M.E.S., Numéro 142, Vol. 2, septembre – octobre 2025
https://www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N°ISSN (en ligne) : 2790-3109
N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Revue Internationale des Dynamiques Sociales

Mouvements et Enjeux Sociaux

Kinshasa, septembre - octobre 2025

ACTION SYNDICALE AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE LA RD CONGO :

forces, faiblesses et perspectives d'avenir.

par

Dieu merci MATONDO MUYANGI[1]

Assistant et Apprenant, Faculté Sciences Sociales,
Université de Kinshasa

Résumé

En République Démocratique du Congo, l'Administration publique compte en son sein de nombreuses organisations syndicales censées défendre les intérêts socioprofessionnels des fonctionnaires. Pourtant, malgré un cadre constitutionnel favorable à la liberté syndicale et au pluralisme (Constitution de la RDC, 2006), l'action syndicale apparaît structurellement faible et peine à influer durablement sur les conditions de vie et de travail des agents de carrière de l'État. À partir du cas de l'Intersyndicale nationale de l'Administration publique (INAP), cet article interroge les forces, les faiblesses et les perspectives d'avenir de l'action syndicale au sein de l'Administration publique congolaise. Mobilisant l'analyse stratégique des organisations (Crozier & Friedberg, 1977) et les apports de la sociologie du syndicalisme congolais (Ngomper, 2022 ; Muvumu, 2024), la réflexion s'appuie sur une enquête de terrain combinant analyse documentaire, entretiens avec des responsables syndicaux et fonctionnaires, ainsi qu'observation participante.

Les résultats montrent que, si l'INAP a obtenu quelques avancées notables (amélioration de certains avantages sociaux, mécanisation et régularisation de carrières, participation aux mécanismes de dialogue social) (INAP, 2014), son action reste limitée par la dépendance structurelle vis-à-vis de l'État-employeur, la fragmentation du champ syndical, la personnalisation des mandats, la faiblesse des ressources matérielles et l'érosion du militantisme de base (Ngomper, 2022 ; Kota, 1997). L'article conclut à la nécessité de repenser les stratégies syndicales et les cadres institutionnels du dialogue social pour rendre l'action syndicale plus autonome, représentative et efficace.

Mots-clés : *syndicalisme, fonction publique, Administration publique, action syndicale, INAP, RD Congo*

Abstract

In the Democratic Republic of Congo, the Public Administration includes numerous trade union organizations supposed to defend the socio-professional interests of civil servants. Yet, despite a constitutional framework favorable to trade union freedom and pluralism (Constitution of the DRC, 2006), trade union action appears structurally weak and struggles to have a lasting impact on the living and working conditions of career civil servants. Based on the case of the National Inter-Union of Public Administration (INAP), this article examines the strengths, weaknesses, and future prospects of union action within the Congolese Public Administration. Drawing on the strategic analysis of organizations (Crozier & Friedberg, 1977) and the contributions of the sociology of Congolese unionism (Ngomper, 2022; Muvumu, 2024), the reflection is based on a field survey combining documentary analysis, interviews with union leaders and civil servants, as well as participant observation.

The results show that, while INAP has achieved some notable advances (improvement of certain social benefits, mechanization and regularization of careers, participation in social dialog mechanisms) (INAP, 2014), its action remains limited by structural dependence on the employer-state, fragmentation of the union field, personalization of mandates, weakness of material resources, and erosion of grassroots activism (Ngomper, 2022; Kota, 1997). The article concludes with the necessity of rethinking union strategies and institutional frameworks for social dialog to make union action more autonomous, representative, and effective.

Keywords *: unionism, public service, public administration, union action, INAP, DR Congo*

INTRODUCTION

L'Administration publique occupe une place centrale dans le fonctionnement de l'État congolais et dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les agents de carrière des services publics de l'État assurent au quotidien la continuité du service public, souvent dans des conditions de travail marquées par la précarité salariale, l'insuffisance des moyens logistiques et la faiblesse des protections sociales (Ngomper, 2022 ; Muvumu, 2024). Dans ce contexte, les organisations syndicales devraient jouer un rôle déterminant dans la défense des intérêts socioprofessionnels des fonctionnaires et dans la promotion d'un dialogue social capable de concilier exigences de performance administrative et respect des droits des agents (Das, 1991 ; Kikongi, 2004).

