M.E.S., Numéro 143, 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

PERCEPTION DES FONCTIONNAIRES SUR L'IMPACT DE LA REFORME ADMINISTRATIVE EN RD CONGO :

entre attentes et efficacité du service public

par

Gentil MUNGUIKO MUDUMBI

Doctorant, Université de Kinshasa

Philippe GBAGALA NDAGI

PhD en Sciences Politiques et Administratives,
Enseignant à l'Université de Gbadolite

Résumé

Depuis plusieurs décennies, l'Administration publique congolaise héritée de la colonisation fait face à des défis énormes pour répondre efficacement aux attentes des usagers des services publics, et mettre le pays sur la voie du développement. Ces défis ouvrent la voie à une série de réformes administratives afin de moderniser l'administration publique.

Cette étude vise à évaluer la perception des fonctionnaires congolais sur l'impact des réformes administratives en lien avec l'efficacité de l'administration publique. Il vise à analyser la perception des fonctionnaires sur les effets de ces réformes dans leur environnement du travail en relevant les obstacles internes dans la mise en œuvre. À cette fin, il propose des pistes d'amélioration pour renforcer l'impact de la réforme sur l'efficacité administrative.

Mots - clés : *perception, réforme administration, efficacité du service public.*

Abstract

For several decades, the congolese public administration inherited from colonization has faced enormous challenges in responding effectivelly to the expectation of usersof public services, and in putting the cpntry on the path to development. These challanges pave the ay for a series of administrative reforms aimed at modernizing public administration. This study aims assess the perception of congolese civil servants on the impact of administrative reforms in relation to the efficiency of public administration. It aims to analyze the perception of civil servants on the effects of these reforms in their work environmentt by identiflyinginternal obstacles in implementation in order to propose avenues for improvement to strengthenthe impact of the reform on the administrative efficiency.

Keywords : perception, administrative reform, public service efficiency

INTRODUCTION

Depuis l'accession du pays à l'indépendance, l'administration publique congolaise peine à répondre efficacement aux attentes des usagers. Malgré les multiples réformes administratives opérationnalisées, dont certaines portent sur la restauration des services étatiques, la modernisation de l'administration publique, l'instauration des structures administratives, la rénovation des cadres juridiques et la restructuration et le développement institutionnel[1], les résultats attendus restent souvent en deçà des attentes. Cette situation soulève une interrogation essentielle : comment les fonctionnaires, acteurs clés de l'administration publique, perçoivent-ils l'impact réel de ces réformes sur l'efficacité de leur travail et de service public ?

Pour ce faire, les fonctionnaires congolais perçoivent les réformes administratives insuffisamment appliquées, d'où un impact mitigé sur l'efficacité de l'administration publique. À cet effet, les obstacles internes, notamment la faiblesse des moyens logistiques et le manque d'implication des fonctionnaires, nuisent à l'efficacité de ces réformes. Cette situation implique une réforme mieux préparée et participative, accompagnée des mesures incitatives afin d'améliorer la performance des services publics. L'appréhension des différentes stratégies opérationnalisées par les acteurs implique l'adoption de l'approche d'analyse stratégique que présentent Michel Crozier et Erhard Friedberg.[2] Cette démarche nous a permis d'identifier les jeux du pouvoir et les stratégies montées par les différents acteurs qui interviennent dans le processus de la réforme de l'Administration publique.

[1] Darbon D., « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la repolarisation du projet administratif », in *Ferdinand Mélin-Soucramanien (ed.)*, Espaces du service public: mélanges en l'honneur de Jean Du Bois de Gaudusson. T. 1: [...], Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013, p. 111-149.

[2] Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et système*, éd., Seuil, Paris, 1997, p.6.

