

ENJEUX ET DÉFIS DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN RD CONGO

Introduction

Stylianios MOSHONAS,
Post-doctoral researcher
Institute of
Development Policy
Anvers, Belgique.
stylianios.moshonas@
uantwerpen.be

**Séraphin BAHARANYI
NACIYIMBA**, Chef
de Travaux à
l'Université de
Kinshasa, République
Démocratique
du Congo.
baharanyinaciyimba@
gmail.com

Dans tous les plans nationaux de développement élaborés en RD Congo, le gouvernement a exprimé l'ambition de moderniser ses méthodes de travail en vue de se doter d'une administration moderne et efficace. C'est dans cette optique, que le Plan National Stratégique de Développement 2019-2023, PNSD en sigle, se fixe l'objectif de créer les conditions optimales permettant à la RD Congo de devenir un pays émergent à l'horizon 2030-40. C'est ainsi que le premier et le deuxième pilier du PNSD sont consacrés respectivement à la valorisation du capital humain, développement social et culturel ; et au renforcement de la bonne gouvernance, la restauration de l'autorité de l'État et consolidation de la Paix. Ce qui justifie que l'un des axes importants de ce chantier est justement ce besoin de refondation de L'État et de renforcement de son efficacité à partir d'une administration publique réformée et modernisée, à l'effet d'accompagner efficacement l'État dans son fonctionnement. Pour ce faire, cette Fonction Publique doit disposer d'un personnel pétri des valeurs professionnelles, patriotiques, éthiques, privilégiant le service à rendre à la communauté, l'intégrité et la transparence. Cette administration moderne doit être proche des citoyens en vue de garantir un développement humain durable en fournissant un service de qualité aux administrés.

Ainsi, mettre en place une administration publique moderne, honnête et efficace doit être considéré comme la première priorité de la réforme structurelle, car cela est directement bénéfique au bien-être de la population et facilitera la bonne exécution d'autres réformes, particulièrement l'amélioration du climat des affaires par l'élimination de la corruption, la réforme des finances publiques et la suppression progressive des autres goulots d'étranglement introduits sur la trajectoire du développement.

Il faut d'emblée souligner, le contexte global difficile dans lequel s'opèrent ces réformes, environnement caractérisé par le néolibéralisme. Si ce dernier, dans son essence à travers les Plans d'Ajustement Structurels avait été vigoureusement critiqué par nombre de gouvernements Africains dans les années 1980 ; au tournant du millénaire, il en était revenu à occuper une place privilégiée dans le discours officiel des États Africains. Bien que les raisons sous-tendant cette adhésion soient complexes¹, il sied de signaler qu'au-delà des discours, la mise en œuvre de réformes – y compris dans le domaine administratif où le néolibéralisme s'incarne à travers le *Nouveau Management Public* – soulève des défis difficiles, au point où certains auteurs mettent en question sa pertinence dans le contexte Africain². Cependant, dans la mesure où de nombreuses réformes de ce type sont soutenues financièrement par les bailleurs de fonds et font partie des conditionnalités caractérisant les programmes d'aide au développement, leur mise en œuvre en Afrique s'est imposée comme une nécessité, avec des résultats variables.

Tenant compte de ce contexte international et du sien propre de pays post-conflit, cette priorité s'est imposée au le gouvernement de la RD Congo qui a retenu dans les Programmes Économiques du Gouvernement (PEG I et PEG II) tirés des Documents Stratégiques pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP-I/II), un programme visant à réorganiser et à moderniser l'Administration publique pour garantir un fonctionnement harmonieux et optimal des services publics délivrant un service de qualité à la population.

Mais, afin de bien cerner cette question, il convient, dans une perspective historique, de s'intéresser dans un premier temps à l'évolution des institutions administratives en RD Congo. À cet effet, l'on peut commencer par noter que le système administratif colonial – certes marqué par une certaine efficacité – était fortement autoritaire et centralisé, axé sur l'exploitation et la « mise en valeur » économique, sans nécessairement satisfaire les besoins et aspirations des populations³. Ainsi, l'administration coloniale s'est terminée dans le désordre (campagne de désobéissance civile au Bas-Congo dès 1959 dans la foulée des émeutes de Léopoldville), et l'évacuation généralisée des cadres Belges dès juillet 1960, soit moins d'un mois après l'indépendance. Cette évacuation eut pour effet une véritable désintégration de l'administration coloniale.

La période qui a suivi est celle des affectations et promotions désordonnées ainsi que de l'exaltation de la loi du moindre effort, puisque ne tenant compte d'aucun profil et d'aucune compétence. La priorité était

1 Jean COUSSY, « États africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », in *L'Économie politique*, (2006), n° 32(4), pp. 29-40.

2 Philippe BEZES, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », (2007), in *Critique internationale*, n° 35(2), pp. 9-29.