L'histoire du mouvement syndical montre, à l'échelle internationale comme en Afrique, que l'action syndicale a constitué un levier majeur de conquête de droits, de régulation des relations professionnelles et

[1] L'auteur est Secrétaire Général Adjoint de l'Union des Travailleurs Congolais.

de construction de la démocratie sociale (Kota, 1997 ; N'Bueke, 2015). En République Démocratique du Congo, le syndicalisme a été très tôt associé aux luttes contre les abus coloniaux, puis intégré, non sans ambivalence, dans les dispositifs de contrôle politique et corporatiste de l'époque postcoloniale (Kikongi, 2004). La Constitution du 18 février 2006 consacre la liberté syndicale et le pluralisme, reconnaissant aux travailleurs le droit de créer des organisations syndicales et de s'y affilier (Constitution de la RDC, 2006), ce qui ouvre formellement un espace pour la structuration d'une action syndicale autonome au sein de la fonction publique.

Pourtant, malgré ce cadre juridique et institutionnel, l'action syndicale au sein de l'Administration publique congolaise apparaît structurellement faible. La création de l'Intersyndicale nationale de l'Administration publique (INAP), censée fédérer et renforcer la voix des différentes organisations représentatives des fonctionnaires, notamment à la suite des élections syndicales dans la fonction publique organisées par voie d'arrêté ministériel (Arrêté ministériel sur les élections syndicales, s.d.), n'a pas suffi à inverser durablement cette tendance. Si des avancées ponctuelles ont été obtenues, comme le montrent les rapports d'activités de l'INAP (INAP, 2014), la perception largement partagée parmi les agents et les observateurs est celle d'un syndicalisme divisé, peu audible et parfois perçu comme davantage préoccupé par les intérêts de certains dirigeants que par ceux de la base (Ngomper, 2022).

Cette situation soulève une question centrale : comment expliquer la faiblesse structurelle de l'action syndicale au sein de l'Administration publique en RD Congo, en dépit de l'existence d'un cadre juridique favorable et d'une intersyndicale censée représenter les fonctionnaires ? Plus précisément, quels sont les facteurs organisationnels, institutionnels et sociopolitiques qui limitent la capacité d'action de l'INAP et des syndicats de la fonction publique, et comment se combinent-ils dans la configuration particulière des relations professionnelles au sein de l'État congolais (Muvumu, 2024) ?

Pour répondre à cette problématique, l'article mobilise l'analyse stratégique des organisations développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg, qui met l'accent sur les jeux d'acteurs, les marges de manœuvre et les zones d'incertitude au sein des systèmes d'action concrets (Crozier & Friedberg, 1977), ainsi que les apports de la sociologie du syndicalisme congolais (Ngomper, 2022 ; Muvumu, 2024). Sur le plan empirique, la réflexion s'appuie sur une enquête de terrain conduite auprès de responsables de l'INAP et de fonctionnaires de différents ministères, combinant analyse documentaire, entretiens semi-directifs et observation participante.

L'hypothèse directrice est que la faiblesse de l'action syndicale dans l'Administration publique congolaise ne résulte pas seulement de facteurs externes (contexte politique et économique), mais qu'elle est aussi liée à des contraintes internes au champ syndical lui-même : dépendance structurelle vis-à-vis de l'État-employeur, fragmentation et concurrence entre organisations, faiblesse des ressources matérielles et organisationnelles, personnalisation des leaderships et érosion du militantisme professionnel (Kota, 1997 ; Ngomper, 2022).

Afin de vérifier cette hypothèse, la présente contribution s'articule en trois temps. Un premier point propose un aperçu théorique et contextuel sur le syndicalisme dans la fonction publique congolaise et la place de l'INAP (Kikongi, 2004 ; Ngomper, 2022). Un deuxième point analyse les forces, les faiblesses et les principaux obstacles qui caractérisent aujourd'hui l'action syndicale au sein de l'Administration publique, à partir du cas de l'INAP. Un troisième point, enfin, discute les perspectives d'avenir pour une action syndicale plus efficace, autonome et au service des intérêts socioprofessionnels des fonctionnaires congolais.

I. CADRE THÉORIQUE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

1.1. Cadre théorique

L'analyse de la faiblesse structurelle de l'action syndicale au sein de l'Administration publique congolaise s'inscrit dans un double cadre de référence : l'analyse stratégique des organisations et la sociologie du syndicalisme congolais.