En recourant à une double approche qualitative et quantitative[3], cet article vise à déterminer la perception des fonctionnaires concernant les effets de ces réformes sur l'environnement de travail, ainsi que sur la qualité et la performance des services publics. Il s'agit aussi d'identifier les obstacles internes liés à leur mise en œuvre afin de proposer des pistes d'amélioration pour renforcer l'efficacité de ces réformes dans l'administration publique. Pour y parvenir, cinq éléments structurent cet article en plus de la présente introduction et de la conclusion, qui sont : le premier explique le contexte historique de l'étude, le deuxième présente les données de l'enquête, le troisième renvoie aux résultats de la recherche, le quatrième interprète et discute de ceux-ci, et le cinquième et dernier propose des stratégies d'ajustement pour une réforme administrative réussie.

I. DESCRIPTION DU CONTEXTE HISTORIQUE DE L'ETUDE

L'administration publique congolaise héritée du système colonial a longtemps été assimilée à une gestion bureaucratique et peu performante. Depuis les années 1990, lesquelles caractérisées par la dégradation des services publics, le vieillissement du personnel ayant développé des comportements déviants, notamment la corruption, la politisation de la fonction publique et l'inadéquation des structures administratives, une série d'initiatives de réformes a été engagée pour moderniser l'appareil administratif. Parmi les axes majeurs de cette réforme figurent le rajeunissement et la restructuration lancée en 2013. Cependant, la mise en œuvre de cette réforme rencontre des obstacles tant au niveau interne qu'externe, notamment les faiblesses institutionnelles, l'absence de volonté politique agissante et soutenue, une coordination de façade des initiatives par les acteurs, les volte-face des partenaires techniques et financiers… d'où la nécessité d'analyser la perception des agents (fonctionnaires) eux-mêmes pour comprendre les limites et les leviers de transformations possibles.

II. PRESENTATION DES DONNEES DE LA RECHERCHE

La présente étude a eu pour terrain d'investigation la fonction publique, ainsi que d'autres administrations centrales, notamment les Secrétariats généraux à la Fonction publique, au Plan, ainsi qu'aux Transports et voies de communication et désenclavement à Kinshasa. Les données présentées dans le cadre de cet article sont produites à l'issue de trois mois d'enquêtes de terrain réalisées de 2020 à 2023, à raison d'un mois par année auprès des fonctionnaires (acteurs clés du processus de la réforme).

2.1. Constitution de l'échantillonnage,

Face aux difficultés d'enquêter sur l'ensemble des services administratifs relevant de la vice-primature chargée de la gestion du personnel de l'État, notamment la fonction publique, nous avons exploré trois ministères. Il s'agit de celui du Plan, de celui de la Fonction publique, et de celui des Transports, Voies de communication et Désenclavement. Ce choix a permis de constituer l'échantillon de cette étude. Le choix de ces ministères se justifie par l'occupation de certains services par les Enarques, les jeunes professionnels et les standardistes, bénéficiaires directs de cette réforme. Pour accéder aux informations visées par cette enquête, nous avons constitué un échantillon probabiliste de 600 personnes tirées au premier degré, et qui forme notre population cible répartie suivant le tableau 1 ci-dessous.

2.2. Aspects sociodémographiques

Tableau I. Répartition genrée de la population par ministère et service spécialisé

	Fonction publique	Plan	Transports	CMRAP	CNSSAP	Total	Fréquence
Hommes	100	100	110	18	16	344	57%
Femmes	80	70	90	12	4	256	43%
TOTAL GENERAL	180	170	200	30	20	600	100%

Le tableau ci-haut présente une situation selon laquelle, sur l'ensemble de la population cible, 57 % sont du genre masculin et 43% du genre féminin. Cependant, étant donné la nature de l'enquête, le tirage de l'échantillon s'est fait à plusieurs niveaux. Tout d'abord, au niveau des cadres supérieurs, il y a un total de cent (100) individus. Ensuite, au niveau des agents de collaboration admis sous statut, ils sont au nombre de cinq cents (500), répartis par secteur d'activité comme le présente le tableau II ci-dessous.