3 Léon de SAINT MOULIN, « Histoire de l'organisation administrative du Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, (avril 1988), n° 224, pp. 197-222.

de remplacer le colon (blanc) dans son bureau, dans sa résidence et de récupérer ses avantages – salaires, voiture de fonction – sans produire les mêmes résultats. Ce péché originel, alimentant le népotisme, la tribalisation et de la politisation de la Fonction Publique l'a gangrené et explique, en partie, l'échec de toutes les tentatives de réformes entreprises jusqu'à ce jour. Certains auteurs parlent à ce sujet de néo-patrimonialisme ; cette mauvaise gouvernance étant le produit de l'incompatibilité entre les institutions formelles et la logique de l'exercice du pouvoir sous-tendues par des fondements anthropologiques et culturels.

Au terme de presque 20 années de mise en œuvre de la phase actuelle de la réforme, force est de constater qu'outre les éléments précités, les facteurs responsables de l'échec du processus de reconstruction de l'État en République démocratique du Congo dans ce domaine sont tributaires de la mauvaise gouvernance globale caractérisant les institutions de la République, à telle enseigne que l'ICREDES et le Professeur Mbaya Kankwanda parlent dans leur ouvrage collectif du « Degré zéro de la Dynamique politique en RD Congo 1960-2018 »⁴ ; constat fait 25 ans auparavant par la Conférence Épiscopale du Congo, lorsque, dans leur déclaration du 21 février 1995, les Évêques dressent un tableau désastreux de l'Administration publique ; tableau qui s'est davantage dégradé au fil du temps⁵.

C'est dans ce cadre qu'il faudra situer cette réflexion qui se fixe deux objectifs, à savoir :

- jeter un regard rétrospectif sur l'efficacité des politiques mises en œuvre dans le cadre de la réforme de l'Administration publique entamée depuis 2003 qui visait à doter le pays d'une Administration Publique efficace devant délivrer un service de qualité à la population ;
- formuler quelques propositions de sortie de l'impasse compte tenu de l'enjeu en surmontant les défis pour recadrer et remettre la réforme sur les rails en tenant compte des objectifs de départ et des évolutions récentes du pays.

Pour y arriver, nous avons successivement examiné les enjeux des réformes à travers le temps, pour ensuite relever les défis qui devraient être surmontés par l'actuelle réforme de l'administration publique (soutenue par le *Projet de Réforme et de Rajeunissement de l'Administration Publique*, PRRAP en sigle, financé par la Banque Mondiale), avant de nous intéresser aux pesanteurs pouvant entraîner la dissipation du peu de résultats obtenus par les différents cycles des réformes entreprises.

4 Justin MBAYA KANKWENDA (dir.), *Le degré zéro de la dynamique politique en RDC, 1960-2018*, Kinshasa-Montréal-Washington, Éditions ICREDES, 2018.

5 Revue *Zaire-Afrique* n° 293 (1995), p. 134 ; cité par MUKOKA Nsenda et François-Xavier Iyaka Buntine, « Privatisation du politique et gouvernance des réformes administratives », in *Le degré zéro de la dynamique politique en RDC, 1960-2018*, Kinshasa-Montréal-Washington, Éditions ICREDES, 2018, pp. 173-211.

Cette démarche historique dans l'analyse de la réforme a été complétée par une observation participante doublée d'une revue documentaire. L'observation participante a été menée à travers la participation aux ateliers, conférences et l'organisation d'interviews. Il en est de même des entretiens individualisés avec les agents des ministères et services concernés par le PRRAP. Ceux-ci ont été complétés par des discussions et entretiens individualisés avec les autres parties prenantes au projet de réforme et de rajeunissement de la fonction publique, particulièrement les fonctionnaires et leurs syndicats.

Enjeux et historique des réformes de l'administration publique en RD Congo

Lors de l'accession du pays à la souveraineté nationale et internationale, le 30 juin 1960, les fonctionnaires de l'État jouissaient d'une bonne réputation et l'administration publique arrivait à remplir avec une efficacité certaine, les missions de service public. Les premiers leaders politiques étaient issus de ladite administration publique, certains faisant partie des évolués tel que Patrice Lumumba qui travaillait dans la Poste⁶. Les voies de communication, par exemple, étaient fonctionnelles, la poste et le téléphone opérationnels, les budgets des provinces arrivaient à destination et le personnel de l'État était payé à travers tout le territoire national. Les écoles étaient bien tenues, il en est de même des formations médicales qui délivraient des soins de qualité accessibles à toutes les couches de la population y compris aux fonctionnaires ayant-droits. Par la suite, la qualité des prestations se détériora progressivement suite à la multiplication des crises politiques débouchant sur des guerres civiles entre 1960 et 1965.