D'une part, l'analyse stratégique développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg conçoit les organisations comme des *systèmes d'action concrets* dans lesquels des acteurs, dotés de ressources et de marges de manœuvre, entrent dans des jeux de pouvoir autour de zones d'incertitude (Crozier & Friedberg, 1977). Loin d'être de simples exécutants, les acteurs construisent des stratégies pour défendre leurs intérêts, contourner les contraintes et saisir des opportunités. Appliquée au cas de l'Intersyndicale nationale de l'Administration publique (INAP), cette approche permet de comprendre :

- comment les dirigeants syndicaux négocient leur position entre l'État-employeur, les bases syndicales et les autres organisations ;

- comment les ressources dont dispose l'INAP (légitimité, capacité de mobilisation, accès aux instances de dialogue social) sont utilisées ou, au contraire, sous-exploitées ;
- comment certaines zones d'incertitude (information, procédures administratives, temporalité des négociations, accès aux autorités politiques) structurent les rapports de force entre syndicats et pouvoirs publics.

D'autre part, la réflexion s'ancre dans les travaux de la sociologie du syndicalisme congolais, qui ont mis en évidence les recompositions du champ syndical, les tensions entre autonomie et dépendance vis-à-vis de l'État, ainsi que les formes contemporaines d'affaiblissement du militantisme. Ngomper (2022) souligne par exemple que le syndicalisme congolais demeure largement tributaire d'une culture de compromis asymétriques avec les autorités publiques, où la recherche de positions individuelles et la politisation des leaderships peuvent prendre le pas sur la défense collective des travailleurs. De son côté, Muvumu (2024) insiste sur l'impact de la crise socioéconomique, de l'informalisation du travail et de la précarité salariale sur l'érosion du militantisme de base et la difficulté à construire des actions collectives durables au sein de la fonction publique.

Les travaux de Kota (1997) et de Kikongi (2004) rappellent, quant à eux, que le syndicalisme congolais s'est historiquement développé dans un contexte de forte imbrication entre appareil d'État et organisations de travailleurs, oscillant entre phases de mobilisation et périodes de contrôle politique renforcé. Ils montrent que la pluralisation formelle des syndicats, permise par la Constitution de 2006, ne s'est pas toujours traduite par une autonomisation réelle des organisations syndicales, mais parfois par une fragmentation et une concurrence accrues, susceptibles d'affaiblir la capacité de négociation des travailleurs de la fonction publique.

Ce cadre théorique est complété par des contributions plus générales sur le rôle des syndicats dans la défense des intérêts socioprofessionnels et dans la régulation des relations professionnelles (Das, 1991), ainsi que par des analyses portant sur l'évolution du syndicalisme en Afrique centrale et en RD Congo (N'Bueke, 2015). Il permet de situer le cas de l'INAP dans une double perspective : celle d'un acteur collectif pris dans des jeux de pouvoir spécifiques au sein de l'Administration publique, et celle d'une organisation insérée dans un champ syndical national marqué par des contraintes historiques, institutionnelles et politiques.

1.2. Démarche méthodologique

Sur le plan empirique, cette étude repose sur une démarche qualitative, complétée par quelques éléments quantitatifs descriptifs. L'objectif n'est pas de produire une mesure statistique exhaustive de l'action syndicale dans toute la fonction publique congolaise, mais de proposer une analyse approfondie du cas de l'INAP comme situation emblématique des dynamiques et des limites de l'action syndicale dans l'Administration publique.

Trois types de matériaux ont été mobilisés :

- l'analyse documentaire, portant notamment sur :
  - les textes juridiques régissant la fonction publique et la liberté syndicale (Constitution de la RDC, lois et arrêtés relatifs aux syndicats de la fonction publique et aux élections syndicales);
  - les statuts, règlements intérieurs et documents internes de l'INAP ;
  - les rapports d'activités, motions, mémorandums et correspondances adressés aux autorités (INAP, 2014) ;
  - des études et travaux antérieurs sur le syndicalisme congolais (Kota, 1997 ; Kikongi, 2004 ; Ngomper, 2022 ; Muvumu, 2024).
- les entretiens semi-directifs, conduits auprès de différents acteurs :
  - des responsables de l'INAP (président, membres du bureau, délégués syndicaux dans certains ministères) ;
  - des fonctionnaires de l'Administration publique affiliés ou non à un syndicat, issus de plusieurs ministères et services ;
  - éventuellement, des informateurs clés appartenant à l'Administration (cadres de la fonction publique, responsables des ressources humaines). Les guides d'entretien ont été élaborés à partir du cadre théorique présenté plus haut, en ciblant les thèmes suivants : perception du rôle de l'INAP, expériences de mobilisation et de négociation, obstacles rencontrés, relations avec l'État-employeur, attentes et critiques des fonctionnaires envers leurs représentants syndicaux.