[3] La recherche qualitative englobe toutes les formes de recherche de terrain qui s'intéressent aux discours et aux récits de vie, c'est-à-dire une démarche qui vise la compréhension d'un phénomène en tenant compte du contexte et de l'environnement culturel vécu par les individus concernés par l'étude. (Honorine Pgdwendé)

Tableau II. Répartition des cadres supérieurs et agents de collaboration par ministère

	Cadres	Agent de collaboration	Total	Fréquence
Fonction publique	40	172	212	35%
Plan	20	140	160	27%
Transports	30	148	178	30%
CMRAP et CNSSAP	10	40	50	8%
TOTAL GENERAL	100	500	600	100%

Quant au secteur d'activités, les cadres supérieurs et agents de collaboration sont répartis selon les différents ministères sectoriels ciblés. Sur les 100% des personnes enquêtées, 35% sont sélectionnées à la fonction publique, 30% sont choisies au ministère des Transports ; 27% au ministère du Plan, et 8% au niveau des services spécialisés, notamment la CMRAP et la CNSSAP.

Tableau III. Synthèse de la répartition de population cible par ministère sectoriel et services spécialisés

Secteurs d'activités	Cadres supérieurs				Agents de collaboration			
	Nbre	M	F	%	Nbre	M	F	%
Transports	30	18	12	**30**	148	79	69	**29,6**
Plan	20	12	8	**20**	140	97	43	**28**
Fonction Publique	40	22	18	**40**	172	90	82	**34,4**
Services spécialisés (CMRAP CNSSAP)	10	6	4	10	40	30	10	8
Total	**100**	**58**	**42**	**100**	**500**	**296**	**204**	**100**

Ce tableau synthétise la répartition des enquêtés en tenant compte de leurs grades statutaires (profession). Nous avons retenu un échantillon de 600 individus, dont 100 cadres supérieurs et 450 agents de collaboration, englobant ainsi les attachés d'administration de première et deuxième classe, ainsi que les agents d'administration de première classe et 50 agents des services spécialisés. Le tableau 5 présente l'échantillon final constitué pour l'enquête :

Tableau IV. Répartition de l'échantillon final

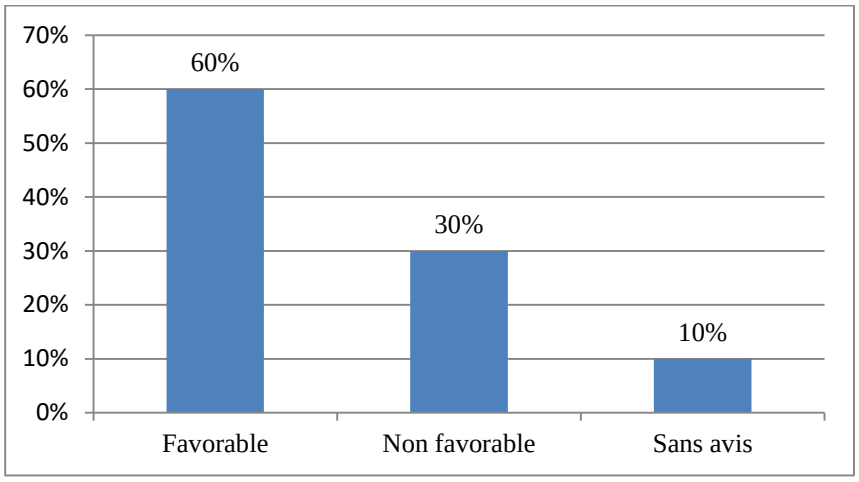
	Effectif total	Fréquence
Cadres supérieurs	100	17%
Agents de collaboration	450	75%
Agents des services spécialisés (CMRAP, CNSSAP)	50	8%
Total général	**600**	**100%**

In fine, l'échantillon final de la population cible se présente comme suit : 75% des agents de collaboration ; 17% des cadres supérieurs et 8% des agents de services spécialisés, dont l'ex-CMRAP et la CNSSAP.