La Deuxième République qui a démarré en 1965, institutionnalisa le *Mouvement Populaire de la Révolution* (MPR) en parti-État, unique institution privilégiant la suprématie du militantisme politique sur la compétence et la maîtrise des activités administratives de l'État. Cette politique progressive de l'Administration Publique va durablement installer les germes du déclin et tous les maux qui vont gangrener l'administration publique ainsi que tous les autres secteurs de la vie nationale. Cette situation va s'aggraver surtout lorsqu'à la fin du parti-unique, tous les cadres du MPR et de ses branches spécialisées (animation politique, CADR, Forcad, Institut Makanda Kabobi, etc.) ont été déversés dans la Fonction Publique avec des grades de commandement pour la plupart sans tenir compte de leurs profils.

6 Georges NZONGOLA NTALAJA, *Patrice Lumumba : la lutte pour la libération du Congo et son héritage politique pour l'Afrique*, Kinshasa-Montréal-Washington, Éditions ICREDES, 2017, p. 46.

Ayant pris conscience de l'ampleur du désastre et de la nécessité de revenir aux normes pour disposer d'une administration publique fonctionnelle en corrigeant les dérives constatées, le gouvernement a lancé en 1972-73, sans concertation avec les agents et fonctionnaires de l'État, jugés principaux responsables des dysfonctionnements de l'administration ou plutôt facteur capital de blocage potentiel de la réforme⁷. Cette première réforme générale de l'appareil administratif de l'État avait de grandes ambitions d'autant plus que l'une de ses orientations principales était la décentralisation de la gestion des ressources humaines. Mais aussi, il fallait supprimer la dualité entre le parti unique et l'Administration publique. Malheureusement, les mêmes causes ont produit les mêmes effets et il en est résulté une politisation de cette dernière ainsi que la désignation, dans les fonctions dirigeantes de l'administration publique, des jeunes cadres fraîchement sortis des universités, mais fort malheureusement inexpérimentés. La République démocratique du Congo avait, entre-temps, lancé un vaste programme de recrutement des cadres, souvent recrutés sur une base familiale, ethnique et partisane aggravant ainsi le clientélisme, le népotisme et la destruction de l'appareil administratif. Ces pratiques se sont étendues dans tous les secteurs de la vie nationale, même au sein des institutions de formation des cadres universitaires. À telle enseigne que certaines de ces universités ont été qualifiées par une personnalité politique de l'époque d'« universités de masse ». Cette université qui a tenté de devenir élitiste, mais a été rattrapée par les bases de son environnement, a fini par produire des diplômés que le marché de l'emploi n'absorbe pas, d'où le vaste chômage de masse qui afflige la jeunesse.

En 1981, le gouvernement, constatant l'échec de la réforme de 1972, lançait une deuxième réforme nationale qui revenait sur la décentralisation de la gestion des ressources humaines, considérée comme l'une des principales causes des dysfonctionnements de l'administration publique. Un nouveau statut des fonctionnaires fut adopté, et vint renforcer la centralisation de l'organe étatique.

Cependant, certaines pesanteurs ont fait qu'aucun dispositif d'appui au démarrage de la réforme n'était cependant mis en place. Les ordonnances d'application du nouveau statut n'étaient prises, pour une partie, qu'à partir de 1982. Les structures organiques n'étaient pas revues, les attributions et procédures de travail conservées en l'état et le ministère de la Fonction Publique, nouvellement créé en remplacement de la *Commission Permanente de l'Administration Publique* (COPAP) qui fonctionnait pendant la gestion décentralisée, héritait d'attributions identiques à celles de la COPAP. Jugeant l'échec des réformes de 1972-73 et 1981, le ministre de la fonction publique notait en 2004 que les causes des échecs étaient

7 TABEZI Pene Magu, Ministre de la Fonction Publique, Discours d'ouverture de la cérémonie de lancement de la 3^e réforme administrative, novembre 2003.

à rechercher notamment dans l'absence d'une vision globale à moyen et long termes rendant les réformes partielles, et dans les résistances internes dues à la non-implication des fonctionnaires au processus. Cette résistance au changement et la politisation de l'administration publique se font encore sentir jusqu'à ce jour, les fonctionnaires interrogés ayant en tête les politiques d'assainissement du fichier du personnel de l'État telles que préconisées par le FMI et la Banque mondiale dans le cadre du programme en 1984.

En 2002, avec la reprise des relations avec lesdites institutions de Bretton Woods, un nouveau programme de la réforme est mis en place dans le cadre des réformes structurelles du Programme Économique du Gouvernement. C'est dans cette optique qu'a été lancée en novembre 2003 une troisième réforme de l'administration publique avec l'ambition de réussir là où les précédentes avaient échoué. Et ce, en améliorant effectivement le fonctionnement de l'appareil administratif de l'État. Cette réforme de 2003 avait trois objectifs principaux, à savoir :

- développer les capacités de gestion de l'Administration Publique en vue de la rendre plus performante et apte à assurer ses missions de service public ;
- moderniser la gestion des ressources humaines et améliorer leurs conditions de travail pour déboucher sur un nouveau type d'agents efficaces, motivés et revalorisés ;
- promouvoir la bonne gouvernance et l'éthique professionnelle.