- l'observation participante, rendue possible par l'implication du chercheur dans certains espaces de dialogue social ou de réunion syndicale, a permis de saisir "de l'intérieur" les pratiques, les interactions et les rapports de force au sein de l'INAP et entre l'INAP et les autorités. Cette immersion contrôlée, inspirée des recommandations de la sociologie des organisations (Crozier & Friedberg, 1977), a contribué à mieux comprendre les stratégies concrètes des acteurs, au-delà des discours déclarés.

Les données recueillies ont fait l'objet d'une analyse de contenu thématique, articulée autour de catégories construites à partir du cadre théorique (jeux d'acteurs, marges de manœuvre, dépendance structurelle, fragmentation syndicale, ressources et contraintes organisationnelles) et ajustées inductivement au fil de l'examen des matériaux empiriques. Les quelques données chiffrées issues du terrain (par exemple, la proportion de fonctionnaires jugeant que leurs dirigeants syndicaux poursuivent des intérêts personnels, ou la distribution des opinions sur l'efficacité de l'INAP) ont été utilisées à titre illustratif, pour renforcer l'argumentation qualitative plutôt que pour produire une démonstration statistique.

Enfin, conformément aux exigences éthiques de la recherche en sciences sociales, l'anonymat des personnes interrogées a été garanti, et les informations sensibles susceptibles d'identifier des individus ou des services précis ont été traitées avec prudence. L'ensemble de cette démarche méthodologique vise à donner à l'analyse une assise empirique solide, tout en restant fidèle à l'ambition principale de l'article : comprendre, dans une perspective théorique et située, les raisons de la faiblesse structurelle de l'action syndicale au sein de l'Administration publique congolaise à partir du cas de l'INAP.

II. RÉSULTATS : FORCES, FAIBLESSES ET OBSTACLES DE L'ACTION SYNDICALE DE L'INAP

2.1. Des acquis réels mais circonscrits de l'action de l'INAP

Les données de terrain montrent d'abord que l'Intersyndicale nationale de l'Administration publique (INAP) n'est pas dépourvue de résultats. Plusieurs actions menées depuis sa mise en place attestent d'une capacité réelle d'initiative et de négociation dans le champ de la fonction publique.

Un premier acquis majeur réside dans la convocation d'une commission paritaire Gouvernement–INAP en 2015, obtenue à la suite de démarches répétées de l'intersyndicale. À l'issue de ces assises, le gouvernement s'est engagé notamment à : finaliser la mise en œuvre du Système intégré de gestion des ressources humaines et de la paie, accélérer et parachever le recensement biométrique des fonctionnaires, et prendre un décret portant organisation et fonctionnement de la Caisse nationale de sécurité sociale des agents publics de l'État (CNSSAP). Cette commission paritaire a ainsi constitué un moment charnière dans la mise en place d'un dispositif spécifique de protection sociale des agents publics, rejoignant les analyses qui soulignent le rôle structurant des institutions de sécurité sociale dans la régulation des relations professionnelles (Das, 1991).

Un deuxième acquis, plus technique mais politiquement significatif, tient à l'organisation conjointe de missions de contrôle de la paie et des frais de fonctionnement dans plusieurs secteurs (Enseignement primaire, secondaire et professionnel, Enseignement supérieur et universitaire, Recherche scientifique, Affaires sociales, Agriculture, Fonction publique, actifs et retraités). Ces missions mixtes Gouvernement–INAP visaient à démanteler les réseaux de fraude et de "masses salariales fictives". Les ressources captées à l'issue de ces opérations, dans différentes provinces (Equateur, Province-Orientale, Bandundu, Bas-Congo, Maniema, Kasaï-Oriental, Kasaï-Occidental, Kinshasa, Katanga), ont permis la mécanisation de près de 20 000 agents jusque-là non repris de manière régulière sur les listings de paie. Ce type de résultat confirme que l'action syndicale peut contribuer à la fois à la défense des travailleurs et à la rationalisation de l'appareil administratif (Ngomper, 2022).

Un troisième acquis touche plus directement à la défense individuelle et collective des droits :

- la réintégration de 21 agents de la DGRAD révoqués en 2015 en violation des textes légaux, obtenue à la suite des interventions de l'INAP ;
- la participation à l'élaboration des cadres organiques de certains ministères, qui permet aux représentants syndicaux de peser, au moins en partie, sur la définition des structures et des besoins en personnel ;
- la réduction de l'Impôt professionnel sur la rémunération (IPR) à 3 % pour les agents, obtenue sous la pression de l'INAP, qui illustre une capacité de négociation sur des enjeux matériels directement perceptibles par les fonctionnaires.