III. RESULTATS DE LA RECHERCHE

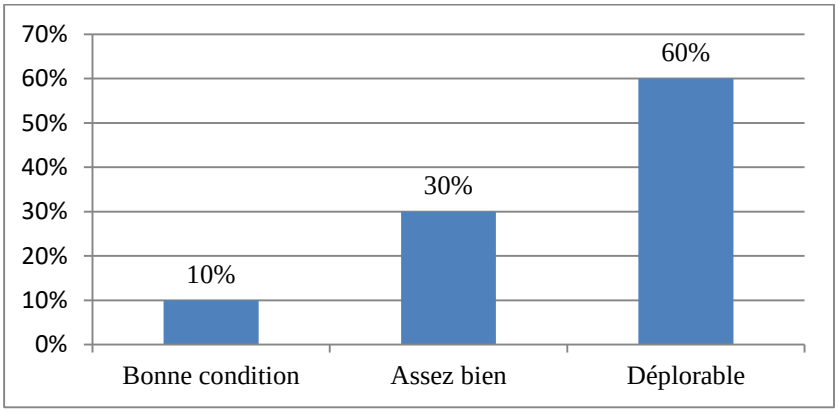
En rapport aux axes de la réforme de l'administration publique congolaise relatifs au rajeunissement et à la restructuration, l'Ecole Nationale d'Administration, le programme Jeunes Professionnels et les Structures Standards sont les stratégies de la réforme administrative congolaise qui ont intéressé cette étude. L'analyse de ces axes de réforme renseigne que l'ENA et le programme Jeunes professionnels viennent répondre au problème de vieillissement et d'efficacité dans la gestion et la réalisation des tâches administratives.

Figure 1. Perception des agents de la réforme relative au rajeunissement de l'Administration publique congolaise



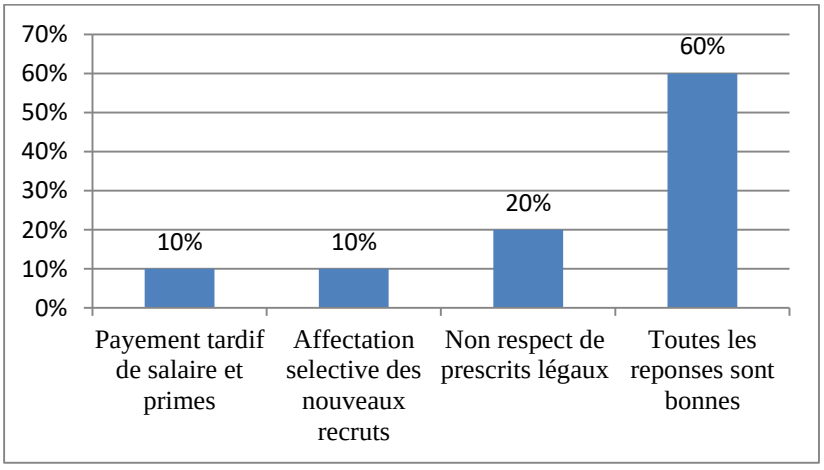
En déterminant la perception des agents de la réforme relative au rajeunissement et à la restructuration de l'Administration publique congolaise, l'étude renseigne que sur le total de la population cible, 60% sont favorables à cette réforme ; en revanche 30% ne sont pas favorables à cette démarche, et enfin, 10% sont restés sans avis quant à ce.

Figure 2. Perception des agents sur les conditions de travail au sein de l'administration



Quant aux conditions de travail des agents, le résultat montre que la tendance dominante de la population cible (60%) estime que les conditions de travail sont déplorables ; cependant, 30% pensent que les conditions de travail sont assez bonnes et enfin, 10% sont convaincus que les conditions de travail sont bonnes. Cette position confirme l'hypothèse selon laquelle les conditions de travail seraient déplorables.

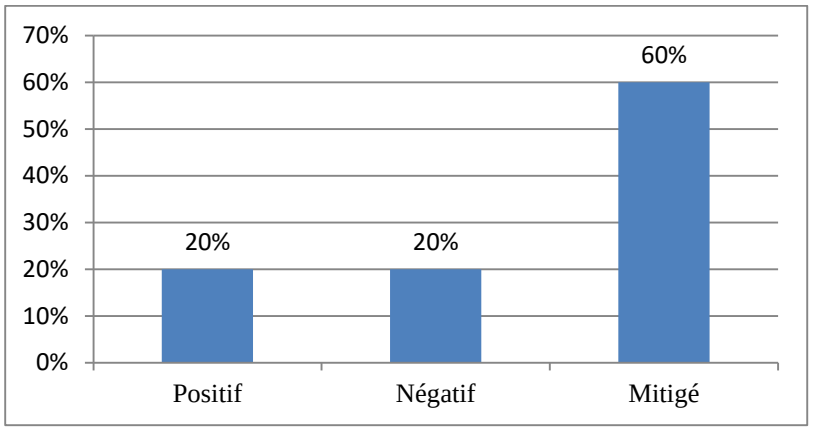
Figure 3. Difficultés rencontrées dans l'exercice des fonctions