Dès le démarrage, l'optimisme était permis étant donné que la République comptait sur plusieurs facteurs, notamment l'accord quasi-unanime des acteurs internes et des partenaires extérieurs sur la nécessité des réformes structurelles dont celle de l'Administration Publique et l'appui de la communauté internationale.

C'est ainsi qu'en 2003, le Président de la République a signé le décret n°03/035 du 13 novembre 2003 portant création, organisation et fonctionnement de la CIPRAP (*Commission Interministérielle de Pilotage de la Réforme de l'Administration Publique*) comprenant 14 ministres et 55 délégués de l'espace présidentiel, sous la présidence du Ministère de la Fonction Publique consacrant le démarrage de la mise en œuvre de la réforme. Cet organe était chargé de diriger et d'orienter la réforme de l'Administration Publique.

Le gouvernement l'avait ainsi définie en 5 principes : une réforme pour la RD Congo, intégrale, cependant intégrée, novatrice et enfin progressive. Au-delà des objectifs précités, six axes principaux d'intervention avaient été définis. Il s'agissait de la maîtrise des effectifs et de la masse salariale (recensement, mise à la retraite d'office des agents de l'État), de la révision des statuts juridiques et des régimes de protection sociale, de la

valorisation des ressources humaines (mise en place d'une École Nationale d'Administration, promotion du dialogue social et élaboration d'une politique motivante de rémunération), de la rationalisation des structures, des emplois et des effectifs, de la promotion de l'éthique, de l'intégrité et de la déontologie professionnelle et d'un plan de communication.

Réalisée en deux phases (2003-2007 et 2008-2012), cette réforme a connu de lourdes entraves justifiant son échec. En effet, la première phase de cette réforme (2003-2007) était essentiellement conçue et conduite par une expertise extérieure. Il y a eu d'autres éléments dont notamment :

- l'intrusion du politique dans le fonctionnement du quotidien de l'administration publique, héritage des années d'après indépendance et des réformes administratives de 1972 et 1981, rendue d'autant plus compliquée par les tensions produites entre les institutions issues de la transition de 2003-2006, causées par la formule du 1+4
- l'absence de synergie dans plusieurs interventions ayant conduit à un cloisonnement de l'information et à une certaine opacité, aggravée par la lourdeur des procédures des bailleurs de fonds et leur absence de coordination ;
- l'absence d'une contrepartie sur ressources propres du gouvernement ;
- la faible fonctionnalité des structures de la réforme, en partie due à des chevauchements de compétences entre différents organes ainsi qu'à l'absence d'autorité du Ministère de la Fonction Publique pour entraîner une dynamique qui pourrait s'imposer à d'autres ministères et institutions⁸.

Force est de constater que cette réforme, comme toutes celles entamées depuis l'indépendance de la RD Congo jusqu'en 2013 – mise en œuvre par le Gouvernement congolais en partenariat avec certains bailleurs de fonds – a malheureusement connu le même sort pour les raisons sus-évoquées.

Défis du Projet de Réforme et de Rajeunissement de l'Administration Publique (PRRAP)

Le besoin de disposer d'une administration publique efficace restant cependant impérieux, le processus de réforme a été relancé en 2014 par le gouvernement en partenariat avec la Banque mondiale, à travers le Projet de Réforme et de Rajeunissement de l'Administration Publique. Comme par le passé, cette réforme fait face à d'énormes défis. C'est à cet effet que pour la mise en œuvre de ce projet, un don de 77 millions de dollars américains fut octroyé pour une durée de 5 ans. En vue de consolider son appui à cette réforme et à la mise en œuvre de la décentralisation, la Banque mondiale

8 Pour une analyse complète de cette phase de réforme, voir Stylianos MOSHONAS, « The politics of civil service reform in the Democratic Republic of Congo », in *The Journal of Modern African Studies* (2014), n° 52(2), pp. 251-276.

avait accordé au PRRAP un financement additionnel de 45 millions de dollars US, mais avec une extension de la durée de vie, c'est-à-dire d'avril 2019 à avril 2021. Ce qui amène le financement global du projet à 122 millions de dollars US.

L'impératif de réussir la réforme partant du constat du vieillissement poussé du personnel (avec plus de 35 % des effectifs de l'administration publique éligibles à la retraite, aggravé par un gel du processus de mise à la retraite), déboucha sur une stratégie comprenant plusieurs piliers. L'objectif global de cette réforme a été cadré sur le renforcement des capacités en ressources humaines et le rajeunissement du personnel de L'État, partant du principe suivant lequel le fonctionnaire doit être efficace, performant, moderne et compétitif, faisant preuve de professionnalisme et d'une aptitude à répondre aux impératifs de développement.