Pris ensemble, ces acquis montrent que l'INAP est capable, dans certaines configurations de jeu (Crozier & Friedberg, 1977), de mobiliser ses ressources organisationnelles et relationnelles pour obtenir des avancées. Ils restent toutefois ponctuels et ne parviennent pas à transformer de manière durable les

conditions de vie et de travail de l'ensemble des agents de carrière des services publics, ce qui renvoie à une série de faiblesses structurelles.

2.2. Des faiblesses structurelles qui limitent la portée de l'action syndicale

Les résultats de l'enquête confirment que l'action syndicale de l'INAP est entravée par plusieurs faiblesses internes et structurelles, déjà mises en lumière par la littérature sur le syndicalisme congolais (Kota, 1997 ; Ngomper, 2022 ; Muvumu, 2024).

2.2.1. Une dépendance structurelle vis-à-vis du gouvernement

La première faiblesse tient à la dépendance financière et logistique de l'INAP à l'égard de l'État-employeur. Dans les faits, de nombreuses activités syndicales (assemblées générales, location de salles, prise en charge des participants, couverture médiatique) sont financées, directement ou indirectement, par le gouvernement, alors que le syndicat devrait être normalement pris en charge par les cotisations de ses membres. Cette situation place l'intersyndicale dans une relation de dépendance qui réduit son autonomie de négociation et accroît le risque d'ingérence de l'employeur dans les affaires syndicales (Conférence internationale du Travail, convention n° 87 ; N'Bueke, 2015).

Aux yeux des acteurs interrogés, cette dépendance se traduit par une politisation des activités syndicales, les avantages matériels et les promotions accordés à certains leaders pouvant fonctionner comme des "prix de la paix sociale", au détriment d'une défense exigeante des intérêts des fonctionnaires (Ngomper, 2022). Dans la perspective de l'analyse stratégique (Crozier & Friedberg, 1977), on peut dire que l'INAP a cédé une partie de ses marges de manœuvre en acceptant que l'employeur détienne un contrôle important sur ses ressources d'action.

2.2.2. Une fragmentation syndicale et des jeux de concurrence

Une deuxième faiblesse renvoie à la fragmentation syndicale au sein de la fonction publique. Bien que la Constitution consacre le pluralisme syndical (Constitution de la RDC, 2006), la multiplication des organisations ne s'est pas toujours traduite par un renforcement de la capacité de représentation. Au contraire, comme le soulignent Ngomper (2022) et Muvumu (2024), la prolifération de "syndicats de survie" a parfois conduit à la concurrence pour les ressources et la reconnaissance, plutôt qu'à l'unité d'action.

Les données recueillies montrent que certains syndicats, créés ou encouragés par les autorités politiques, jouent le rôle de "têtes de pont" de l'employeur au sein du champ syndical, en se désolidarisant des mobilisations lorsqu'elles deviennent trop contraignantes pour le gouvernement. Lors des épisodes de pression collective, des leaders de l'INAP reconnaissent que « les camarades qui font le syndicalisme de survie se désolidarisent de ceux qui revendiquent des conditions optimales de vie et de travail pour s'allier au gouvernement dès qu'ils reçoivent des avantages matériels » (entretien avec le président de l'INAP, cité aussi par Ngomper, 2022). Cette fragmentation affaiblit la capacité de construction d'une stratégie syndicale cohérente et réduit le poids de l'intersyndicale dans les négociations.

2.2.3 L'érosion du militantisme professionnel et le déficit d'éducation ouvrière

Une troisième faiblesse tient à l'érosion du militantisme professionnel dans l'Administration publique. La culture syndicale reste peu développée chez les fonctionnaires congolais, dont une proportion importante n'adhère à aucun syndicat ou ne participe pas activement aux activités syndicales (réunions, assemblées, cotisations). L'enquête montre qu'un stéréotype négatif s'est installé : de nombreux fonctionnaires considèrent les dirigeants syndicaux comme des acteurs "corrompus" poursuivant avant tout leurs intérêts personnels (Ngomper, 2022).

Les données quantitatives recueillies confirment ce diagnostic : 45 fonctionnaires affiliés sur 60 interrogés estiment que leurs dirigeants syndicaux privilégient leurs intérêts personnels au détriment de ceux des affiliés (enquête de terrain, 2023). Ce résultat illustre la faible confiance à l'égard des représentants, et rejoint les observations de Muvumu (2024) sur la défiance croissante dans certains segments du secteur éducatif.