Abordant la question des difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs fonctions, 60% des enquêtés dans leur analyse notent que les difficultés majeures sont liées au paiement tardif, à l'affectation

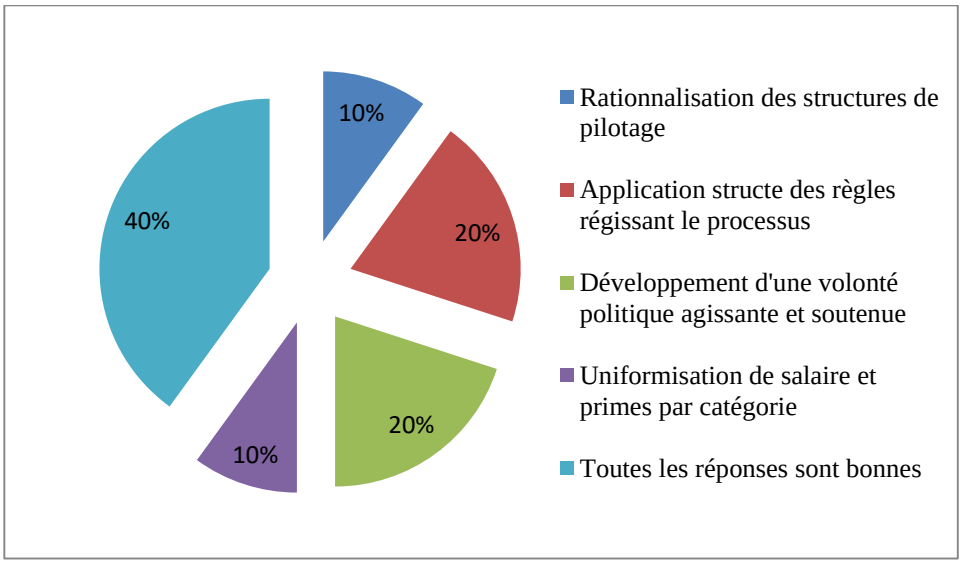
sélective de nouvelles recrues et au non-respect des prescrits légaux. Ensuite, il en ressort également que 20% estiment que leurs majeures difficultés sont caractérisées par le non-respect des prescrits légaux ; 10% pensent qu'ils sont heurtés par les difficultés relatives à des affectations sélectives des nouvelles recrues et enfin 10% déplorent le payement tardif de salaires et des primes.

Figure 4. Perception des agents sur l'impact de la réforme sur l'efficacité de l'Administration publique



S'agissant de l'impact de la réforme sur l'efficacité de l'administration publique, le résultat de l'étude montre que sur les 100% de la population enquêtée, 60% estiment que l'impact de cette réforme sur la viabilité et l'efficacité de l'Administration publique congolaise est mitigé ; dans ce même ordre d'idée, 20% des enquêtés pensent qu'il est positif, suivis de 20% qui, par contre, voient négatif l'impact de cette réforme relative au rajeunissement et à la restructuration de l'administration.

Figure 5. Stratégies pour la mise en œuvre effective de la réforme



Proposant des pistes pour la mise en œuvre effective et efficace de la réforme, la majorité des agents optent pour la rationalisation des structures de pilotage de la réforme ; l'application stricte des règles régissant ce processus ; le développement d'une volonté politique agissante et soutenue ; et l'uniformisation de salaire et primes par catégorie d'agents. Ce point de vue est suivi de ceux qui pensent que, pour arriver à une réforme de l'Administration publique réussie, il faut une volonté politique agissante et soutenue ; évoquent l'interaction entre personnel de l'Université, et enfin, une faible proportion des enquêtés évoquent la saisie et la transmission des documents administratifs. Cette perception rime avec celle de ceux qui optent pour une application stricte des règles régissant ce processus, et enfin 10% soutiennent la rationalisation des structures de pilotage afin d'arriver à une réforme réussie.