Le projet de réforme, dont l'objectif de développement est de renforcer et de rajeunir l'Administration Publique à travers les ministères ciblés, aux niveaux central et provincial, se décline en cinq composantes :

- Appui à la réforme de l'Administration Publique dans les ministères et Agences ciblés ;
- Appui au processus de mise à la retraite ;
- Renforcement des capacités à travers une infrastructure de centres de formation ;
- Appui à la réforme de l'Administration Publique au niveau provincial ;
- Gestion du Projet et appui de base aux agences gouvernementales en charge du pilotage de la réforme⁹.

Ce projet, en un premier temps, cible cinq ministères stratégiques qui assument les fonctions transversales, à savoir : le ministère des Finances, y compris les services publics qui sont : la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générale des Recettes Administratives, judiciaires, Domaniales et des participations (DGRAD) et la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA), le Ministère du Budget, du Plan, y compris l'Institut National de la Statistique (INS), le Ministère de la Fonction Publique ainsi que celui du Portefeuille.

⁹ Les composantes et leurs sous-composantes sont reprises sur le site web du PRRAP (<https://prrap.cd/>), et auquel nous référons le lecteur plutôt que d'en reproduire l'inventaire.

Résultats obtenus par le PRRAP

Comparé à la phase précédente de réforme (2003-2012), l'on peut noter que le PRRAP a plusieurs résultats à son actif¹⁰, notamment :

- des avancées au niveau du rajeunissement, avec la mise en place de l'École Nationale d'Administration dès 2013, qui à ce jour a formé quelques centaines de jeunes fonctionnaires placés dans de nombreuses administrations publiques ; ainsi que le recrutement et la formation de 543 jeunes fonctionnaires en 2015 et 1.000 en 2017, à travers le programme « jeunes professionnels » ;
- la conception d'un nouveau cadre juridique, avec la promulgation de la Loi organique n° 16/001 du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées et de la Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des agents de carrière des services publics de l'État ;
- la mise en œuvre des cadres organiques à structures standards au sein des administrations ministérielles pilotes, dont le personnel a été recruté sur concours en 2015-2016 ;
- des avancées au niveau de la mise à la retraite, avec la mise en place de la Caisse nationale de sécurité sociale des agents publics de l'État (CNSSAP), et la mise à la retraite de 923 fonctionnaires issus des cinq ministères prioritaires ciblés, ainsi que de 33 secrétaires généraux en 2017 ;
- la mise en place du Système intégré de gestion des ressources humaines – paie (SIGRH-P) ;
- la mise en place des services publics déconcentrés sous forme des guichets uniques dans les nouvelles provinces issus du découpage territorial de 2015.

Analyse des forces centrifuges pouvant conduire à la perte de ces résultats engrangés à ce jour

Nonobstant leur importance, ces résultats représentent un bilan mitigé. En effet, la réforme de l'administration publique constitue un ensemble intégré et interdépendant. Pour illustrer cela, notre analyse se concentre essentiellement sur quatre sous-composantes, qui nous permettent de bien cerner l'ampleur du défi. Il s'agit du rajeunissement, de la mise à la retraite, de la restructuration des ministères et du SIGRH-P. La réussite de chacun de ces éléments est fonction des avancées réalisées dans d'autres. Ainsi, aussi bien le rajeunissement que la restructuration des ministères à travers les structures standards sont impossibles sans que le processus de mise à la retraite devienne effectif à large échelle,

¹⁰ Voir Ministère de la Fonction Publique, *Cadre stratégique général révisé de la réforme et modernisation de l'administration publique, 2017-2021*, Kinshasa, Septembre 2017.

afin de permettre le remplacement des agents éligibles à la retraite par une nouvelle génération de fonctionnaires. Et chacune des composantes, à leur tour, sont conditionnées par la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, notamment par le truchement de la finalisation et la mise en fonction effective du SIGRH-P, car en l'absence d'une politique assainie de gestion des ressources humaines et de la paie, les résultats obtenus ailleurs n'auront que peu d'effets.

Or, les améliorations notées ci-dessus, fruits d'efforts réels, font face à des problèmes considérables qui rendent leur pérennisation fragile. Pour ce qui concerne la mise à la retraite – énorme chantier dans une administration qui perçoit celle-ci à travers le refrain « *retraite = la mort* ». Malgré les acquis à l'actif du processus de réforme, plusieurs obstacles entravent son extension à large échelle, qui est pourtant une condition *sine qua non* d'autres composantes. En effet, alors que la mise à la retraite de 923 fonctionnaires et de 33 secrétaires généraux est une réelle avancée, un problème épineux consiste en la disponibilité de fonds pour payer les indemnités de fin de carrière. Pour la vague de retraités de 2017 ayant bénéficié d'un pécule conséquent, la Banque Mondiale s'en était chargée, mais certaines irrégularités ayant entaché le processus (une partie des indemnités de fin de carrière ayant été détournées et les sommes remises aux 923 ayant été majorées à la hausse, posant un problème d'équité pour les prochaines vagues de mise à la retraite), des divergences de vues ont émergé entre la Banque Mondiale et le Gouvernement, qui, dès 2018 avaient mis le processus en veilleuse. Et le versement de pensions adéquates à travers la CNSSAP est un autre point épineux qui est loin d'être entièrement résolu (particulièrement si l'on considère que le calcul de pensions est fait à partir du salaire de base, qui est très bas, sans prendre en compte les primes, qui pour beaucoup, constituent la part majeure de leur rémunération).

