité autour d'elle, qui est d'ailleurs essentielle à son fonctionnement :

⁴ Le terme original est « wageless life ».

⁵ En fait, les caractéristiques de la « vie désalarisée » sont depuis longtemps répandues dans les localités associées au développement du capitalisme en Europe. Comme le note Gauthier de Villers (1992), s'appuyant sur la célèbre trilogie d'ouvrages de Fernand Braudel sur le capitalisme, et cité par Ayimpam (2014 : 21), le développement d'activités économiques mineures et rudimentaires, associées aux secteurs informels du tiers monde, était un phénomène banal dans les processus d'urbanisation en Europe également : partout où la croissance des villes n'a pas été suivie d'un essor industriel, la pauvreté urbaine s'est développée et, dans son sillage, les petites activités économiques se sont multipliées, sous la forme d'infra-économies centrées sur la survie (comme ce fut le cas à Kinshasa pendant la Seconde Guerre mondiale).

celle-ci est nécessaire pour faciliter, humaniser et permettre le fonctionnement d'un système bureaucratique. Comme le note Olivier de Sardan (2021), le problème de « l'écart » entre les normes officielles et les normes pratiques est universel, comme le reconnaît depuis longtemps la sociologie des organisations : les « réseaux de relations sociales » ou les structures fonctionnant selon des processus différents des « organigrammes officiels » sont partout la norme (Granovetter 1985 : 502) ; « les règles sont souvent violées, les décisions sont souvent inappliquées », et lorsqu'elles le sont, les conséquences en sont incertaines (Meyer & Rowan 1977 : 342-343). En outre, l'application stricte de règles formelles générerait des incohérences⁶, et le fonctionnement informel des interdépendances techniques dans les organisations contribue à faciliter leur fonctionnement (*Ibid.* : 357-358).

Cependant, une série de différences peut être mise en évidence entre certaines localités africaines et les contextes nord-européens. Comme l'a noté Thomas Bierschenk, si « tous les appareils administratifs développent des stratégies d'informalisation comme moyen d'allègement des contraintes du fonctionnement » (Bierschenk 2008 : 105-106), certains types d'informalisation peuvent être distingués : dans son analyse du système juridique du Bénin, il attire l'attention sur « l'informalisation administrative centralisée » et « l'informalisation pragmatique » ; bien qu'elles soient toutes deux à l'œuvre dans ces régions, l'informalisation administrative tend à être plus répandue en Europe (souvent déployée comme un moyen d'alléger les pressions sur l'administration), tandis que l'informalisation pragmatique (qui se développe spontanément) domine au Bénin (*Ibid.* : 105-106, 121-122). Dans ce dernier cas, ainsi que dans d'autres contextes africains en Afrique de l'Ouest, « l'inadéquation des règles et règlements officiels, souvent inadaptés à la réalité, nécessite la production de normes informelles qui permettent en fait le fonctionnement minimal des appareils (...) bien que dans un 'negative feedback loop', intensifiant les problèmes fonctionnels » (Bierschenk 2014 : 238 ; Bierschenk 2008).

Notre étude s'appuiera et construira sur base de ces éléments. Dans les sections qui suivent, nous montrons que les rémunérations de la fonction publique en RDC reflètent à la fois la fracture susmentionnée entre la rémunération et la motivation, tout en reconnaissant les différentes logiques d'informalisation en jeu dans l'attribution des primes, qui combinent les négociations avec les autorités politiques, les mobilisations des fonctionnaires par le bas, ainsi que les luttes de pouvoir. Nous démontrons ces points ci-dessous à travers une description et une vue d'ensemble du système de rémunération public congolais, et à travers une analyse approfondie de sous-systèmes particuliers de primes au sein des secteurs de la fonction publique.

Rémunérations de la fonction publique en RDC

Les tendances décrites ci-dessus – une baisse substantielle des salaires réels et des rémunérations dans le secteur public au fil du temps couplé à une augmentation d'indemnités caractérisées par de fortes inégalités – résonnent profondément avec l'évolution historique de la fonction publique congolaise (pour un aperçu plus complet, voir Moshonas & De Herdt 2021).

⁶ Comme le montre l'action industrielle de type « grève de zèle » qui vise à ralentir les organisations. Une analyse de la fonction publique allemande (« une bureaucratie de patronage ») par un éminent sociologue des organisations, citée par Bierschenk (2014 : 238-239), conclut « *qu'un système de promotion totalement objectif, libéré de toute micropolitique, formalisé et mathématisé entraînerait des pertes d'efficacité considérables pour l'administration publique et provoquerait en fait son effondrement en sous-systèmes, car l'administration dépend d'un 'degré élevé de cohésion de groupe'* ».

Évolution historique de la masse salariale

En effet, sous le poids combiné de la crise économique et de l'ajustement structurel depuis le milieu des années 1970, les salaires réels du secteur public avaient chuté : l'indice des salaires réels des fonctionnaires est passé de 100 en 1970 à 20,3 en 1980 (Kankwenda 2005 : 165), puis à 10,9 en 1989 (De Herdt & Marysse 1996 : 57). En 1995, les fonctionnaires ne percevaient pas plus que l'équivalent de 5 dollars par mois (Rubbers 2007 : 321 ; Economist Intelligence Unit 1998 : 14), tandis qu'en 2003, le rang administratif le plus bas, huissier, recevait 4 dollars et les directeurs 35 dollars (Economist Intelligence Unit 2003 : 31 ; Groupe d'expertise congolaise de Belgique 2001 : 68 ; PNUD 2015 : 86-87). En fait, alors que les rémunérations du secteur public représentaient 53,4 % des revenus nationaux en 1975, elles n'en représentaient plus que 40,3 % en 1980, 29,7 % en 1983 et à peine 16 % en 1986 – ce qui montre à quel point le régime de Mobutu avait effectivement transféré une part disproportionnée des coûts de l'ajustement structurel sur les fonctionnaires (Bloch 1986 : 12-13).

En même temps, il convient de mentionner qu'avec le retrait du financement de l'État dans les années 1980 et 1990 (d'abord sur conseil de la Banque mondiale et du FMI, puis en raison de l'implosion de fait du budget), les écoles et les établissements de soins de santé sont effectivement devenus des points d'imposition prélevant des « recettes parafiscales » (De Herdt et Titeca, 2019 ; Williams et Ghonda, 2012). En d'autres termes, au lieu de financements acheminés du budget central vers la délivrance de services publics, un système de flux financiers ascendants s'est développé, dans lequel les ménages subventionnaient non seulement le fonctionnement de ces services par le biais de paiements (comme les frais de scolarité ou les frais d'usagers plus généralement), mais aussi l'administration de l'État en tant que telle. Ainsi, pour les branches de l'administration qui comprenaient des services d'interface, les rémunérations étaient – et demeurent encore aujourd'hui – également complétées par des flux financiers ascendants, prélevés sur les usagers des services.

Ici, les remarques d'Evariste Boshab (1998) sur les rémunérations des fonctionnaires au Congo/Zaïre peuvent aider à contextualiser davantage ces tendances. Réfléchissant sur les faibles niveaux auxquels les rémunérations étaient maintenues pendant la période coloniale pour les sujets congolais⁷, et s'appuyant sur la théorie patrimoniale, Boshab note ensuite comment, après l'indépendance, le niveau et les fonctions des rémunérations dans le secteur public s'expliquent mieux par les relations politiques : les fonctionnaires ne servaient pas « l'État », ou l'intérêt général, mais le chef, dont les intérêts supplantent ceux d'une sphère publique absente. Dans sa lecture, fortement alignée sur celle d'Achille Mbembe ci-dessus, les fonctionnaires n'ont pas de rémunérations formelles, mais reçoivent des cadeaux provenant de la largesse du chef, ce qui explique pourquoi aucun critère objectif n'a été impliqué dans la fixation de leurs niveaux (Boshab 1998 : 747-748). Cela explique pourquoi les fonctionnaires sont incités à agir contre la légalité, la corruption et à vivre aux dépens des usagers des services publics, sans qu'il y ait de possibilités pour appliquer rigoureusement des mesures disciplinaires (*Ibid.* : 749-750). Malgré sa

⁷ Selon son analyse, cela était dû aux préjugés des cercles de décision coloniaux : les rémunérations des fonctionnaires au début de la période coloniale avaient été maintenues délibérément à un bas niveau pour le personnel congolais subalterne par crainte que la « paresse » inhérente aux congolais ne les rende enclins à la consommation d'alcool, et pour cette raison, lorsque cela était possible, le paiement en nature était préférable ; les rémunérations des *évolués* travaillant dans la fonction publique aux échelons inférieurs – qui étaient considérés avec méfiance et n'ont jamais été cooptés dans les cercles restreints de la domination coloniale – à la fin de la période de la colonie belge, ont également été maintenues à des niveaux relativement bas (Boshab 1998 : 745-746).

pertinence, ce raisonnement mérite d'être nuancé. Comme nous le montrons ci-dessous, l'évolution des rémunérations dans la fonction publique n'est pas simplement une affaire relevant de la discrétion des autorités politiques, mais elle est également façonnée par les pressions et les mobilisations par le bas des fonctionnaires.

La période de transition démocratique à partir de 2003

Comme nous le verrons, ce n'est que pendant la transition démocratique de 2003-2006, marquée par le réengagement des institutions financières internationales et des bailleurs de fonds, une consolidation et une expansion progressives du budget national, ainsi que des flux d'aide substantiels, que les rémunérations du secteur public – à la fois les salaires de base et les primes⁸ – ont recommencé à augmenter. À ce titre, la question des rémunérations dans la fonction publique revêt une importance cruciale, dans la mesure où la masse salariale absorbe environ un tiers du budget intérieur de l'Etat (RDC/Cour des Comptes 2015 : 5-6 ; Banque mondiale 2015 : 6)⁹. Cependant, la majeure partie des augmentations de rémunération dans le secteur public pour de nombreuses catégories de fonctionnaires au cours des dernières années a eu tendance à provenir d'augmentations des primes, plutôt que du salaire de base.

La justification politico-économique de l'expansion du système de primes depuis 2003, alors que les salaires de base ont été maintenus à un niveau relativement bas, réside dans la discrétion et la flexibilité qu'il a permises. Il n'y a pas eu de motivation pour augmenter le salaire de base de manière substantielle en raison des implications que cela entraînerait : le salaire de base, en vertu de la loi, est le même pour tous les fonctionnaires, et les augmentations auraient donc un profond impact budgétaire (entretien, haut fonctionnaire du ministère du budget, 21.09.2018) ; de même, les salaires de base ont des implications statutaires (dans la mesure où ils sont la base sur laquelle les pensions et les allocations de fin de carrière sont calculées). Pour cette raison, l'augmentation des rémunérations – qui a été un moyen de faire face aux tensions en cours dans le secteur public pendant la transition 2003-2006 – a été réalisée en complétant progressivement les bas salaires par des primes (Verheijen & Mabi Mulumba 2008 : 4). Cependant, comme nous le verrons, cela s'est fait au prix d'une forte inégalité entre les institutions en termes d'accès aux primes, dont la correspondance avec la productivité est loin d'être évidente.

Comme le note une étude, des augmentations du salaire de base ont eu lieu en 2007, lorsque les indemnités de logement et de transport ont été intégrées dans ce dernier (Herdeschee et al. 2012 : 33). Cependant, cela n'a pas éliminé le système de primes qui a été progressivement déployé depuis 2003 et qui en est venu à constituer un enjeu important pour les institutions qui en tirent le plus d'avantages. Comme l'a noté un rapport de la Banque mondiale sur cette question :

Une première étape vers la rationalisation du système fut introduite en 2007, portant la proportion de salaire de base de la rémunération totale de 5% à environ 40-55%,

⁸ Des primes existaient déjà auparavant, parfois aussi élevées que le salaire lui-même (Vieux 1970 : 61 ; Vieux 1974 ; Gould 1980), et ont également été utilisées au milieu des années 1980 pour compenser la baisse des salaires réels pendant les années d'ajustement structurel (entretien, responsable syndical du secteur public, 04.04.2016), mais se sont tarées dans les années 1990 en raison de l'état des finances publiques et du rétrécissement du budget national.