À cette érosion du militantisme s'ajoute un déficit d'éducation ouvrière. Très peu de syndicats membres de l'INAP assurent de manière régulière la formation syndicale des délégués et des membres, alors que celle-ci constitue un levier essentiel pour faire connaître droits et obligations des travailleurs et de l'employeur (Das, 1991). Le manque de locaux et d'équipements adaptés complique encore cette mission. De ce point de vue, l'organisation reste en deçà de ce que la littérature considère comme le rôle éducatif et normatif d'un syndicat dans un contexte de fortes "antivaleurs" administratives (Kikongi, 2004 ; Ngomper, 2022).

2.2.4. La quête d'intérêts personnels et la personnalisation des leaderships

Enfin, les résultats mettent en évidence la personnalisation des mandats et la quête d'intérêts privés par certains dirigeants syndicaux. La stratégie de cooptation utilisée par le gouvernement – promotions, avantages matériels, participation à des missions rémunératrices – contribue à affaiblir la capacité de contestation de l'INAP en transformant les moments de grève ou de préavis en instruments de négociation de bénéfices individuels. Dans cette configuration, l'action syndicale risque de se réduire à un "fonds de commerce", selon l'expression de certains enquêtés, ce que la littérature contemporaine sur le syndicalisme qualifie de dérive patrimoniale des organisations (Ngomper, 2022 ; Muvumu, 2024).

2.3. Des obstacles institutionnels et organisationnels persistants

Au-delà des faiblesses internes, l'INAP se heurte à une série d'obstacles institutionnels et organisationnels qui limitent l'efficacité de son action.

Un premier obstacle est le non-respect récurrent des accords signés et des engagements pris par le gouvernement lors des commissions paritaires. Les protocoles d'accord, cahiers de revendications et autres instruments de compromis restent fréquemment lettre morte, ce qui fragilise la crédibilité du dialogue social et renforce, chez les fonctionnaires, le sentiment d'inutilité des procédures de négociation (Ngomper, 2022).

Un deuxième obstacle réside dans le non-respect du statut des agents de carrière des services publics de l'État, notamment en ce qui concerne les allocations familiales, les frais médicaux, les indemnités de logement ou l'avancement en grade. Alors même que ces droits sont consacrés juridiquement (Constitution de la RDC, 2006 ; Loi portant statut des agents de carrière), leur application demeure partielle ou sélective, ce qui fait de la norme juridique un "instrument faible" dans les jeux d'acteurs (Crozier & Friedberg, 1977).

Un troisième obstacle tient à l'absence de cotisations syndicales régulières. Faute de mécanisme de retenue à la source sur les salaires, la quasi-totalité des fonctionnaires ne s'acquitte pas de leurs cotisations. Les syndicats disposent donc de ressources financières très limitées, ce qui réduit leur capacité à financer un appareil permanent (personnel, locaux, outils de communication, œuvres sociales, etc.). Ce déficit de ressources, déjà repéré dans d'autres contextes africains (N'Bueke, 2015), contribue à la dépendance vis-à-vis de financements externes, publics ou privés, avec les risques d'ingérence qu'ils comportent.

Enfin, la non-ratification par la RDC de la convention n° 151 de l'OIT sur les relations de travail dans la fonction publique constitue un obstacle juridique majeur. Cette convention vise pourtant à protéger les organisations syndicales du secteur public contre les ingérences des autorités et à garantir des conditions minimales d'exercice de la liberté syndicale. Son absence de ratification laisse les syndicats de la fonction publique dans un cadre de protection inachevé, où la marge d'action reste fragile et vulnérable aux rapports de force politiques (Ngomper, 2022).

III. PERSPECTIVES D'AVENIR POUR L'ACTION SYNDICALE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les résultats présentés ci-dessus montrent que l'INAP se trouve au cœur de tensions contradictoires : d'un côté, une attente forte des fonctionnaires en matière de défense des droits et d'amélioration des conditions de travail ; de l'autre, des contraintes internes et externes qui limitent sa capacité d'action. Dans cette section, il ne s'agit pas de formuler un programme normatif exhaustif, mais d'identifier quelques axes de transformation qui émergent de l'analyse et qui pourraient contribuer à renforcer l'action syndicale au sein de l'Administration publique congolaise.