Pour ce qui concerne le processus de rajeunissement, l'injection de nouvelles générations de fonctionnaires, ayant bénéficié d'une excellente formation – que ce soit pour les énarques ou les jeunes professionnels – est en soi une réussite majeure. Mais même dans ce domaine, le pari de leur intégration dans les administrations d'accueil est loin d'être gagné et leurs relations avec le reste des fonctionnaires prennent souvent la forme d'un véritable conflit générationnel. Parmi les facteurs qui rendent leur intégration difficile, l'on peut citer entre autres la frilosité, voire parfois l'hostilité du reste de l'administration envers des jeunes qui sont perçus comme favorisés (d'autant plus qu'ils ont bénéficié d'une prime de performance jusqu'à fin 2017, changée depuis lors en prime des administrateurs civils, corps auquel ils appartiennent une fois leur formation terminée), l'opposition des syndicats envers eux, ainsi que le risque qu'une fois lâchés dans des administrations dont les pratiques

professionnelles sont souvent en décalage avec les valeurs et l'éthique que l'ENA et le programme Jeunes Professionnels leur a inculqué, ils s'alignent sur lesdites pratiques et soient phagocytés par le système. Encore une fois, le manque de mise à la retraite effective à large échelle ne fait qu'amplifier ces risques.

Quant à la mise en œuvre des cadres organiques à structures standards au sein des administrations ministérielles pilotes, encore une fois, leur pérennisation est également compromise par un certain nombre de facteurs. Parmi ceux-ci, l'on peut citer : les irrégularités ayant entaché le processus de recrutement sur concours en 2016, menant à diverses formes de contestations ; la manière plutôt unilatérale à travers laquelle le ministère de la Fonction Publique a imposé leur mise en place parmi les 12 ministères prioritaires ciblés ; la résistance de certains ministères face à l'installation des structures standard (notamment à la Santé) ; le fait que le sort des fonctionnaires remplacés par les structures standard (les « *effectifs flottants* ») n'a pas été réglé de manière satisfaisante, menant à une très forte opposition des syndicats envers la mise en place de ces structures ; et une tendance, évidente en 2017-2018, pour les ministères concernés de dédoubler les structures administratives plutôt que de procéder à un remplacement effectif des unes par les autres.

Parmi les nombreux défis auxquels fait face la réforme de l'administration publique, l'on aurait pu en citer d'autres, tels que la communication initialement défailante de la part du ministère de la Fonction Publique envers les autres institutions cibles, où dans certains cas les secrétaires généraux devant pourtant relayer le message sur la nécessité du processus de réforme sur leurs subordonnés, manquaient souvent de s'impliquer ; ou encore le fait que le ministère de la Fonction Publique, institution d'impulsion de la réforme, n'avait pas d'appui suffisant pour mener à bien les activités impliquant les autres ministères cibles, malgré le fait que le Comité de pilotage et de coordination de la modernisation de l'administration publique siégeait sous l'autorité du Premier ministre.

Toutefois, c'est peut-être au niveau de la maîtrise des effectifs que le nœud gordien de la réforme se situe. En l'absence d'une solution à ce problème, il nous semble que tous les autres efforts axés sur d'autres composantes ne sont qu'éphémères. Pour bien cerner l'ampleur de ce défi, il sied de commencer par noter certains aspects de la gouvernance politico-administrative en RD Congo. D'abord, toute une série de pesanteurs font qu'il existe un hiatus entre les normes officielles édictées et la praxis de la réalité politique en matière de gestion des ressources humaines, qui se traduisent à travers nombre de pratiques informelles de patronage, clientélisme et de rentes.

Suivant la LOFIP de 2011, le recrutement ne peut avoir lieu que si le poste a été préalablement budgétisé et suivant un concours organisé par le ministère de la Fonction Publique, sur demande du ministère utilisateur concerné. En pratique, cependant – en partie à cause du vieillissement du personnel sans possibilité de sortie à travers la mise à la retraite (« *retraités debout* ») – les ministères sectoriels recrutent en masse de manière autonome, gonflant ainsi le nombre de nouvelles unités en grande partie non-payées, avec des conséquences désastreuses pour la délivrance de services publics. En effet, vu que de nombreux agents sont dépourvus de salaire, la tendance suivant laquelle les administrations fonctionnent sur une base extractive, prélevant des ponctions auprès de la population, s'en trouve exacerbée¹¹.