⁹ En fait, les rémunérations dans le budget de l'État sont en principe plafonnées à 35 % des recettes intérieures ou à 7 % du PIB, conformément à la norme de viabilité budgétaire (RDC/Ministère du Budget 2017 : 22), bien que ce plafond ait parfois été dépassé au cours des dernières années.

indépendamment du grade et des autres bonus reçus. Le processus de réforme est au point mort depuis. Cela est dû au fait que la prochaine étape de ce processus devra clarifier le problème des primes spécifiques ou bonus spécifiques, sur lesquels certains officiels peuvent obtenir jusqu'à deux ou trois fois l'équivalent de leur salaire de base (bien que les textes officiels limitent les montants pouvant être obtenus par les primes spécifiques à 60% par jour), et ces primes sont versées principalement au niveau du ministère des finances et du budget, et des autres ministères pour les fonctionnaires de haut niveau. Il paraît donc difficile d'imaginer les motivations à réformer ce système, au sein même des ministères qui en profitent le plus (Verheijen et al. 2012 : 109)

En effet, un large éventail d'indemnités spécifiques existe dans de nombreux ministères et représente une part substantielle de la rémunération des fonctionnaires, constituant parfois l'équivalent de plus de dix fois le salaire de base (Herdeschee et al. 2012 : 33). En fait, c'est en partie sous l'inspiration des principes du New Public Management que l'État lui-même a commencé à distribuer des primes aux entités administratives, soit sous la forme de « *primes permanentes* » afin d'attacher une valeur supplémentaire à un service particulier, soit sous la forme de primes pour récompenser une performance particulière. Dans certains cas, les primes peuvent représenter 90 à 95 % de la rémunération totale (Verheijen & Mabi Mulumba 2008 : 4). Ces primes sont gérées par le ministère du budget et indépendamment du ministère de la fonction publique, ce qui ajoute à la « zone grise » ou à la complexité de « devenir » un fonctionnaire à part entière (Moshonas et al. 2022). Toutefois, un problème majeur en découle : étant donné la prédominance des primes dans la rémunération des fonctionnaires, ces derniers sont devenus un facteur essentiel d'inégalité entre les ministères et les directions, les directions hautement stratégiques étant mieux loties (pour un aperçu général, IBNS Consulting 2016 ; Moshonas, De Herdt & Titeca 2019).

Une zone d'ombre de statuts

Comme nous le verrons plus loin, les institutions et ministères « juteux » impliqués dans la génération de recettes ou l'allocation des fonds, tels que le ministère des finances et le ministère du budget, sont en bien meilleure position en termes de primes, en particulier par rapport aux ministères relativement « secs » où ces primes sont inexistantes. Cette fragmentation du système de paie est encore compliquée par l'existence de multiples statuts (à l'instar des statuts « spéciaux » pour certaines catégories de personnel, comme les universitaires et la police, et plus de vingt « statuts spécifiques » pour d'autres catégories, tels que les médecins ; Morganti 2007 : 3) au-delà du statut général de la fonction publique. Une conclusion d'un rapport de la Banque mondiale résume bien la situation :

Le système de rémunération au sein de l'administration publique a évolué vers une constellation de sous-systèmes qui s'éloignent de plus en plus l'un de l'autre, dissimulant des privilèges et augmentant l'opacité, fragmentant la fonction publique et augmentant la disparité de traitement et les systèmes distincts de classement du personnel (Morganti 2007 : 39).

En d'autres termes, le processus de fragmentation et d'informalisation de la rémunération dans le secteur public a donné lieu à une zone d'ombre de statuts, fonctionnant en grande partie « en dehors du cadre réglementaire de l'État ». Cela vaut pour les écarts entre les catégories professionnelles, avec de grandes différences entre les ministères, ainsi qu'au sein des catégories de personnel employées dans des ministères particuliers, par exemple dans le secteur de la santé entre les médecins et les autres agents de

santé, ou au ministère de l'enseignement supérieur, entre les professeurs d'université et le personnel administratif. Elle s'applique également aux écarts au sein d'une même catégorie de personnels, selon qu'un agent est pleinement reconnu par le ministère de la fonction publique comme fonctionnaire (« immatriculé »), qu'il s'agit d'une « *nouvelle unité* » non reconnue et dépourvue de numéro matricule de la fonction publique, ou que l'agent est totalement ou partiellement intégré dans la masse salariale (« *mécanisé* »). Le fait que des primes puissent être accordés aux fonctionnaires non-immatriculés dits « nouvelles unités », contrairement au salaire de base qui ne peut être perçu que par les fonctionnaires immatriculés, complique encore la situation.

Cette fragmentation des rémunérations de la fonction publique remonte à la réforme de l'administration publique de 1972-1973, qui a décentralisé la gestion des ressources humaines et remplacé le Département de la fonction publique (appellation des ministères à l'époque du Zaïre) par une commission permanente (Vieux 1974 : 17, 90). Cette réforme a mené les ministères à établir leurs propres grilles barémiques (*sous-barèmes exceptionnels*), différenciant ainsi les rémunérations au-delà de ce qui était prévu dans le barème de la fonction publique. Bien que le ministère de la fonction publique ait été rétabli en 1981, plusieurs ministères ont conservé leurs conditions de rémunération avantageuses (Bloch 1986 : 6). En outre, comme l'indique un rapport sur le système salarial public du Zaïre, outre les salaires, un large éventail d'indemnités non salariales – qui ne figuraient pas dans la masse salariale et tendaient à favoriser les fonctionnaires les plus hauts placés – creusaient l'écart entre les grades : logement, voitures de fonction, essence, indemnités journalières pour les voyages internationaux et nationaux, etc. La plupart des secrétaires généraux (le grade administratif le plus élevé) et des directeurs disposaient d'une voiture de fonction ; dans certains ministères, comme le ministère des Finances et le ministère du Plan, les chefs de division en disposaient également, sous prétexte que le travail entrepris par ces hauts fonctionnaires était si important qu'ils ne devaient pas dépendre de transports publics peu fiables (Bloch 1986 : 14).

Une conséquence de cette décentralisation de fait de l'emploi public – qui perdure à ce jour, chaque secteur agissant de manière autonome – est que la plupart des employés du secteur public travaillent « en dehors du cadre réglementaire de l'État », dans la mesure où ils n'ont pas été recrutés conformément aux règles officielles de l'État, qui sont largement enfreintes. En d'autres termes, la plupart des fonctionnaires ont été embauchés en dehors des canaux officiels de recrutement organisés par le ministère de la fonction publique ; la manière dont ils gravissent les échelons vers un poste régulier et rémunéré se matérialise en grande partie par des réseaux de connaissances et de protecteurs jusqu'à ce (et bien après) qu'ils soient officiellement immatriculés et qu'ils reçoivent un salaire ainsi que des primes. L'expression « en dehors du cadre réglementaire de l'État » s'applique également aux pratiques courantes en matière de primes, dans la mesure où un grand nombre d'entre elles reposent sur des bases juridiques contestables. Par exemple, le Statut de la fonction publique (qu'il s'agisse de la version précédente de 1981 ou de la nouvelle version de 2016) ne reconnaît officiellement qu'un nombre limité de primes – six au total – et plafonne la proportion qu'elles peuvent représenter à un maximum de deux tiers du salaire de base (article 48 du Statut de 2016).

L'évolution des rémunérations dans le secteur public

L'évolution des salaires de base dans l'administration publique est illustrée dans le tableau 2 ci-dessous, qui montre clairement leur forte baisse dans les années 1990 et au début des années 2000, et leur redressement depuis lors (du point de vue des salaires les plus bas).

Tableau 1 : Évolution des salaires de base en USD, 1992-2018

	1992	2000	2013	2018
Secrétaire général	107	71	103.6	122
Directeur	79	34.6	101.8	120.4
Chef de division		28.3	98.8	119.3
Chef de bureau	70	18.5	96.6	117.5
Attaché d'Administration 1ère classe (ATA1)		15.2	93.6	113.1
Attaché d'Administration 2ème classe (ATA2)		13	91.8	111.6
Agent d'Administration 1ère classe	32		90.5	110.4
Agent d'Administration de 2ème classe			89.6	109.7
Agent Auxiliaire 1ère classe		8.5	89	109.1
Auxiliaire de bureau 2ème classe		7.8	81.6	102.9
Huissier	11	7	75.8	100.7

Sources : calculs des auteurs basés sur le Groupe d'expertise congolaise de Belgique (2001 : 68) ; PNUD (2015 : 86-87) ; RDC/Ministère de la Fonction Publique (2020)¹⁰

Toutefois, pour certaines catégories de personnel, la rémunération totale a été considérablement augmentée au cours des années précédant 2018, si l'on inclut les primes supplémentaires. C'est le cas des médecins (Maini 2015 ; Ravez et al. 2019, plus de 1.000 dollars par mois pour les plus qualifiés), des magistrats (Rubbers & Gallez 2012, plus de 1.100 dollars par mois), des personnes nommées dans les cabinets ministériels et les institutions politiques (Marysse 2015), et des professeurs d'université (Poncelet et al. 2015, environ 2.000 dollars par mois), ainsi que, de manière beaucoup plus modeste, des enseignants (De Herdt & Titeca 2016)¹¹. Il en va de même pour certaines catégories de personnels de l'administration publique, qui peuvent recevoir diverses primes spécifiques au secteur dans lequel ils travaillent, à leur ministère, à leur direction et aux fonctions qu'ils exercent, comme nous l'expliquons en détail ci-dessous.

Types de primes dans l'administration publique de la RDC au niveau central

Au-delà du salaire de base – harmonisé pour tous les fonctionnaires et indexé sur le grade avec un taux de compression élevé – il existe une variété de primes qui sont fortement différenciés entre les ministères

¹⁰ Le franc congolais est passé de 930 CDF pour 1 dollar en décembre 2015 (niveau qu'il avait conservé depuis 2010) à 1,635 CDF en décembre 2018. Cette dépréciation de la monnaie a été causée par le ralentissement de l'économie mondiale, qui a entraîné une baisse continue des prix des principaux produits d'exportation (cuivre, cobalt, etc.) et des réserves de devises. Dans le texte, nous donnons des estimations en USD à l'ancien taux de CDF 930 pour les sommes se rapportant à la période allant jusqu'à décembre 2015, et des estimations en USD au taux de CDF 1,635 pour les sommes se rapportant à la période allant jusqu'à 2018 (sur le ralentissement économique au cours de ces années, voir Banque mondiale 2016, et sur l'évolution du taux de change, voir RDC/Banque centrale du Congo 2020).

¹¹ Sur ces augmentations, voir par exemple RDC/Ministère du Budget (2014).

et même entre les directions d'un ministère donné. Il est important de noter d'emblée que si seuls les fonctionnaires immatriculés figurant sur la liste de paie (« *mécanisés* ») ont le droit de percevoir un salaire, ce n'est pas le cas pour les primes : même les fonctionnaires non-immatriculés (appelés *Nouvelles Unités*) peuvent être inclus dans les listes de paie des primes (« *alignés* »). Le tableau 2 ci-dessous présente une typologie indicative des types de primes, illustrée par des exemples spécifiques ainsi que par leur ampleur. Bien que cette liste ne soit en aucun cas exhaustive, elle est basée sur des données provenant d'un ensemble de douze ministères (détaillés ci-dessous), fournissant ainsi une vue d'ensemble relativement complète des différenciations des rémunérations en vigueur dans le secteur public.