3.1. Reconstruire l'autonomie syndicale et limiter les ingérences

Une première perspective concerne la reconstruction de l'autonomie syndicale vis-à-vis de l'État-employeur. Comme l'ont montré divers travaux sur le syndicalisme congolais, la dépendance financière et politique des organisations syndicales à l'égard des pouvoirs publics constitue un facteur central d'affaiblissement de leur capacité de négociation (Kota, 1997 ; Ngomper, 2022 ; Muvumu, 2024). Réduire cette dépendance suppose :

- la mise en place de mécanismes de cotisation syndicale régulière, par exemple via la retenue à la source sur les salaires avec reversement automatique aux organisations reconnues, ce qui permettrait d'assurer une base financière propre ;
- une transparence accrue dans la gestion des ressources syndicales (rapports financiers, contrôle interne), condition de la confiance des affiliés et de la légitimité des dirigeants ;
- la limitation des formes d'ingérence de l'employeur (cooptation, promotions ciblées, avantages matériels individualisés) qui transforment les leaders en intermédiaires ambigus entre gouvernement et base (Ngomper, 2022).

Dans la perspective de l'analyse stratégique (Crozier & Friedberg, 1977), renforcer l'autonomie de l'INAP revient à lui restituer des marges de manœuvre sur ses propres ressources et à réduire le contrôle de l'employeur sur les zones d'incertitude dont dépend son action.

3.2. Recomposer le champ syndical et renforcer l'unité d'action

Une deuxième perspective porte sur la recomposition du champ syndical au sein de la fonction publique. La fragmentation et la prolifération des "syndicats de survie" affaiblissent la capacité de représentation et alimentent la concurrence entre organisations (Ngomper, 2022 ; Muvumu, 2024). Pour y remédier, plusieurs pistes se dessinent :

- encourager des regroupements ou des alliances stables entre syndicats partageant des orientations proches, en vue de constituer des pôles de représentation plus lisibles pour les fonctionnaires et pour l'État ;
- clarifier les critères de représentativité syndicale dans la fonction publique (résultats aux élections, nombre d'adhérents, présence territoriale), en s'inspirant d'expériences étrangères ou de recommandations de l'OIT (Das, 1991) ;
- renforcer le rôle de l'INAP comme cadre de coordination des revendications, des préavis et des négociations, plutôt que comme simple addition formelle de structures hétérogènes.

Sans nier le principe de pluralisme, l'enjeu est de faire en sorte que la diversité syndicale ne se traduise pas par une dispersion des voix, mais par une capacité accrue à construire des positions communes et à parler d'une seule voix sur les dossiers centraux de la fonction publique.

3.3. Investir massivement dans la formation syndicale et la reconstruction du militantisme

Une troisième perspective tient à la reconstruction du militantisme syndical à partir d'un investissement massif dans l'éducation ouvrière. Comme le soulignent tant les enquêtés que la littérature, l'absence de formation régulière des délégués et des membres limite la capacité des syndicats à informer les travailleurs sur leurs droits, à structurer les revendications et à résister aux pressions (Das, 1991 ; Kikongi, 2004).

Dans ce cadre, plusieurs axes apparaissent prioritaires :

- organiser des sessions régulières de formation syndicale (droit du travail, statut des agents publics, techniques de négociation, gestion associative, éthique syndicale) destinées aux délégués et militants ;
- développer des outils de communication adaptés (bulletins, réunions d'information, réseaux sociaux, affichage dans les administrations) pour rendre visibles les actions de l'INAP et rapprocher les dirigeants de la base ;
- promouvoir une culture de reddition de comptes (rapports d'activités, consultations régulières des affiliés sur les grandes orientations), condition d'un engagement durable des fonctionnaires.

En redonnant sens et contenu à l'engagement syndical, l'INAP pourrait progressivement inverser la perception négative qui l'assimile à un espace de captation d'intérêts privés, comme le montrent les résultats de l'enquête (Ngomper, 2022 ; Muvumu, 2024).

3.4. Consolider les cadres juridiques de la liberté syndicale et du dialogue social

Enfin, une quatrième perspective consiste à **consolider les cadres juridiques** qui encadrent la liberté syndicale et le dialogue social dans la fonction publique. La Constitution congolaise consacre déjà la liberté syndicale et la reconnaissance des organisations de travailleurs (Constitution de la RDC, 2006), mais plusieurs lacunes subsistent.