Depuis 2001, il a été souligné que la condition essentielle pour tout effort de réforme durable dans le temps est la maîtrise des effectifs et de la masse salariale. Or, les recrutements incontrôlés – qui découlent en grande partie de la manière fragmentée et centrifuge à travers laquelle fonctionnent les administrations et ministères – sont sources de nombreux dysfonctionnements. Bien que la réforme de la bancarisation, amorcée dès 2011, a permis de réduire le taux d'erreurs, de détecter les fictifs, et d'assainir quelque peu le fichier de la paie¹², les problèmes liés à la rémunération des fonctionnaires sont loin d'être entièrement résolus.

En effet, étant donné la situation décrite ci-dessus, il appert que le ministère de la Fonction Publique n'est pas en mesure de faire respecter les règles officielles en matière de recrutement et gestion des ressources humaines et a quasi-entièrement perdu la capacité de suivre les mouvements de personnel dans les ministères sectoriels. Ceci se traduit par un manque de correspondance entre les données sur les effectifs reconnus par le ministère de la Fonction Publique, qui découlent du recensement biométrique des fonctionnaires, et les données à la disposition du ministère du Budget à travers la Direction de la Paie, qui reprennent tous les effectifs payés¹³.

Alors que le ministère de la Fonction Publique est nominalement responsable de la gestion des carrières et de l'engagement des dépenses de rémunération et que le ministère du Budget est responsable de la liquidation des rémunérations ; en pratique les ministères sectoriels communiquent directement avec la Direction de la Paie sans nécessairement passer par la Fonction Publique. Inutile de préciser que ce manque d'intégration entre ces deux institutions, comme le note un rapport récent, « crée des

11 Pour une analyse de ce phénomène dans le secteur de l'éducation à travers les frais scolaires, voir Tom DE HERDT, Wim MARIVOET et Ferdinand MUHIRIGWA (2015) « Vers la réalisation du droit à une éducation de qualité pour tous », in *Congo-Afrique* (septembre 2015), n° 517, pp. 647-66.

12 Généralement positif pour les zones urbaines, le bilan de la bancarisation est assez négatif pour les zones rurales, même après l'intervention de CARITAS ; voir DE HERDT et al., art. cit.

13 Cour des Comptes, *Audit des dépenses des rémunérations du personnel de l'État pour les exercices 2007 à 2014. Rapport de mission*, Kinshasa : Cour des Comptes, Mars 2015.

incohérences significatives entre les bases de données et augmente l'étendue des abus, dont des emplois et rémunérations indus qui ouvrent la voie aux doubles entrées et emplois fictifs », y compris en contribuant « aux recrutements illégaux, au gonflement de la masse salariale et à un système de rémunération opaque et inéquitable »¹⁴.

Le SIGRH-P, véritable pierre angulaire de la réforme, devrait être en principe la solution à cette situation. Bien que déjà mis en place, alimenté par la base de données du ministère du Budget (à travers le fichier de la paie du logiciel *Système de gestion centralisée de la paie des agents et fonctionnaires*, SYGECPAF, utilisé par la Direction de la Paie) ainsi qu'à travers les données du recensement biométrique, sa mise en fonction effective n'est pas encore réalisée. Celle-ci apparaît embourbée dans un certain nombre de difficultés, dont la principale se traduit par les tensions et conflits entre les deux ministères devant pourtant collaborer dans sa mise en œuvre. Le SIGRH-P, qui forme l'élément-clé de la réforme de l'administration publique, est en effet sous la coupe du ministère de la Fonction Publique à travers la cellule de mise en œuvre du projet PRRAP. Or, le ministère du Budget semble contester ce rôle de leadership de la Fonction Publique, interprété comme une velléité de la part de cette dernière de récupérer les prérogatives qui sont aujourd'hui les siennes, à travers la Direction de la Paie.

Aux défis énumérés jusqu'à présent, il faut aussi ajouter qu'avec le début de la période électorale dès 2016, une certaine opacité est revenue avec le recrutement de beaucoup de nouvelles unités par les partis politiques au pouvoir, opérés en violation des dispositions de la LOFIP de 2011. Ceci a de fait annihilé plusieurs des résultats atteints par le projet de réforme et semble obliger le nouveau gouvernement à amorcer un nouveau départ avec tous les risques politiques que comporterait pareil exercice. L'on se retrouve aujourd'hui dans une image plutôt ternie du processus de réforme, avec une fonction publique où il y a d'une part, des entrées régulières de jeunes professionnels et énarques, sans dispositions pertinentes d'accueil, alors que de l'autre côté du tunnel, les voies de sortie sont bouchées. Ceci implique un sérieux gaspillage de ressources humaines, rendant le spectacle familier d'agents sans chaise, debout dans les couloirs et sous les arbres en dehors des bureaux d'autant plus difficile à résorber que presque tous les ministères et administrations d'accueil sont concernés.