Tableau 2 : Types de rémunérations cumulables des fonctionnaires (jusqu'en 2018)

Types de rémunération	Bénéficiaires	Sous-types et exemples	Magnitude par mois (2013-2018)	Source de financement
Salaire de base	Tous les fonctionnaires immatriculés inclus dans la masse salariale (« mécanisés »)	Harmonisé dans l'ensemble de la fonction publique et indexé sur le grade	Entre 104\$ (<i>secrétaire général</i>) et 76\$ (<i>huissier</i>) (2013)	Masse salariale du Trésor public
Primes permanentes des ministères (parfois également appelées <i>primes institutionnelles</i>)	Versées à tous les fonctionnaires travaillant dans un ministère donné, mais pas dans tous les ministères	La <i>prime spécifique et de rétrocession combinée</i> , versée en 2017 à l'ensemble du personnel du ministère du Budget et du ministère des Finances	Environ 750\$ pour le grade d'ATA1 (2017/2018)	Masse salariale du Trésor public
		La <i>prime de risque professionnel</i> versée à l'ensemble du personnel du ministère de la santé	Entre 722\$ et 1.444\$ (médecins), 52 \$ (infirmiers non qualifiés) (2018)	Masse salariale du Trésor public
		La <i>prime spécifique des agents et cadres de la fonction publique</i> , versée en 2018 à l'ensemble du personnel du ministère de la fonction publique	Environ 250\$ pour un ATA1 en 2018	Masse salariale du Trésor public
		La <i>prime Lukubama</i> reçue par l'ensemble du personnel du ministère de l'enseignement primaire et secondaire.	43\$ pour un chef de division (2018)	Enveloppe SECOPE
Prime permanentes spécifiques à une Direction	Payée aux fonctionnaires travaillant dans une Direction donnée, elle dépend généralement des activités menées.	La <i>prime d'encadrement de la bancarisation</i> versée à l'ensemble du personnel de la Direction de la paie du ministère du Budget.	688\$ pour un ATA1 (2018), grades supérieurs beaucoup plus	Masse salariale du Trésor public
		La <i>prime spécifique</i> reçue par le personnel de l'administration centrale du <i>Service de Contrôle de la Paie des Enseignants</i> (SECOPE) du Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire	Entre 1.573\$ pour un directeur et 780\$ pour un ATA1 (2018)	Masse salariale du Trésor public
Prime de rétrocession	Concerne uniquement les ministères qui supervisent les activités génératrices de recettes, bien que tous ces ministères ne les déboursent	<i>Prime de rétrocession</i> au Ministère du Portefeuille	125\$ pour le directeur (2017)	Recettes basées sur la rétrocession
		<i>Prime de taxe statistique</i> au Ministère des Hydrocarbures	156\$ à 212\$ dollars pour un ATA1 (2017)	Recettes basées sur la rétrocession

	pas. Fluctuent en fonction des recettes générées	La prime DGRAD au <i>Ministère des Hydrocarbures</i>	6\$ à 11\$ pour ATA1 (2017)	Recettes basées sur la rétrocession
		<i>Prime royalty de marge distribuable</i> au Ministère des Hydrocarbures.	250\$ à 437\$ (2017), mais payées de manière irrégulière.	Recettes basées sur la rétrocession
Primes de performance	Diplômés de l' <i>École nationale de l'administration</i> (Énarques) ou du programme des <i>Jeunes Professionnels</i> (JPO) financé par la Banque mondiale	<i>Prime de performance</i> des Énarques	Environ 837\$ (jusqu'à la fin de l'année 2017)	Trésor Public par l'intermédiaire des fonds BCECO jusqu'en 2017
		<i>Prime de performance</i> des Jeunes Professionnels (JPOs)	Entre 900\$ et 1300\$ pour les JPOs (jusqu'en septembre 2017), environ 312\$ depuis	Banque mondiale jusqu'en septembre 2017, masse salariale ensuite
Primes permanentes liées à des catégories spécifiques d'agents	Payées sur la base de la catégorie professionnelle de ces fonctionnaires	La <i>prime spéciale et spécifique</i> reçue par les fonctionnaires recrutés dans les nouveaux services administratifs (« structures standards ») créés dans le cadre de la réforme de l'administration publique en cours	Entre 375\$ pour un ATA1 et 812\$ pour un directeur (2018)	Masse salariale du Trésor public depuis 2018
		La <i>prime des administrateurs civils</i> (reçue entre autres par les Énarques)	Selon le grade, entre 468\$ et 515\$ (2018)	Masse salariale du Trésor public depuis 2018
Primes non-permanentes liées à des tâches particulières	Versées à des agents complétant des tâches spécifiques ad hoc	<i>Prime pour travaux intensifs</i>	Dépend de l'activité exercée et indexée sur le grade	Frais de fonctionnement des ministères
Primes dérivant des frais payés par les usagers des services publics	Agents de première ligne en contact avec les usagers	La <i>prime locale</i> versée au personnels de santé de première ligne dans les hôpitaux ou les centres de santé, ou la <i>prime</i> versée aux enseignants sur la base des frais scolaires payés par les parents	Fortement variables, allant de quelques dollars à des centaines de dollars, en fonction des revenus des établissements	Frais d'utilisation encourus par les patients ou frais de scolarité encourus par les parents

Parmi les différents types de primes, les primes permanentes (parfois aussi appelées primes institutionnelles) sont versées à tous les fonctionnaires travaillant dans un ministère donné et/ou dans une direction spécifique (c'est notamment le cas au ministère des Finances et au ministère du Budget), ou appartenant à une catégorie particulière. En outre, les ministères qui génèrent pour leur compte des recettes collectées par la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales Et De Participations (DGRAD), peuvent verser des primes prélevées sur les montants rétrocédés¹². Les deux derniers types de primes considérées (prime de performance pour les Énarques et les JPOs) et la prime spéciale et spécifique des structures standards ou la prime des administrateurs civils (perçues respectivement par les standardistes ou les administrateurs civils) sont versés sur la base du statut particulier de ces corps, tous deux issus du projet de réforme de la fonction publique en cours, mis en œuvre depuis 2014. Enfin, outre les primes versées chaque mois et intégrées dans la masse salariale, il existe également des primes non permanentes spécifiques à certaines tâches, qui sont payées sur les frais de fonctionnement des ministères – dont un aperçu dépasse toutefois le cadre de ce papier (pour une analyse, voir Moshonas, De Herdt & Titeca 2019).

Il est à noter que ces différentes primes sont cumulables : en 2017, un fonctionnaire fraîchement sorti de l'École nationale d'administration de la RDC (ENA-RDC) travaillant à la Direction de la paie du ministère du Budget percevait, à part son salaire de base, sa prime de performance, la prime spécifique et de rétrocession combinée commune à tous les agents du ministère du Budget, ainsi que la prime de son service (prime d'encadrement de la bancarisation). Ce système induit évidemment d'énormes inégalités et disparités dans les rémunérations, surtout lorsqu'on oppose les institutions « juteuses » à celles qui le sont moins : un Énarque travaillant au ministère de la Culture et des Arts, dépourvu de primes, ne percevra par exemple que son salaire de base et sa prime de performance. Un fonctionnaire récemment recruté mais non-immatriculé (Nouvelle Unité), qui ne serait pas encore inscrit sur les listes de paie, serait privé d'un salaire de base et, s'il travaille dans un ministère « sec », devrait survivre grâce aux possibilités offertes par sa fonction, parmi lesquelles des primes non permanentes liées à des tâches spécifiques.

En outre, si la plupart de ces types de primes – à l'exception des *primes non permanentes* – figurent dans la masse salariale et sont payés sur une base mensuelle, elles ne sont pas toutes payées par l'intermédiaire du secteur bancaire¹³. Certains sont en effet payés manuellement (par « *maboko banque* », *maboko* signifiant bras en lingala) – en particulier les primes basées sur la rétrocession qui varient sur une base mensuelle en fonction des revenus. Dans le cas d'un paiement manuel, l'argent est distribué au niveau du ministère après avoir été récupéré auprès de la Banque centrale. Les sections suivantes donnent un aperçu approfondi du paysage des primes au sein des différentes institutions.

Vue d'ensemble du système des primes

Sur la base des données issues de notre échantillon de douze ministères, nous pouvons distinguer les types d'institutions suivants : a) les ministères dotés de *primes institutionnelles* ou *permanentes*, b) les

¹² Même si tous les ministères qui perçoivent de telles recettes ne le font pas.

¹³ En 2011, la réforme de la bancarisation a été lancée, introduisant le paiement des rémunérations de l'administration publique par le truchement du secteur bancaire commercial. Sa couverture en 2016 était assez large, avec plus de 56% des fonctionnaires payés via le secteur bancaire (RDC/Cour des Comptes 2016 : 15 ; Brandt & De Herdt 2020). Si la bancarisation a permis de limiter les abus auparavant associés au système de paiement manuel des rémunérations via le système des comptables publics, elle n'a en aucun cas éradiqué les problèmes affligeant la gestion de la paie (tels que les travailleurs fictifs ou le détournement des rémunérations), mais a plutôt déplacé son économie politique (pour une discussion, voir Moshonas 2019a).

ministères concernés par les primes versées à partir des recettes de rétrocession, et c) les ministères dépourvus de primes.

Parmi les ministères qui versent des primes ministérielles permanentes à leur personnel, les ministères des Finances et du Budget se distinguent par l'ampleur que leurs primes représentent, comme le montre la comparaison avec le ministère de la Fonction publique¹⁴. Si le ministère de la Santé accorde également des primes importantes à certains de ses personnels (comme les médecins et les professionnels de santé qualifiés), la répartition de sa prime sectorielle, la prime de risque professionnel, est fortement variable, les personnels situés au bas de la pyramide ne recevant que des montants très faibles.

Viennent ensuite les ministères qui bénéficient de recettes basées sur la rétrocession et sur lesquelles sont versés des primes. Cependant, au lieu de consister en des montants fixes, ces primes fluctuent d'une période à l'autre, en fonction des recettes générées par la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (DGRAD) pour des ministères particuliers qui supervisent des activités génératrices de recettes (pour une explication du rôle joué par la DGRAD, voir Kambale Mirembe & De Herdt 2012 : 260-261). Non seulement ces primes ne sont pas versées par le secteur bancaire (*primes non-bancarisées*), mais elles sont généralement allouées de manière discrétionnaire par l'administration ministérielle sur la base des recettes rétrocédées. Dans notre échantillon, le Ministère du Portefeuille et le Ministère des Hydrocarbures versaient des primes au personnel de leur ministère sur la base de recettes DGRAD, d'une ampleur variable, alors que d'autres ministères recevant des recettes DGRAD (le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable et le Ministère de la Justice) ne le faisaient pas¹⁵.

Enfin, il y a les ministères qui semblent entièrement dépourvus de primes ministérielles permanentes. Mis à part le ministère de la Justice et le ministère de l'Environnement et du Développement durable, c'est le cas également du ministère de l'Enseignement technique et professionnel, du ministère des Infrastructures et des Travaux publics, ou encore du ministère du Développement rural¹⁶. Bien que les raisons qui sous-tendent cette absence de primes ne soient pas tout à fait claires, nous pouvons avancer les hypothèses suivantes. Premièrement, ces ministères sont tous des institutions qui font partie de ce que l'on peut appeler le « policy space », c'est-à-dire la marge de manœuvre dont dispose l'État pour exercer une influence et « développer » la société, qui tend à être mise à l'écart dans la composition et l'exécution du budget. En effet, les recherches sur la gestion des finances publiques en RDC ont souligné à quel point l'exécution du budget est biaisée au profit des dépenses souveraines et de sécurité (institutions telles que la présidence, le bureau du premier ministre, le parlement et les services de

¹⁴ En outre, selon le témoignage d'un fonctionnaire travaillant étroitement dans la gestion des ressources humaines au sein du ministère de la Fonction Publique, en 2017-2018, sur un total d'environ 2.500 fonctionnaires employés dans ce ministère (KPMG 2014 : 56), seul un tiers environ l'a reçu (entretien, fonctionnaire du ministère de la fonction publique, 28.06.2018). La raison pour laquelle une partie du personnel n'a pas reçu cette prime tient en partie au manque de marge budgétaire, à la procédure complexe par laquelle l'inclusion dans les listes de paie est réalisée (Moshonas 2019a), mais aussi à la manière dont elle a été gérée par les autorités administratives du ministère (entretien, fonctionnaire du ministère de la fonction publique, 28.06.2018).

¹⁵ Cependant, même si ces ministères ne versaient pas de primes au niveau ministériel, certaines directions (tels que la *Direction Cultes et Associations* du ministère de la Justice, qui est en charge de l'activité lucrative d'enregistrement des organisations de la société civile et des églises) auraient versé des compléments de salaire basés sur la rétrocession (entretien, fonctionnaire subalterne du ministère de la Justice, 27.09.2017).

¹⁶ De plus, le ministère du Développement rural, par-dessus ses 4.000 agents basés à Kinshasa, supervise un grand nombre de personnels sous sa juridiction dans les provinces (qui seraient supérieurs à 10.000), ce qui rend le décaissement d'une prime ministérielle une possibilité d'autant plus lointaine, malgré les récentes mobilisations et le lobbying des fonctionnaires de ce ministère en ce sens (entretien, fonctionnaire du ministère du Développement rural, 12.09.2017).

sécurité), au détriment d'autres, en particulier les secteurs sociaux et les investissements en matière d'infrastructures (Williams & Ghonda 2012 : 23-25, 36 ; Kambale Mirembe & De Herdt 2012 : 274-275). De même, cette marginalisation peut également être liée au travail effectué par les administrations ministérielles, qui peut être considéré comme secondaire, ou dont les attributions et les tâches tendent à être fréquemment monopolisées par les cabinets ministériels et les unités de gestion des projets financés par l'aide internationale. Le cas du ministère de l'enseignement technique et professionnel, séparé du ministère de l'enseignement primaire et secondaire en 2014 et rattaché à un autre ministère en 2018, relève du premier scénario, tandis que le ministère des infrastructures et des travaux publics (où, hormis le financement des partenaires techniques et financiers accordé à la Cellule Infrastructure du ministère, qui supervise les principaux projets des donateurs dans le secteur, le reste de l'administration ministérielle reste à l'écart) relève du second.