À la lumière des résultats de cette étude, il apparaît nécessaire :

- de ratifier la convention n° 151 de l'OIT relative aux relations de travail dans la fonction publique, afin de renforcer la protection juridique des organisations syndicales contre les ingérences et les discriminations ;
- d'assurer l'effectivité des textes existants (statut des agents de carrière des services publics de l'État, dispositions sur les allocations familiales, soins de santé, logement, avancement, etc.), dont la non-application mine la crédibilité du droit et nourrit la défiance ;
- de institutionnaliser des cadres permanents de concertation entre gouvernement et représentants de la fonction publique (commissions paritaires, comités de suivi des accords), avec des mécanismes de monitoring et de sanction en cas de non-respect des engagements.

Ces perspectives montrent que le renforcement de l'action syndicale ne relève pas seulement d'ajustements internes aux organisations, mais suppose aussi une **volonté politique** de reconnaître le syndicalisme comme un acteur légitime de la fonction publique et de la construction de la démocratie sociale (Kota, 1997 ; N'Bueke, 2015).

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il transparait que L'analyse de l'action syndicale de l'INAP montre que la faiblesse du syndicalisme dans la fonction publique congolaise ne résulte pas seulement d'un manque de volonté des dirigeants syndicaux, mais d'un enchevêtrement de facteurs internes et externes. D'un côté, l'INAP a obtenu des acquis non négligeables – participation aux commissions paritaires, contribution à la mise en place de la CNSSAP, mécanisation de nombreux agents, réintégration de fonctionnaires sanctionnés à tort, réduction de l'IPR pour les agents – qui confirment que l'action syndicale peut encore peser sur les conditions de vie et de travail des agents de carrière. De l'autre, ces avancées demeurent ponctuelles et fragiles au regard de l'ampleur des attentes et des besoins.

L'étude met en lumière des faiblesses structurelles récurrentes : dépendance financière et politique vis-à-vis de l'État-employeur, fragmentation du champ syndical et concurrence entre organisations, érosion du militantisme de base, personnalisation des leaderships et quête d'intérêts individuels. À ces limites internes s'ajoutent des obstacles institutionnels, tels que le non-respect des engagements pris par le gouvernement, la non-application de certains droits pourtant garantis par la Constitution et le statut des agents, ou encore l'absence de ratification de la convention n° 151 de l'OIT. La mobilisation de l'analyse stratégique des organisations, combinée aux apports de la sociologie du syndicalisme congolais, permet ainsi de lire l'INAP comme un acteur pris dans des jeux de pouvoir et des dépendances multiples, plus que comme une institution entièrement libre de ses choix.

Dans cette perspective, le renforcement de l'action syndicale dans l'Administration publique congolaise implique à la fois une transformation interne des organisations (autonomie financière, recomposition du champ syndical, investissement dans la formation et la reconstruction du militantisme) et une évolution du cadre institutionnel (consolidation de la liberté syndicale, effectivité des droits sociaux, ratification des instruments internationaux pertinents). L'avenir de l'INAP, et plus largement du syndicalisme de la fonction publique, dépendra autant de la capacité des dirigeants syndicaux à se réformer et à regagner la confiance des fonctionnaires que de la volonté de l'État de reconnaître les syndicats comme des partenaires légitimes dans la construction d'une véritable démocratie sociale en RDC.

BIBLIOGRAPHIE

- CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, *Protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise et facilités à leur accorder*, Genève, Rapport VIII(2), 54e session, Organisation internationale du Travail.
- CROZIER, M.et FRIEDBERG, E., *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil, 1977.
- DAS, J., *Syndicat*, Kinshasa, Éditions Épiphanie, 1991.
- INAP, *Rapport annuel d'activités*, Kinshasa, INAP, 2014.
- KIKONGI DI MWINSA LEKULA, F., *Le syndicalisme congolais pendant la colonisation (1908-1960)*, Kinshasa, CEDI, 2004.
- KOTA, F., *Deux lignes opposées dans le mouvement syndical mondial*, Paris, NBE, 1997.
- MUVUMU, B., *Conflits collectifs et stratégies syndicales à l'[enseignement / secteur] en République Démocratique du Congo*, thèse de doctorat, KU Leuven, 2024.
- N'BUEKE ADOVI GOEH-AKUE, *Étude sur le paysage syndical au Togo*, Cotonou, Les Cocotiers, 2015.
- NGOMPER ILUNGA, R., *Syndicalisme congolais et actions socio-politiques en période de démocratisation. Essai de sociologie du syndicalisme en RDC*, Paris, L'Harmattan RD Congo, 2022.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour*, Journal officiel, Kinshasa.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, Ministère de la Fonction publique, *Arrêté ministériel portant publication des résultats des élections syndicales dans l'Administration publique*, Kinshasa, s.d.