14 Ministère de la Fonction Publique, *Cadre stratégique...*, rapport cit., p. 37.

Conclusion

Pour clore momentanément cette analyse, il sied de relever le constat amer qu'après plusieurs tentatives de réforme sur près de 50 ans, la RD Congo ne dispose pas encore d'une administration publique moderne et efficace, capable de constituer une épine dorsale solide sur la base de laquelle les politiques publiques à mettre en œuvre peuvent être assises. À ce titre, l'échec des réformes sectorielles mises en œuvre par le gouvernement – que ce soit l'amélioration du climat des affaires, du renforcement des capacités, des finances publiques, de la santé ou de l'éducation – est en grande partie tributaire des déboires qu'a connus au fil du temps l'administration publique, dont le déclin et la détérioration n'ont su être redressés par les différentes réformes qui l'ont émaillé les dernières 60 années. Cette situation a comme conséquence la mauvaise gouvernance des affaires publiques exacerbant la tendance suivant laquelle le Budget de l'État et le secteur public restent la principale source d'enrichissement et d'accumulation en RD Congo.

De notre point de vue, les partenaires internationaux et les autorités politiques partagent la responsabilité de l'incapacité à susciter un véritable changement politique et une réelle reconstruction institutionnelle. Les premiers ont sous-estimé la complexité de la culture politique dans le pays et les seconds entravent délibérément la réforme par des ruses et autres stratagèmes au mieux de leurs calculs politiques. Les autres facteurs étudiés dans le présent article comprennent les faiblesses bureaucratiques de cette administration, les luttes interinstitutionnelles qui caractérisent une administration fragmentée dont la gestion est fortement politisée et qui ont comme conséquence la nature particulièrement mauvaise de la prestation de service public au Congo. Tels sont les principaux obstacles au processus de reconstruction de l'État.

Dans ce même ordre d'idées, il a été constaté que de nombreux recrutements ont été effectués en pleine campagne électorale à partir de 2018, avec des arrêtés signés parfois en plein meetings populaires dans des stades, consacrant la mort clinique de cette phase de réforme. L'on pourrait également noter que les missions de renforcement de capacités des fonctionnaires ont été détournées, et que les bâtiments destinés à abriter leurs centres de formation ont une propriété confuse parce qu'ils sont construits sur des domaines appartenant à autrui, d'où leur inefficacité et leur non viabilité, suite à ce changement subtil de destination. À cela, il faudrait ajouter le débat sur le renforcement des capacités qui présuppose l'existence des compétences et a un caractère ponctuel. Le débat sur le développement des capacités et la validation des acquis doit être ouvert, mais ce sera dans un autre cadre.

En ce qui concerne l'objectif de maîtrise de la masse salariale, comme souligné dans cet article, il est loin d'être une réalité, car il a été relevé qu'au cours du mois de juin 2019, 61 % des recettes collectées par le Trésor Public ont été consacrées à la paie des rémunérations de la Fonction Publique. Ce qui par effet d'éviction prive l'État des moyens d'interventions dans d'autres domaines particulièrement celui des investissements sociaux prioritaires du secteur de la santé et de l'éducation. Tout un travail d'assainissement du fichier de la paie reste à faire, afin d'aider à la maîtrise de la masse salariale et des effectifs ; même dans ce cas, cependant, le problème risque de demeurer entier tant que les réseaux d'injection de fictifs n'auront pas été démantelés. Le SIGRH-P, clé de voûte de la réforme, doit être opérationnalisé. Pour ce faire, une solution serait de résoudre le conflit de compétences entre la Fonction Publique et le Budget en le plaçant sous gestion indépendante, à travers une commission comprenant des membres de chaque institution intervenant dans la chaîne de la dépense (ministères de la Fonction Publique, Budget, Finances, et Banque Centrale).

Ainsi donc, cinq ans après son lancement et deux ans avant la fin du Projet de Réforme et de Rajeunissement de l'Administration Publique prolongé, les objectifs sont loin d'être atteints, malgré les efforts déployés par le gouvernement et le financement additionnel reçu de la Banque Mondiale. Et ce processus bloqué à son stade actuel a besoin d'un nouveau souffle.

Tout au long de cette analyse, il est ressorti de nos investigations que la solution est à rechercher dans la dépolitisation de la Fonction Publique qui devrait cesser d'être considérée comme seul débouché professionnel pour les jeunes congolais au chômage. La politisation et les pesanteurs intrinsèques expliquent les ratés à chaque matérialisation au début de mise en œuvre des actions. Il faudrait donc profiter de ce nouveau contexte d'alternance et de reprise de programme avec le FMI, afin d'amorcer une nouvelle phase de programme avec des nouveaux acteurs, tout en tenant compte dans sa conception et sa mise en œuvre des écueils constatés qui ont plombé la réussite des phases antérieures de la réforme. Le besoin d'une administration efficace et crédible, qui se fait sentir avec tant d'acuité, n'en demande pas moins. ■