Deuxièmement, dans le cas des ministères recevant des financements des bailleurs de fonds, qui englobent l'appui aux dépenses de fonctionnement, les besoins matériels, mais aussi les primes, un argument parfois avancé est que cela tend à désinciter le gouvernement congolais à déboursier les sommes budgétisées pour le secteur, car l'appui des bailleurs de fonds est jugé suffisant – comme le note Trefon (2016 : 31) pour le ministère de l'Environnement et du Développement durable (qui reçoit des fonds de diverses agences d'aide, par exemple dans le cadre de REDD+). Ce problème bien connu de fongibilité de l'aide ne semble cependant pas s'appliquer de la même manière au ministère de la Santé, où les financements de l'État tendent à se concentrer massivement sur les rémunérations (salaires et primes de risque professionnel, qui ont absorbé 74% des dépenses courantes payées sur ressources propres en 2013), au détriment des budgets d'investissement et des dépenses de fonctionnement. Nous reviendrons plus loin sur les primes dans le cas particulier du ministère de la Santé.

Une troisième raison sous-jacente à l'absence de primes dans ces ministères, complémentaire à notre hypothèse de la marginalité relative des secteurs sociaux et des institutions relevant du « policy space » dans l'exécution du budget, réside dans la distance qui les sépare des sources de financement nationales. La proximité des sources de financement tend à définir les possibilités d'accès, ce qui constitue une caractéristique solidement ancrée dans la bureaucratie congolaise : comme l'a noté Schatzberg à la fin des années 1970 dans son analyse des flux de salaires à Lisala (province de l'Equateur), « plus un bureaucrate est proche de la source des fonds, plus il a des chances d'être payé » (Schatzberg 1979 : 169-170)¹⁷. Ce schéma se poursuit encore aujourd'hui et ne se vérifie pas seulement au niveau individuel, mais aussi au niveau institutionnel : alors que des institutions telles que le ministère des Finances et le ministère du Budget se trouvent au cœur des processus d'allocation et de redistribution budgétaires, d'autres ont tendance à être marginalisés. Après tout, comme l'indiquent plusieurs études¹⁸, l'accès aux lignes de crédit ministériels est fortement politisé, certaines institutions dépassant fortement leurs budgets tandis que d'autres dépensent bien moins que leurs allocations budgétaires formelles ; le rôle stratégique de certains ministères, le poids politique de leurs autorités ministérielles (les « branchements » et connexions du ministre et de son cabinet) et la portée du réseau de hauts fonctionnaires d'un ministère donné semblent tous jouer un rôle dans l'accès aux lignes de crédit ministérielles, qui à leur tour influencent la disponibilité des fonds à partir desquels les primes peuvent être déboursées.

¹⁷ Une conclusion similaire a été tirée par un autre auteur, notant la réticence des fonctionnaires à être affectés en dehors de la capitale, préférant rester près de la source, « pour éviter d'être oubliés » (Ibula 1987 : 144).

¹⁸ Dans le cas du Ghana, voir Killick (2008), cité dans Abdulai & Hickey (2016 : 65) ; dans le cas de la RDC, Williams & Ghonda (2012) et De Herdt, Marivoet & Muhirigwa (2015).

L'économie politique des primes

Dans cette section, nous examinons plus en détail la distribution des primes au niveau méso-sectoriel (entre les institutions, ainsi qu'entre les directions au sein de celles-ci) dans un sous-ensemble plus restreint de ministères de notre échantillon, en approfondissant les facteurs qui sous-tendent l'accès à ces primes. Cela nous permet d'explorer les différents facteurs sous-tendant l'attribution interministérielle des primes, en identifiant trois logiques différentes en jeu dans le système des rémunérations publiques, bien qu'elles ne soient ni mutuellement exclusives ni exhaustives. Il s'agit de la logique associée aux services administratifs fonctionnant comme des nœuds techniques situés au cœur de la chaîne de la dépense, composée des liens personnels et politiques qui lient des services administratifs particuliers à leurs autorités ministérielles (ministères des Finances et du Budget) ; une logique de subordination des services administratifs stratégiquement positionnés qui supervisent la gestion du fichier du personnel au niveau sectoriel aux autorités ministérielles, à des fins rentières (ministère de l'Enseignement primaire et secondaire) ; et une logique de réactivité aux pressions et mobilisations pas le bas des fonctionnaires comme facteur déterminant de l'extension du système des primes (ministère de la Santé publique).

Les nœuds techniques : positionnement stratégique, proximité par rapport à la source et liens politiques comme facteurs sous-tendant l'allocation des primes dans les ministères des Finances et du Budget

Comme nous l'avons déjà vu, en termes de primes ministérielles permanentes et de leur ampleur, les ministères des Finances et du Budget se situent en première place dans notre échantillon. Toutefois, comme le montre le tableau 2 ci-dessus, certains services administratifs au sein de ces deux ministères sont dotés de primes de direction supplémentaires, ce qui dissimule une différenciation marquée au sein de ces deux institutions. Quelles sont donc les raisons qui expliquent la présence de primes plus élevées dans ces deux ministères ?

Le meilleur moyen d'examiner les facteurs qui sous-tendent cette répartition est peut-être de se pencher sur les perceptions et les raisons invoquées par les acteurs eux-mêmes. En effet, une justification souvent entendue de la part des personnes critiquant les primes élevées dans les ministères du Budget et des Finances, généralement mâtinée par une pointe d'aigreur, est souvent formulée de la sorte : « *les fonctionnaires de ces deux ministères affirment qu'ils 'produisent' de l'argent, contrairement à d'autres ministères* », suggérant que la raison derrière ces suppléments salariaux importants découle de la nature « stratégique » des institutions (et des directions) manipulant des fonds, générant des revenus ou ayant des implications financières. Comme l'explique un jeune fonctionnaire travaillant dans une de ces institutions (entretien, 25.08.2017 ; voir également Moshonas, De Herdt & Titeca 2019), ces deux ministères – en raison de leur positionnement au cœur de la chaîne de la dépense – sont en mesure de bénéficier d'une part disproportionnée des ressources : « *ils sont dans la cuisine et se servent directement* »¹⁹. Ici, la proximité des sources de financement semble être un déterminant majeur qui permet à ces

¹⁹ L'une des raisons qui sous-tendent la réforme envisagée de la budgétisation par programme décrite dans la loi financière de 2011 (LOFIP), qui vise à modifier le mode de fonctionnement très centralisé de la chaîne des dépenses et implique la décentralisation de la gestion des crédits au niveau de chaque institution, est de freiner et d'éviter ce type de pratiques. Cependant, la réforme du *programme budgétaire*, qui devait avoir lieu en 2019, a été reportée par un moratoire jusqu'en 2024

deux institutions de bénéficier de manière disproportionnée de la part des ressources qui transitent par leur canal.

Les avantages considérables accordés au personnel de ces ministères et le fait qu'ils soient favorisés dans la distribution des primes – qui peuvent atteindre des sommes énormes par rapport aux rémunérations du personnel travaillant dans d'autres institutions – sont largement connues des fonctionnaires. Par exemple, même le grade le plus bas, un huissier, travaillant au ministère du budget, peut gagner cinq fois ou plus qu'un chef de division dans un ministère dépourvu de telles primes. Les rémunérations totales des cadres supérieurs peuvent représenter des milliers de dollars²⁰. Nous pouvons approfondir cette question en examinant les deux directions les plus importantes de ces ministères, à savoir la Direction de la paie du ministère du Budget et la Direction Trésor et Ordonnancement du ministère des Finances.

La Direction de la paie du ministère du Budget est un nœud crucial dans le circuit de la dépense publique : cette direction est chargée de la liquidation des dépenses de rémunération et est le lieu central où les listes de paie sont maintenues, mises à jour et traitées. En tant que tel, cette direction centralise les données de la paie des agents et fonctionnaires de l'État et c'est l'institution avec laquelle tous les ministères sont en contact pour effectuer des mises à jour concernant la rémunération de leur personnel²¹.

Selon des informations convergentes provenant de diverses sources, la Direction de la paie est l'une de celles qui bénéficient le plus du système des primes. Tout d'abord, la prime d'encadrement de la bancarisation, propre à cette direction, est d'un montant élevé : en 2018, elle variait entre 531\$ pour les agents subalternes (*Agent d'administration de deuxième classe*), à 688\$ pour les cadres intermédiaires (*Attaché d'administration de 1ère classe*), et s'élevait à 1.250\$ pour les chefs de division. Ces niveaux de rémunération découlent d'une part de l'importance supposée des tâches accomplies par le personnel de la Direction de la paie, et d'autre part de la capacité du personnel de cette direction à augmenter leurs rémunérations, en particulier si et quand le ministre du budget se révèle réceptif à leurs demandes :

La Direction de la Paie occupe une position hautement stratégique dans la chaîne de la dépense, qui permet à son personnel de capter l'attention du ministre du Budget et des autres ministres sectoriels. Le directeur de la Paie est aussi « puissant » que le [directeur de la] DTO [Direction Trésor et Ordonnancement du ministère des Finances]. Au ministère du Budget, le travail effectué est plutôt technique et le ministre s'appuie forcément sur cette direction, ne pouvant prendre aucune décision en matière de rémunération sans l'avis technique de la Dirpaie. Cette place-là lui donne une connotation politique très élevée (...) Les agents de cette direction sont parmi les plus privilégiés de la République (...). Ils sont parvenus à se créer des primes que même le ministre ne saurait pas leur refuser, compte tenu du rôle qu'ils remplissent (fonctionnaire du ministère de la Fonction Publique, 03.07.2018).

(voir <https://actualite.cd/2018/06/13/rdc-le-senat-renvoie-2024-la-mise-en-place-de-la-nouvelle-loi-des-finances>, consulté le 06.11.2024), ce qui reflète à la fois le manque de préparation et la résistance politique et bureaucratique au statu quo.

²⁰ Les enquêtes ultérieures de l'*Inspection générale des finances* (voir par exemple Wangi Bo-Lokonge & Photo Ngumba 2020), qui fournissent de nombreux détails sur les excès (et les abus fréquents) liés aux rémunérations du personnel dans ces deux ministères, donnent un bon aperçu de cette question.

²¹ La question de la gestion des rémunérations en RDC a été analysée ailleurs (Moshonas 2019a ; 2019b).

En effet, la Direction de la paie « [c]'est une plaque tournante de la République pour les rémunérations » (*Ibid*). En effet, presque quotidiennement, une diversité d'autorités viennent voir le directeur, dont les audiences sont gérées comme celles d'un cabinet ministériel. Le directeur reçoit de nombreuses personnalités de haut rang, parlementaires, ministres provinciaux, secrétaires généraux sectoriels, etc., qui viennent plaider la cause des agents de leur circonscription, province ou secteur – une pratique appelée « lobbying », et qui place les hauts fonctionnaires de la direction dans une position de pouvoir et d'influence considérable.

Toutefois, mis à part la prime de la direction, certains membres du personnel peuvent également bénéficier des primes d'autres secteurs relevant de leur juridiction. Il existe six Divisions Liquidation au sein de la Direction de la paie, chacune étant responsable de secteurs différents (par exemple, la Division Liquidation II est chargée de liquider les rémunérations des ministères de la santé publique, de l'environnement et du tourisme). Dans la mesure où chaque division est responsable de certains secteurs et que leur signature est requise pour approuver les majorations et ajouts en matière de primes, il arrive fréquemment que certains membres du personnel de chaque division s'octroient les primes des secteurs qu'ils sont chargés de superviser (sur cette pratique, voir également les rapports de l'Inspection Générale des Finances, Wangi Bo-Lokonge & Photo Ngumba 2020). Si l'on additionne toutes les primes (y compris celles indûment perçues), les rémunérations totales des Chefs de division seraient situées au-delà de plusieurs milliers d'USD par mois, et la rémunération totale du directeur serait – « selon certaines indiscretions » – située bien au-delà (entretien avec un fonctionnaire du ministère de la fonction publique, 03.07.2018 ; entretien avec un ancien ministre, 11.07.2018). Cette situation place le personnel de la Direction de la paie au sommet de la pyramide administrative en termes de rémunération²², à des niveaux comparables à celles du personnel de la Direction du Trésor et Ordonnancement du ministère des Finances – que nous allons maintenant examiner.

La Direction du Trésor et Ordonnancement (DTO) du ministère des Finances, dont une partie du mandat consiste à émettre les ordres de paiement informatisés à la Banque centrale, que ce soit pour les rémunérations ou les frais de fonctionnement ministériels, est largement considéré comme la Direction la plus importante dans le paysage administratif de la RDC. Bien qu'il n'ait pas été possible d'obtenir des montants indicatifs pour l'ampleur des primes de ce ministère, selon des témoignages crédibles, les hauts fonctionnaires de la DTO (*Chefs de Division, Chefs de bureau*) gagneraient jusqu'à l'équivalent de plusieurs milliers de dollars (entretien, jeune fonctionnaire du ministère des Finances, 26.06.2017).

Les raisons de ces émoluments élevés seraient liées à la nature hautement stratégique et politique du travail entrepris dans cette Direction. En effet, le processus d'allocation et de distribution du budget en RDC – comme nous l'avons déjà noté – est hautement politisé, certaines institutions sur-exécutant régulièrement leur budget par rapport à d'autres. Et c'est la DTO – par l'intermédiaire de son Directeur et de l'Ordonnateur Délégué du gouvernement – qui autorise les dépenses des institutions au niveau du Ministère des Finances. Comme l'explique un observateur bien placé, « *le directeur de la DTO* [Direction

²² Si certaines autres directions du ministère du Budget sont également dotées de compléments salariaux conséquents, en partie en raison de missions tout aussi « stratégiques » – comme la Direction du Contrôle Budgétaire chargée de liquider les dépenses de fonctionnement des ministères, ou la Direction Programmation et Suivi Budgétaire, chargée d'élaborer les crédits budgétaires l'État avant la promulgation de la loi de finances de l'année par le Parlement – toutes les autres directions du ministère du Budget ne sont pas dans des positions aussi favorables. Par exemple, la Direction des Études et Programmation Budgétaire du Ministère du Budget n'avait qu'une prime d'archive relativement faible en 2017. Le fait que cette direction soit censée être remplacée à terme par la Direction Études et Planification l'a fait se retrouver dans une position marginale, ses personnels se retrouvant dans un état de désœuvrement généralisé (entretien, cadre intermédiaire du ministère du Budget, 14.06.2017).

du Trésor] et l'OD [Ordonnateur Délégué], tout comme le directeur de la Direction de la Paie, sont des « ministres » en miniature en vertu de l'importance et de l'influence énormes que leur confèrent leurs fonctions » (entretien, fonctionnaire du ministère de la Fonction publique, 22.06.2018).

Selon les témoignages reçus, en 2010, la DTO n'était pas si bien dotée en primes ; c'est avec l'arrivée d'Augustin Matata Ponyo comme ministre des Finances en 2010, puis comme Premier ministre à partir de 2012, que les primes de cette Direction ont été augmentées, après avoir obtenu des personnes de sa confiance à des postes-clés. Ces primes élevées pour le personnel de la DTO, donc, devaient donner à ces agents « *les moyens de mener à bien sa politique* » (entretien, fonctionnaire subalterne du ministère des Finances, 12.09.2017), reflétant un équilibre entre mérite et loyauté (entretien, ancien membre du cabinet du Premier ministre, 24.09.2017). Les primes à la Direction de la Paie et à la DTO semblent donc refléter en partie le positionnement stratégique de ces services administratifs dans la chaîne de la dépense, la nature (politique) des tâches qu'ils remplissent, ainsi que les connexions personnelles qui lient leurs hauts fonctionnaires à leurs autorités ministérielles.

Services administratifs chargés la gestion du fichier du personnel au niveau sectoriel : primes au ministère de l'Enseignement primaire et secondaire et au SECOPE

Notre deuxième cas – le ministère de l'Enseignement primaire et secondaire – constitue un point d'entrée tout aussi intéressant dans les divergences flagrantes qui peuvent exister au sein d'une même institution, tout en mettant en lumière les arrangements qui sous-tendent la position « stratégique » de certains services par rapport à d'autres. Ce positionnement, comme nous l'avons vu plus haut, est souvent lié à des opportunités de captation de flux financiers, dans le cas présent découlant de la supervision du fichier du personnel des enseignants, y compris ses implications salariales.

Au sein du ministère de l'Enseignement primaire et secondaire, une ligne de fracture majeure réside dans les différences de rémunération existant entre l'administration générale du ministère (le Secrétariat Général, qui regroupe la plupart des Directions) et le service dédié à la paie des enseignants, le *Service de Contrôle de la Paie des Enseignants* (SECOPE), qui dispose d'un barème distinct en matière de primes. Comme le montre le tableau 2 ci-dessus, la prime du SECOPE (auquel tout le personnel du SECOPE a droit) rapportait à un haut fonctionnaire ayant le grade de directeur 1.573\$ en 2018. En revanche, dans l'administration générale du ministère de l'Enseignement primaire et secondaire, la seule prime perçue par le personnel est la *prime Lukubama*²³, dont l'importance est bien moindre, puisqu'elle rapportait environ 43\$ à un chef de division en 2018. Il va sans dire que cette situation a créé de très fortes frustrations en ce qui concerne la gestion des rémunérations au sein du ministère de l'Enseignement primaire et secondaire, en raison du traitement beaucoup plus favorable accordé au personnel de SECOPE. En effet, même les huissiers travaillant au SECOPE sont, en matière de rémunération, bien au-dessus des chefs de division travaillant dans l'administration générale du ministère (comme le montre le refrain communément entendu dans les milieux administratifs à Kinshasa, « *au SECOPE, même les huissiers ont des 4x4* »²⁴).

²³ Cette prime porte le nom d'un ancien secrétaire général qui l'a institué ; cette prime n'est pas, à proprement parler, une prime ministérielle permanente, dans la mesure où elle est ponctionnée sur l'enveloppe du SECOPE, même si tous les personnels du ministère de l'Enseignement primaire et secondaire y ont droit (entretien avec un fonctionnaire du ministère de l'Enseignement primaire et secondaire, 02.09.2017).

²⁴ La seule catégorie de personnel de l'administration générale du ministère de l'Enseignement primaire et secondaire qui reçoit la prime SECOPE (ce qui les distingue nettement de leurs subalternes) est celle des directeurs, ce qui a apparemment été un moyen de les maintenir du côté des priorités des autorités du ministère – le cabinet ministériel et le secrétaire général (entretien, fonctionnaire du ministère de l'enseignement primaire et secondaire, 23.09.2017).

Pour comprendre ces disparités, il convient d'examiner brièvement les fonctions remplies par le SECOPE. Parmi les attributions du ministère de l'Enseignement primaire et secondaire, l'une des plus importantes consiste à gérer le fichier du personnel et de la paie des enseignants, qui représentent une part très importante du personnel de l'Etat (plus d'un tiers des 1,3 million de fonctionnaires rémunérés par l'Etat sont des enseignants)²⁵. Depuis 1985, la gestion de la paie des enseignants est assurée par le SECOPE²⁶, qui a été créé pour surmonter les difficultés liées au paiement des salaires des enseignants au milieu des années d'ajustement structurel.

Le SECOPE, à sa création, employait 150 personnes, mais au fil des ans, son effectif est passé à plus de 7.533 en 2016 (Andriane 2016 : 9), ce qui reflète en partie sa transformation en une formidable machine de patronage (entretien, fonctionnaire travaillant dans un projet d'éducation financé par des bailleurs de fonds, 22.03.2016). Il convient de noter que l'évolution du SECOPE, tant en termes d'effectifs que de rémunérations, s'est principalement déroulée sous le long mandat du ministre de l'Enseignement primaire et secondaire Maker Mwangi (en poste entre 2007 et 2016) et personnalité importante du parti présidentiel (*Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie*, PPRD). Ce n'est pas un hasard si le SECOPE a bénéficié d'un traitement particulier.

En effet, les effectifs massifs du secteur de l'éducation, avec plus de 500.000 enseignants, offrent des opportunités financières substantielles, notamment au vu des problèmes qui caractérisent la masse salariale des enseignants (en termes d'enseignants et d'écoles fictives, de détournement de salaires et de primes, Brandt 2016 ; Verhaghe 2007), justifiant ainsi l'appréciation de ceux qui considèrent le SECOPE comme la vache à lait du ministère²⁷. Les détournements relatifs à la paie des enseignants auraient été utilisés pour financer le parti présidentiel (entretien, ancien politicien de la coalition au pouvoir, 11.07.2018 ; Moshonas 2019a : 16). Il n'est donc pas surprenant non plus que le SECOPE ait résisté à la réforme menée par le ministère de la Fonction Publique, dont un volet consistait à introduire un Système intégré de gestion des ressources humaines et de la paie (Moshonas 2019b : 41), visant à plus long terme de récupérer les prérogatives du SECOPE par rapport à la paie des enseignants.

La prime de risque professionnel dans le secteur de la santé : l'importance de la mobilisation des fonctionnaires

Notre troisième étude de cas – les primes dans le secteur de la santé – est instructive pour une raison différente : le cas de la *prime de risque professionnel* (une prime initialement déployée pour compléter la rémunération des médecins, puis étendue à l'ensemble du personnel de santé) montre à quel point les autorités politiques et administratives supérieures sont réceptives aux mobilisations des fonctionnaires par le bas, dans ce cas particulier par le biais (de menaces) de grèves.

Tout d'abord, les dépenses de personnel du secteur de la santé – qui absorbent la majeure partie des dépenses courantes du secteur sur ressources budgétaires propres, soit environ plus des trois quarts – ont été multipliées par six entre 2007 et 2013, reflétant une meilleure couverture, ainsi qu'une amélioration du niveau et de la régularité des rémunérations dans le secteur (Banque mondiale 2015 : 73-74). Cependant, cette augmentation rapide des dépenses de personnel a reposé en grande partie sur une

²⁵ Le nombre d'enseignants s'élevait à environ 550.000 en octobre 2015, regroupant à la fois ceux qui enseignent dans une salle de classe et ceux qui travaillent dans l'administration du secteur de l'éducation (Andriane 2016 : 6).

²⁶ Le SECOPE gère la paie des enseignants ex ante et envoie ses mises à jour à la Direction de la paie pour liquidation.

²⁷ Comme le suggèrent les études couvrant la période zairoise, la gestion des rémunérations des enseignants a toujours été un défi de longue date, avec un grand nombre d'employés fictifs ou de travailleurs fantômes. Avant 1979, la « division informatique » du Département de l'éducation (comme les ministères étaient alors appelés) était chargée de la paie des enseignants, après quoi le contrôle a été transféré au département des finances (Gould 1980 : 132-133), avant d'être à nouveau rattaché au Département de l'éducation avec la création du SECOPE en 1985.

extension des primes plutôt que du salaire de base : étant donné que la gestion du personnel de santé est régie par le Statut général, les mêmes implications statutaires qui rendent les augmentations du salaire de base difficiles pour les fonctionnaires s'appliquent également au personnel de santé. Ainsi, le nombre de d'agents de santé rémunérés sur la masse salariale du Trésor Public et bénéficiant de la prime de risque professionnel du secteur (instituée en 2005-2006, Ravez et al. 2019 : 66) a considérablement augmenté, au point que cette prime constituait 73 % des dépenses de personnel pour le secteur de la santé (*ibid.* : 74). Malgré son nom qui suggère qu'elle représente une compensation pour les travaux à risque, tout agent du secteur de la santé du ministère de la Santé a droit à la prime de risque professionnel du secteur indépendamment de son lieu de travail, y compris les cadres du ministère (Bertone & Lurton 2015 : 13), et en effet en 2014-2015 il a été estimé qu'environ 80% des agents du secteur de la santé la recevaient, indépendamment de s'ils recevaient un salaire de base ou non (Bertone, Lurton & Beya Mutombo 2016 : 3).

Parallèlement, en plus du problème de la répartition inéquitable de la masse salariale dans le secteur de la santé, une autre série de questions concerne l'accès à celle-ci : en 2013, même si 80 % des quelque 130.000 membres du personnel du secteur de la santé recevaient la prime de risque professionnel, seuls 30 % recevaient un salaire de base (même si la moitié d'entre eux avaient un numéro matricule du ministère de la fonction publique) et 20 % étaient dépourvus de tout type de rémunération financée par l'État et dépendaient uniquement des frais d'utilisation (Banque mondiale 2015 : 63). L'accès aux rémunérations, comme le soulignent les études sur le secteur de la santé, est limité en partie par une marge budgétaire insuffisante, mais aussi par la complexité des processus d'immatriculation et d'inclusion dans le fichier de la paie (*mécanisation*), qui tendent à favoriser les personnes déjà avantagées (comme les médecins de Kinshasa, les personnes politiquement connectées, celles capables d'exercer une influence et de faire usage de leur réseau, etc.) qui sont en mesure de faire le suivi de leur dossier jusqu'à la Direction de la paie du ministère du Budget (Bertone & Lurton 2015 : 33 ; Verhage 2018 ; Moshonas 2019a)²⁸.

Il convient toutefois de noter que les rémunérations formelles des travailleurs du secteur de la santé, telles que les salaires et la prime sectorielle du secteur, ne constituent qu'une petite partie de leurs revenus (à l'exception des médecins, dont les primes sont bien plus élevées que pour les autres catégories de personnel). Les autres sources de financement comprennent les fonds des partenaires techniques et financiers (per diems et primes de performance), les activités non liées au secteur de la santé (commerce, agriculture, activités dans le secteur privé) et la *prime locale* (c'est-à-dire la part des frais d'utilisation perçus par les centres de santé et les hôpitaux qui est répartie entre les agents de santé selon une formule de répartition une fois que les coûts de fonctionnement ont été couverts) (Bertone & Lurton 2015 : 6-7, 36)²⁹.

La prime de risque professionnel ne constitue donc qu'une partie du financement des rémunérations dans l'économie politique complexe du secteur. Sa répartition et son ampleur illustrent toutefois d'énormes

²⁸ La question de l'immatriculation et de l'inclusion dans le fichier de la paie dans l'administration publique en RDC a été traitée ailleurs (Moshonas 2019a ; 2019b).

²⁹ Tout comme les services publics ailleurs en RDC (Englebert 2014 : 10), les structures du secteur de la santé fonctionnent en s'appuyant sur des financements extra-budgétaires, par lequel les services et agences gouvernementales gardent une partie des revenus qu'ils collectent pour financer leurs propres frais de fonctionnement, tout en conservant également une partie des revenus collectés pour leurs besoins personnels. Cela reflète le fait que la prestation des soins de santé a été de facto privatisée et informalisée de l'intérieur (Bertone, Lurton & Beya Mutombo 2016 : 7 ; Persyn & Ladrière 2004). Une autre tendance est qu'au lieu que le financement public descende vers les zones de santé et les établissements de soins, à l'exception des rémunérations payées par le gouvernement, les ressources remontent vers le sommet : les fonds des établissements sont canalisés vers le haut pour financer le fonctionnement des niveaux supérieurs de la pyramide administrative (une pratique connue sous le nom de « *la pompe* », ou sous l'euphémisme de « *financement ascendant* ») (Fox et al. 2014 : 99 ; Bertone, Lurton & Beya Mutombo 2016 : 2-3 ; Verhaghe 2018).

disparités entre les catégories de personnel, qui reflètent des niveaux divergents de pouvoir de négociation. Le tableau 3 ci-dessous donne un aperçu des rémunérations du secteur de la santé, tant pour le salaire de base que pour la prime de risque professionnel, en fonction du grade de la fonction publique correspondant à la nomenclature du secteur par catégorie de personnel dans le secteur de la santé : personnel administratif, professionnels de la santé, médecins et dentistes-chirurgiens/pharmaciens/infirmières ayant un niveau d'études universitaires de 5 ans (L2).

Tableau 3 : Barème officiel des rémunérations des agents de santé en RDC à la fin de l'année 2018 (paiements mensuels en USD)

Rangs de la fonction publique correspondant au personnel du secteur de la santé			Salaire de base	Prime de risque professionnel			
				Personnel administratif	Personnel de santé	Médical Médecins	Chirurgiens-dentistes, pharmaciens et L2
1	Secrétaire Général	En Chef 5-4	122	/	/	1.445	847
2	Directeur Général	En Chef 3-2		70	87	1.300	771
3	Directeur	En Chef 1	120	70	83	1.156	688
4	Chef de Division	Inspecteur	119	64	81	1.011	612
5	Chef de Bureau	Chef de Clinique/ Service	118	62	75	867	552
6	Attaché d'Administration 1ère classe	DH2	113	61	64	722	498
7	Attaché d'Administration 2ème classe	DH1	112	57	59	/	152
8	Agent d'Administration 1ère classe	DHA	110	56	55	/	/
9	Agent d'Administration 2ème classe	HOSP 1	110	55	54	/	/
10	Agent Auxiliaire 1ère classe	HOSP 2	109	55	53	/	/
11	Auxiliaire de bureau 2ème classe		103	54	/	/	/

Source : Calculs des auteurs, basés sur RDC/Ministère de la Santé (2019 : 32)

Ce tableau révèle un schéma intéressant dans le système de rémunération dans le secteurs de la santé. Alors que les salaires de base présentent des taux de compression élevés et sont relativement harmonisés entre les catégories de personnel (en 2018, entre 103 et 122 dollars), d'énormes écarts caractérisent la distribution de la prime de risque professionnel : en 2018, alors que les agents de santé et les administrateurs du secteur de la santé situés au bas de la hiérarchie recevaient des primes pouvant aller jusqu'à 53\$, l'ampleur de celles des médecins se situait entre 722\$ et 1.445\$ dollars en fonction du grade. Quels sont les facteurs qui sous-tendent cette répartition très inégale ?

La raison de la formidable expansion de la prime de risque professionnel pour les médecins depuis 2005-2006 reflète le pouvoir de négociation important que cette catégorie de personnel exerce sur le secteur de la santé et le gouvernement, qui a des racines historiques remontant au moins aux années de la Seconde République. En effet, sous le régime de Mobutu, la représentation des médecins par le biais de leur puissante association professionnelle, l'Ordre National des Médecins, avait permis à cette profession d'exercer une influence significative et d'influencer la distribution des ressources à son avantage³⁰ ; avec la démocratisation au début des années 1990, les médecins se sont organisés davantage par le biais de

³⁰ Par exemple, la répartition des frais payés par les usagers dans les structures de santé (dont est issue *la prime locale*) tend à favoriser massivement les médecins par rapport aux autres catégories de personnel. Cette pratique de répartition remonte à la fin des années 1980/début des années 1990, lorsque sous le poids combiné de l'ajustement structurel, de la crise économique et de la réduction des coupes budgétaires, l'État congolais s'est désengagé du secteur de la santé, suspendant ses financements aux structures de santé, obligeant les hôpitaux et les centres de santé à assurer le fonctionnement des services sur la base des recettes générées, qui ont commencé à fonctionner comme des entités privatisées de fait (Ndaywel à Nziem 2002 ; entretiens à Kinshasa avec des personnels du secteur de la santé, mars-avril 2016).

leur syndicat, le SYNAMED (*Syndicat National des Médecins*). En effet, au cours des quinze dernières années, sous la menace de grèves, la prime de risque professionnel pour les médecins a été revue à la hausse à plusieurs reprises – comme en témoignent de nombreux articles de presse³¹.

Suite à la dépréciation du franc congolais en 2017, par exemple, les mobilisations des médecins se sont radicalisées et intensifiées, avec plusieurs jours de grève sèches dans les grands hôpitaux publics sans assurer un service minimum, ce qui a entraîné des dizaines de décès (Ravez et al. 2019 : 64). Cela a conduit à une augmentation de la prime de risque professionnel, pour compenser en partie la perte subie par la détérioration du taux de change : fin 2018, la prime de risque professionnel des médecins se situait entre 722\$ CDF et 1.445 \$ CDF (RDC/Ministère de la Santé Publique 2019 : 32). Si d'autres catégories de personnel du secteur de la santé mettent également en avant des revendications – qui, comme celles des médecins, tournent principalement autour de réclamations pécuniaires ou corporatistes (Ravez et al. 2019) – leur action collective s'est avérée bien moins fructueuse.

Selon un ancien fonctionnaire du ministère du Budget qui a participé directement aux négociations avec les médecins sur la question de leurs rémunérations, cette capacité des médecins à attirer l'attention des autorités a eu beaucoup à voir avec le pouvoir de négociation exercé par le syndicat dominant des médecins, le SYNAMED, et son leader charismatique de longue date, le docteur Robert Mankoy Badjoky, sous la direction duquel les grèves des médecins sont devenues une arme puissante :

[Robert Mankoy Badjoky] était médecin dans un grand hôpital – l'hôpital Mama Yemo, l'hôpital général de Kinshasa – qui reçoit le plus de patients, et quand cet hôpital est en grève, les autorités tremblent. Parce qu'il y a eu des morts plusieurs fois pendant leurs grèves quasi-sauvages. C'est ça qui a fait sa notoriété, il y a eu des grèves sans préavis, des choses comme ça, des gens sont morts à l'hôpital général, beaucoup... Et toutes ces négociations, ça fait un peu sa valeur vis-à-vis des autorités. C'est un interlocuteur qui conduisait la grande délégation des médecins (entretien, ancien membre de cabinet du ministère du budget, 21.05.2016).

Le salaire de base ne pouvant être augmenté, car cela impliquerait d'en faire autant pour tous les fonctionnaires de carrière régis par le Statut général, des primes ont été accordées pour apaiser les relations, qui ont été institutionnalisés en temps voulu sous la forme d'une prime de risque professionnel en 2005-2006. Ces négociations ont marqué l'avènement du SYNAMED en tant qu'interlocuteur du gouvernement. Selon le même conseiller ministériel, dans certaines réunions auxquelles il a assisté, « parfois, les paroles frisaient la démesure vis-à-vis des autorités, avec des menaces de grève des médecins, sans eux dans les hôpitaux » (*Ibid.*). Cependant, lorsque d'autres catégories professionnelles – comme les infirmiers – ont réussi à s'organiser collectivement, leurs grèves ont été beaucoup moins efficaces que celles des médecins, en partie parce que leur capacité à paralyser le secteur de la santé est bien moindre³². Pour résumer, le cas de la prime de risque professionnel pour les médecins démontre la réceptivité des autorités politiques et administratives à l'égard de certains types de mobilisations par le bas des

³¹ Voir par exemple <https://www.radiookapi.net/2015/09/09/actualite/sante/rdc-le-gouvernement-sengage-augmenter-la-prime-de-risque-des-medecins> ; <https://7sur7.cd/rdc-des-medecins-du-secteur-public-ont-marche-pour-reclamer-la-prime-de-risque/> [consulté le 08.11.2024], parmi bien d'autres.

³² Le fait que les médecins aient massivement tendance à exercer des fonctions de commandement au sein des structures de santé telles que les hôpitaux et le ministère de la santé favorise leur efficacité lors de mobilisations telles que les grèves.

fonctionnaires, qui constituent un autre facteur structurant de l'évolution du système de gestion des rémunérations de la RDC fondé, et reposant, sur des primes.

Conclusion

Ce papier visait à fournir une analyse de l'économie politique des primes dans l'administration publique congolaise – un domaine qui a été à la fois largement sous-étudié dans la littérature sur les administrations publiques africaines et, dans le cas de la RDC, plutôt mal compris. Pour ce faire, nous avons établi une typologie des différents types de primes dans l'administration centrale, à partir d'un ensemble de douze ministères, et nous avons étudié les dynamiques de (re)distribution par rapport à celles-ci par le biais de trois études de cas, en analysant les facteurs qui influencent leur allocation. Chacune de ces études de cas, centrée sur le niveau méso-sectoriel des ministères et des directions qui les composent, nous a permis d'identifier une série de logiques distinctes en jeu dans le système salarial public, bien que non mutuellement exclusives, liées à leur positionnement institutionnel et à leurs liens avec les autorités politiques : celles associées aux services administratifs proches des sources de fonds fonctionnant comme des nœuds techniques situés au cœur de la chaîne des dépenses (ministères des Finances et du Budget), aux services administratifs supervisant les dépenses salariales au niveau sectoriel (ministère de l'Enseignement primaire et secondaire), et à une logique de réactivité aux pressions et mobilisations ascendantes des fonctionnaires (ministère de la Santé).

Cette analyse nous a permis de compléter, mais aussi de nuancer les analyses des rémunérations dans les secteurs publics africains, qui ont insisté sur leur caractère ascriptif (Mbembe 2001 ; Boshab 1998), un moyen pour les États d'acheter l'obéissance et la gratitude. Si ces analyses permettent de mieux situer le problème des rémunérations publiques dans certains contextes africains – les cas de l'Afrique de l'Ouest et du Sahel étudiés par Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan, malgré des différences évidentes, présentent certaines similitudes avec la RDC, un « air de famille » lié à certains traits saillants de l'héritage colonial et de la dépendance à l'égard de l'aide internationale (Ridde & Olivier de Sardan 2015 : 5 ; Olivier de Sardan 2021 : chapitre 6) – elle invite également à la nuance : comme nous l'avons montré, les pratiques entourant l'octroi de primes sont une dynamique à double sens, alimentée en partie par des actions d'en haut, à la discrétion des autorités, mais aussi par des demandes venant d'en bas. L'évolution du système de gestion des rémunérations publiques depuis 2001 semble être le fruit d'un processus d'adaptation ad hoc, sans grande orientation stratégique, facilité par des marges budgétaires renouvelées permettant l'expansion de la masse salariale, réagissant aux aléas des tensions et de l'agitation dans l'administration publique (particulièrement sensibles en période pre-électorale) en apaisant les revendications des fonctionnaires par des augmentations des primes et en récompensant la loyauté lorsque cela s'avère nécessaire – en bref, poussé par des raisons tactiques et politiques.

Nous avons également situé les pratiques entourant la prolifération des primes dans la tendance plus large de l'informalisation de l'emploi et de la rémunération dans le secteur public, où, compte tenu de la marginalité du salaire de base, la rémunération des fonctionnaires est devenue de plus en plus « désalarisée », pour reprendre la formule de Denning (2010) de la vie dans l'économie informelle. Ce processus d'informalisation a alimenté la discrétion et les pratiques négociées, tout en renforçant les inégalités et en exacerbant les vulnérabilités, dans un contexte où l'administration publique opère de plus

en plus par le biais d'une sédimentation diffuse de redevabilités informelles, souvent construites sur des liens entre les acteurs politiques et administratifs.

Depuis 2018 – la date limite pour les données présentées dans ce papier – la masse salariale a davantage augmenté, parallèlement à une expansion des effectifs³³, et les données disponibles suggèrent que le nombre d'institutions accordant des primes à leur personnel a également augmenté, en partie grâce aux mobilisations et au « lobbying » des fonctionnaires dans les institutions défavorisées, dans ce qui semble consister en une logique d'émulation de leurs pairs d'autres ministères. En même temps, il convient de garder à l'esprit que le système de gestion de la paie des agents et fonctionnaires – fondé sur d'énormes disparités en matière de rémunération – n'est particulièrement favorable qu'à une minorité relativement faible de fonctionnaires dans certains ministères, et surtout pour les hauts cadres³⁴, tout en étant disproportionnellement orienté vers les institutions centrales à Kinshasa. Il est donc primordial de rationaliser le système de gestion de la paie par le biais d'une nouvelle politique salariale (condition nécessaire pour réduire les inégalités, rétablir la motivation, réduire l'informalisation et faciliter le processus de départ à la retraite). Les autorités gouvernementales reconnaissent qu'il s'agit d'une nécessité et annoncent régulièrement son imminence, mais sans grand progrès jusqu'à présent. Les coûts politiques associés à une telle réforme – qui nécessitera d'outrepasser les intérêts particuliers et les résistances substantielles ancrées dans les institutions les plus favorisées – expliquent en partie pourquoi elle est restée lettre morte à ce jour.

Références

- Abdulai, A. G. et Hickey, S. (2016). The politics of development under competitive clientelism : Insights from Ghana's education sector. *African Affairs*, 115(448), pp. 44-72.
- Andriane, P. (2016). *État des lieux et feuille de route du service de contrôle et de la paie des enseignants (Rapport principal)*. Kinshasa : USAID/DFID ACCELERE.
- Ayee, J. R. (2001). Civil service reform in Ghana : A case study of contemporary reform problems in Africa. *African Journal of Political Science / Revue Africaine de Science Politique*, 6(1), pp. 1-41.
- Ayimpam, S. (2014). *Économie de la débrouille à Kinshasa. Informalité, commerce, et réseaux sociaux*. Paris : Karthala.
- Bertone, M. P., Lurton, G., & Beya Mutombo, P. (2016). Investigating the remuneration of health workers in the DR Congo : implications for the health workforce and the health system in a fragile setting. *Health policy and planning*, 31(9), pp. 1143-1151.
- Bertone, M. P. et Witter, S. (2015). The complex remuneration of human resources for health in low-income settings : policy implications and a research agenda for designing effective financial incentives. *Human Resources for Health*, 13(1), pp. 1-9.
- Bierschenk, T. (2008). The everyday functioning of an African public service: informalization, privatization

³³ Le ministre des Finances a avancé le chiffre de 500.000 nouveaux fonctionnaires recrutés au cours de la période 2019-2023, faisant passer l'emploi public de 1,1 million à 1,6 million ; cependant, ce chiffre contredit les chiffres précédents tirés de la base de données de la Direction de la paie sur le nombre de fonctionnaires, qui comptait 1,3 million effectifs payés en 2017 (RDC/Ministère de la Fonction Publique 2017 : 37) – ce qui souligne la difficulté d'établir avec précision les niveaux des effectifs en personnel. Voir <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-entre-2019-et-2023-la-fonction-publique-a-enregistre-pres-de-500-000-nouveaux-employes/> [consulté le 08.11.2024].

³⁴ On ne dispose pas d'estimations précises des effectifs et de la proportion de fonctionnaires recevant des rémunérations importantes à travers des primes, mais étant donné que les ministères les plus favorisés dans la répartition de la masse salariale sont en nombre limité, il est peu probable que ce chiffre regroupe un grand nombre d'agents.

- and corruption in Benin's legal system. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 40(57), pp. 101-139.
- Bierschenk, T. (2014).). Sedimentation, fragmentation and normative double-binds in West African public services. in T. Bierschenk & J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *States at Work : Dynamics of African Bureaucracies* (pp. 221-245). Leiden : Brill.
- Bierschenk, T., & Olivier de Sardan, J.-P. (dir.). (2014). *States at Work: Dynamics of African bureaucracies*. Leiden : Brill.
- Bierschenk, T., & Olivier de Sardan, J.-P. (2019). How to study bureaucracies ethnographically? *Critique of Anthropology*, 39(2), pp. 243-257.
- Bierschenk, T., & Olivier de Sardan, J.-P. (2022). The anthropology of bureaucracy and public administration. Dans B. G. Peters & I. Thynne (dir.), *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Oxford : Oxford University Press.
- Bloch, P. C. (1985). *Wage policy, wage structure and employment in the public sector of Senegal*. Washington, DC : Banque mondiale, CPD discussion paper no 1985-41.
- Bloch, P. C. (1986). *Rémunération des agents de l'État au Zaïre. Situation et questions de politique. Rapport de consultant pour la préparation du crédit à l'ajustement structurel*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Blundo, G. (2006). Dealing with the local state: The informal privatization of street-level bureaucracies in Senegal. *Development & Change*, 37(4), 799-819.
- Blundo, G. (2011). Comme un ballon de foot'. La gestion quotidienne des ressources humaines dans les services forestiers en Afrique de l'Ouest. Dans N. Schareika, E. Spies, & P.-Y. Le Meur (dir.), *La gestion quotidienne des ressources humaines dans les services forestiers en Afrique de l'Ouest*. Le Meur (Eds.), *Auf dem Boden der Tatsachen. Festschrift für Thomas Bierschenk* (pp. 377-394). Köln : Köppe Verlag (Mainzer Beiträge zur Afrikaforschung 28).
- Blundo, G. (2015a). *La coproduction du retard. Anthropologie de l'aide budgétaire au Cameroun et au Niger*. Paris : Prospective Coopération, Convention de recherche no 309-2013, Décembre 2015.
- Blundo, G. (2015b). The King is not a kinsman: multiple accountabilities and practical norms in West African bureaucracies. In T. De Herdt & J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa: The Game of the Rules* (pp. 142-159). Londres : Routledge.
- Blundo, G., & Le Meur, P.-Y. (Eds.). (2009). *The governance of daily life in Africa: ethnographic explorations of public and collective services*. Leiden : Brill.
- Blundo, G., & Olivier de Sardan, J.-P. (2001). La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest. *Politique Africaine*, 83, pp. 8-37.
- Blundo, G. et Olivier de Sardan, J.-P. (2006). *Everyday Corruption and the State. Citizens and Public Officials in Africa*. Londres : Zed Books.
- Boshab, E. (1998). L'indigence des Fonctionnaires en République Démocratique du Congo : Rémunération d'indigence, indigence de rémunération. *African Journal of International and Comparative Law*, 10(4), pp. 734-757.
- Brandt, C. (2016). *Review of teacher remuneration in the DRC*. Kinshasa : Cambridge Education, ACCELERE.
- Brandt, C. et De Herdt, T. (2020). Reshaping the reach of the state : the politics of teacher payment reform in the DR Congo. *Journal of Modern African Studies*, 58(1), pp. 23-43.
- De Herdt, T., Marivoet, W., & Muhirigwa, F. (2015). *Vers la réalisation du droit à une éducation de qualité pour tous : Analyse de la situation des enfants et des femmes en République Démocratique du Congo*. Kinshasa : UNICEF.
- De Herdt, T., & Marysse, S. (1996). *L'économie informelle du Zaïre*. Tervuren & Paris : Cahiers Africains & L'Harmattan.
- De Herdt, T., & Olivier de Sardan, J.-P. (dir.). (2015). *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa: The Game of the Rules*. Londres : Routledge.

- De Herdt, T., & Titeca, K. (2016). Governance with empty pockets: The education sector in the Democratic Republic of Congo. *Development & Change*, 47(3), pp. 472-494.
- De Herdt, T., & Titeca, K. (2019). Introduction: negotiating public services in the Congo, in T. De Herdt & K. Titeca (dir.), *Negotiating Public Services in the Congo. State, Society and Governance* (pp. 1-23). Londres : Zed Books.
- De Villers, G. (1992). *Le Pauvre, le Hors-la-loi, le Métis. La question de l'économie informelle en Afrique*. Bruxelles : Cahiers du CEDAF.
- Denning, (2010). Wageless life. *New Left Review*, 66, pp. 79-97.
- Economist Intelligence Unit. (1998). *Country Profile: Democratic Republic of Congo 1998-1999*. Londres : EIU.
- Economist Intelligence Unit. (2003). *Country Profile 2003: Democratic Republic of Congo*. Londres : EIU.
- Englebert, P. (2014). *Democratic Republic of Congo: Growth for all? Challenges and opportunities for a new economic future*. Johannesburg : Fondation Brenthurst, Document d'information 6/2014.
- Eriksson Baaz, M., Olsson, O., & Verweijen, J. (2018). Navigating 'taxation' on the Congo River: the interplay of legitimation and 'officialisation'. *Review of African Political Economy*, 45(156), pp. 250-266.
- Fox, S., Witter, S., Wylde, E., Mafuta, E., & Lievens, T. (2014). Paying health workers for performance in a fragmented, fragile state : reflections from Katanga Province, Democratic Republic of Congo. *Health policy and planning*, 29(1), pp. 96-105.
- Gould, D. J. (1980). *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World. The Case of Zaire*. New York : Pergamon Press.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American journal of sociology*, 91(3), pp. 481-510.
- Groupe d'expertise congolaise de Belgique. (2001). *Le nouvel ordre politique et les enjeux économiques du conflit en République Démocratique du Congo : mise en perspective du dialogue intercongolais*. Bruxelles : Groupe d'expertise congolaise de Belgique.
- Herdeschee, J., Kaiser, K.-A., & Mukoko Samba, D. (2012). Rapport de Synthèse. In J. Herdeschee, K.-A. Kaiser, & D. Mukoko Samba (dir.), *Résilience d'un géant Africain. Accélérer la croissance et promouvoir l'emploi en RDC. Vol. 1* (pp. 1-91). Kinshasa : MediasPaul.
- IBNS consulting. (2016). *Réforme de la politique salariale et du système de rémunération de l'administration publique*. Kinshasa : Cellule de Mise en Œuvre de la Réforme de l'Administration Publique.
- Ibula Mwana Katakanga. 1987. *La consolidation du management public au Zaïre*. Kinshasa : Presses Universitaires du Zaïre.
- Kambale Mirembe, O., & De Herdt, T. (2012). Congo : Fragilité de l'État et fiscalité. In F. Reyntjens, S. Vandeginste, & M. Verpoorten (dir.), *Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2011-2012* (pp. 251-277). Paris : L'Harmattan.
- Kankwenda Mbaya, J. (2005). *L'économie politique de la prédation au Congo Kinshasa. Des Origines à nos jours 1885-2003*. Kinshasa, Montréal & Washington : ICREDES.
- Killick, T. (2008). What drives change in Ghana? A political-economy view of economic prospects. In E. Aryeetey & R. Kanbur (Eds.), *The economy of Ghana : Analytical perspectives on stability, growth and poverty* (pp. 20-35). Oxford : James Currey.
- Kiragu, K., Mukandala, R. et Morin, D. (2004). Reforming pay policy: technique, sequencing, and politics. In B. Levy & S. Kpundeh (dir.), *Building State Capacity in Africa* (pp. 109-148). Washington, DC : Banque mondiale.
- KPMG. (2014). *Diagnostic institutionnel et propositions de réorganisation des ministères de la Fonction Publique, du Plan, du Portefeuille, des Finances et du Budget. Rapport Final*. Kinshasa : KPMG.
- Lindauer, D. L., Meesook, O. A., & Suebsaeng, P. (1988). *Government wage policy in Africa : Some findings*

- and policy issues. *The World Bank Research Observer*, 3(1), pp. 1-25.
- Lindauer, D. L., & Nunberg, B. (Eds.). (1994). *Rehabilitating government: pay and employment reform in Africa*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Maini, R. (2015). *Joint World Bank-DFID Report on revenues of Human Resources for Health (HRH) in the Democratic Republic of Congo*. Kinshasa : Banque mondiale & DFID.
- Marysse, S. (2015). Croissance cloisonnée : Note sur l'extraversion économique en RDC. In S. Marysse & J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises 2014* (pp. 25-41). Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan.
- Mbembe, A. (2001). *On the postcolony*. Berkeley & Los Angeles : University of California Press.
- Mbembe, A. et Roitman, J. (1995). Figures of the Subject in Times of Crisis. *Public Culture*, 7(2), pp. 323-352.
- Meagher, K. (2010). *Identity Economics. Social Networks & the Informal Economy in Nigeria*. Oxford : James Currey.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations : Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), pp. 340-363.
- Morganti, T. (2007). *Democratic Republic of Congo: Reforming the Public Service Wage System*. (Rapport no 42514-ZR). Washington DC : Banque mondiale.
- Moshonas, S. (2018). Power and policy-making in the DR Congo: The politics of human resource management and payroll reform. Institut des politiques de développement (IOB), Université d'Anvers, Working paper 2018.01.
- Moshonas, S. (2019a). *The political economy of human resource and payroll management in the Democratic Republic of Congo*. Londres : ODI, Secure Livelihoods Research Consortium (SLRC), document de travail 71.
- Moshonas, S. (2019b). Reform of the public wage system in the DRC: The Système intégré de gestion des ressources humaines et de la paie and its prospects. In T. De Herdt & K. Titeca (dir.), *Negotiating Public Services in the Democratic Republic of Congo*. Londres : Zed Books.
- Moshonas, S. & De Herdt, T. (2021). La gestion du personnel de l'État en RDC - une perspective historique. Communication présentée à l'atelier « Faire des politiques publiques en Afrique », LAM-Bordeaux, juin 2021.
- Moshonas, S., De Herdt, T., & Titeca, K. (2019). *The composition, evolution and logic of the public wage system in the DRC: A view from Kinshasa's central administration*. Édimbourg : papier présenté à la conférence ECAS 2019, juin 2019.
- Moshonas, S., De Herdt, T., Titeca, K. et Balungwe Shamavu, P. (2022). Bureaucratic fragmentation by design ? The case of payroll management in the Democratic Republic of Congo. *African Affairs*, 121(485), pp. 509-534.
- Ndaywel è Nziem, I. (2002). Le territoire médical à l'épreuve de l'informel. « Survivre » comme infirmière aux Cliniques Universitaires de Kinshasa. In G. de Villers, B. Jewsiewicki, & L. Monnier (dir.), *Manières de vivre. Economie de la « débrouille » dans les villes du Congo / Zaïre* (pp. 141-169). Tervuren & Paris : Institut Africain-CEDAF & L'Harmattan.
- Nkamleu, G. B. et Kamgnia, B. D. (2014). *Uses and abuses of per-diem in Africa: A political economy of travel allowances*. Tunis : Banque africaine de développement, Série de documents de travail no. 196.
- Nunberg, B. (1988). *Public sector pay and employment reform*. Washington, DC : Banque mondiale, Discussion paper no. 68.
- Nunberg, B. et Talierno, R. R. (2012). Sabotaging civil service reform in aid-dependent countries: are donors to blame? *World Development*, 40(10), pp. 1970-1981.
- Olivier de Sardan, J. P. (1996). L'économie morale de la corruption en Afrique. *Politique africaine*, 63(1), pp. 97-116.

- Olivier de Sardan, J.-P. (2014a). *La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens. Connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur*. Niamey : LASDEL, Rapport réalisé pour le Haut-Commissariat à la Modernisation de l'Etat (HCME).
- Olivier de Sardan, J.-P. (2014b). The Delivery State in Africa. Interface Bureaucrats, Professional Cultures and the Bureaucratic Mode of Governance. In T. Bierschenk & J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *States at Work : Dynamics of African Bureaucracies* (pp. 399-429). Leiden : Brill.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2015). Practical norms: Informal regulations within public bureaucracies (in Africa and beyond). In T. De Herdt & J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Real governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa : The game of the rules*. Londres : Routledge.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2021). *La Revanche des contextes : Des mésaventures de l'ingénierie sociale en Afrique et au-delà*. Paris : Karthala.
- Olivier de Sardan, J.-P., Ali Bako, M. T., & Harouna, A. (2018). *Les normes pratiques en vigueur dans les secteurs de l'éducation et la santé au Niger. Une base pour des réformes ancrées dans les réalités ?* Niamey : Études et travaux du LASDEL no. 127.
- Persyn, P., & Ladrière, F. (2004). The Miracle of Life in Kinshasa: New Approaches to Public Health. In T. Trefon (dir.), *Reinventing Order in the Congo : How People Respond to State Failure in Kinshasa* (pp. 65 - 81). Londres et New York : Zed Books.
- PNUD. (2015). *Inégalités politiques, socio-économiques et édification de la Nation/État en République Démocratique du Congo*. Kinshasa : PNUD.
- Poncelet, M., Kapagama, P., De Herdt, T., M'Piana, J.-P., & Matagne, G. (2011). À la marge de l'internationalisation de l'enseignement supérieur... mais au cœur d'un marché universitaire national : l'université de Kinshasa (République démocratique du Congo). *Revue Tiers Monde*, 223(3), pp. 91-110.
- Ravez, L., Rennie, S., Yemesi, R., Chalachala, J.-L., Makindu, D., Behets, F., . . . Kayembe, P. (2019). Les grèves de médecins en République démocratique du Congo : quels repères éthiques généralisables ? *Revue canadienne de bioéthique / Canadian Journal of Bioethics*, 2(2), pp. 63-72.
- RDC/Banque Centrale du Congo. (2020). *Rapport Annuel 2019*. Kinshasa : Banque Centrale du Congo.
- RDC/Cour des Comptes. (2015). *Audit des dépenses des rémunérations du personnel de l'État pour les exercices 2007 à 2014*. Kinshasa : Cour des Comptes, rapport de mission, Mars 2015.
- RDC/Cour des Comptes. (2016). *Rapport sur la bancarisation*. Kinshasa : Cour des Comptes.
- RDC/Ministère de la Fonction Publique. (2015). *Cadre stratégique général de la réforme et modernisation de l'administration publique*. Kinshasa : Ministère de la Fonction Publique.
- RDC/Ministère de la Santé Publique. (2018). *Barème actuel des agents et fonctionnaires de l'état du ministère de la santé publique 2018*. Kinshasa : Ministère de la Santé Publique, Direction des Services Généraux et Ressources humaines du Secrétariat Général de la santé.
- RDC/Ministère de la Santé, 2019, Plan national de développement des ressources humaines en santé (PNDRHS) 2019-2022, Kinshasa : Ministère de la Santé
- RDC/Ministère du Budget. (2014). *Tableau synoptique de l'évolution barémique par secteur de 2007 à 2013*. Kinshasa : Ministère du Budget, Direction de la paie.
- RDC/Ministère du Budget. (2017). *Circulaire no. 001/CAB/ME/MIN.BUDGET/2017 du 03 Juiller 2017 contenant les instructions relatives à l'élaboration du budget de l'État de l'exercice 2018*. Kinshasa : Ministère du Budget.
- Ridde, V. (2012). Réflexions sur les per diem dans les projets de développement en Afrique. *Bulletin de l'APAD*, 34-36, pp. 1-22.
- Ridde, V., & Olivier de Sardan, J.-P. (2015). Public policies and health systems in Sahelian Africa: theoretical context and empirical specificity. *BMC Health Services Research*, 15(S3), pp. 1-10.
- Rubbers, B. (2007). Retour sur le « secteur informel ». L'économie du Katanga (Congo-Zaïre) face à la falsification de la loi. *Sociologie du travail*, 49, pp. 316-329.

- Rubbers, B. et Gallez, E. (2012). Why do Congolese people go to court? A qualitative study of litigants' experiences in two Justice of the Peace courts in Lubumbashi. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 44(66), pp. 79-108.
- Rubbers, B. (2024). Introduction: Studying Work Regulation Processes Beyond the Formal/Informal Divide. *Africa Spectrum*, DOI : <https://doi.org/10.1177/00020397241290255>.
- Schatzberg, M. G. (1979). Blockage points in Zaire: The flow of budgets, bureaucrats and beer. In G. Gran (dir.), *Zaire. The Political Economy of Underdevelopment* (pp. 161-188). New York : Praeger Publishers.
- Schiller, C. (1990). Government pay policies and structural adjustment. *African Development Review*, 2(1), pp. 81-120.
- Smith, D. J. (2003). Patronage, per diems and the "workshop mentality": the practice of family planning programs in southeastern Nigeria. *World Development*, 31(4), pp. 703-715.
- Standing, G. (2014). Understanding the precariat through labour and work. *Development and change*, 45(5), pp. 963-980.
- Therkildsen, O. (2014). Working in Neopatrimonial Settings : Public Sector Staff Perceptions in Tanzania and Uganda. In T. Bierschenk & J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *States at Work : Dynamics of African Bureaucracies* (pp. 113-144). Leiden : Brill.
- Trefon, T. (2016). *Congo's environmental paradox. Potential and predation in a land of plenty*. Londres : Zed Books.
- Verhage, J. (2007). *SIDA : « Salaire Insuffisant Difficilement Acquis ». Addressing the issue of effective teacher payroll expenditure in the DRC*. Kinshasa : Rapport non publié.
- Verhage, J. (2018). *Pratiques de financement et de gestion financière des hôpitaux en RDC. Constats et pistes d'amélioration*. Kinshasa : Rapport non publié.
- Verheijen, T., & Mabi Mulumba, J. (2008). *Democratic Republic of Congo: rebuilding the public service wage system*. (Report no 42515-ZR). Washington DC : Banque mondiale.
- Verheijen, T., Musa Mundedi, F., & Mutamba Makombo, J.-M. (2012). Dynamique Institutionnelle. In J. Herdeschee, K.-A. Kaiser, & D. Mukoko Samba (Eds.), *Résilience d'un géant Africain. Accélérer la croissance et promouvoir l'emploi en RDC. Vol 1* (pp. 93-122). Kinshasa : MediasPaul.
- Vieux, S. (1970). *Le Statut de la Fonction Publique. Le décret-loi du 20 mars 1965 et ses mesures d'exécution*. Kinshasa : Office National de la Recherche et du Développement.
- Vieux, S. A. (1974). *L'administration zaïroise*. Paris : Berger-Levrault.
- Wangi Bo-Lokonge, D., & Photo Ngumba, R. (2020). *Rapport final de contrôle de la gestion des enveloppes des primes allouées aux cadres et agents des ministères des finances et du budget*. Kinshasa : Inspection Générale des Finances.
- Williams, G. et Ghonda, E. (2012). *The political economy of public financial management in the Democratic Republic of Congo*. Kinshasa : Rapport non publié.
- Banque mondiale. (2015). *RDC : Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilisation Financière*. Washington : Banque mondiale, Rapport no. 96172-ZR.
- Banque mondiale. (2016). *République Démocratique du Congo : Rapport de Suivi de la Situation Économique et Financière - 4ème Édition*. Washington : Banque mondiale.



University of Antwerp
IOB | Institute of
Development Policy