IV. INTERPRETATION ET DISCUSSION DES RESULTATS

Pour rappel, l'ambition légitime de cette étude était de déterminer la perception des fonctionnaires congolais sur l'impact de la réforme relative au rajeunissement et à la restructuration sur l'efficacité de l'administration publique. À cet effet, l'étude renseigne que sur l'ensemble de la population cible, 60% sont favorables à cette réforme. Ce résultat corrobore le point de vue de Stylianos Moshonas et Séraphin Baharanyi[4], qui perçoivent positivement la réforme de l'administration publique entamée depuis 2003. Pour ces derniers, celle-ci vise à doter le pays d'une administration publique efficace devant délivrer un service de qualité à la population.

Quant à l'impact de cette réforme sur l'efficacité administrative, les résultats obtenus renseignent que son effet sur la viabilité et l'efficacité de l'Administration publique congolaise reste mitigé. Ce résultat rencontre également l'analyse menée par Raphaël Diumasumbu[5] qui reconnait la modicité des résultats engrangés des réformes administratives initiées en république démocratique du Congo.

S'agissant des conditions de travail des agents, l'étude montre que la tendance dominante de la population cible (60 %) estime que les conditions de travail sont déplorables. Ce résultat rejoint aussi l'analyse de Raffinot et Roubaud, cités par Jéthro Kambo[6], qui notent que les agents de l'État travaillent dans des conditions inhumaines (surtout en milieu rural) caractérisées par la modicité des salaires réels, le non-paiement des avantages sociaux, l'absence des moyens de transports… ce qui entraîne la démotivation des agents.

Au regard de cette situation, l'étude propose la rationalisation des structures de pilotage de la réforme ; l'application stricte des règles régissant ce processus ; le développement d'une volonté politique agissante et soutenue ; et l'uniformisation de salaire et primes par catégorie d'agents comme stratégies pour une réforme efficace. Cette proposition approche également celle d'Arnold Musao[7] qui préconise l'instauration du dynamisme de l'Administration publique en se basant essentiellement sur l'évolution des structures réelles de la société et de la nation en vue d'en favoriser l'émergence, la cohérence et de provoquer des changements sociaux harmonieux.

V. PERSPECTIVE D'AJUSTEMENT STRATÉGIQUE POUR UNE RÉFORME ADMINISTRATIVE RÉUSSIE

Pour rappel, l'idée de la réforme de l'Administration publique congolaise est partie du constat de l'inefficacité des services publics afin de satisfaire l'intérêt général. Cette situation résulte, notamment, de la politisation de l'administration, du mauvais traitement du personnel, de la corruption et de la concussion à outrance, du vieillissement des agents, des mauvaises conditions de travail, d'effectifs pléthoriques, de l'insuffisance de la remise à niveau des agents, et de l'inadéquation des structures organisationnelles.

Face aux différents problèmes ci-haut soulevés, il y a donc la nécessité d'amorcer des réformes de l'Administration afin de la rendre efficace. Pour ce faire, l'implication de toutes les parties prenantes à ce processus s'avère indispensable. À cet effet, les principaux acteurs suivants sont incontournables dans ce processus. Il s'agit des décideurs politiques (concepteurs des politiques de la réforme), des fonctionnaires (usagers et bénéficiaires directs de cette dernière), et des partenaires techniques et financiers (accompagnateurs dans ce processus).

Globalement, il faudra privilégier la culture du résultat, la simplification des procédures administratives, et le choix des meilleurs profils pour l'ensemble de l'Administration publique, afin de parvenir à un meilleur succès de la réforme de l'État. Dans le même temps, il sera nécessaire de desserrer les liens succincts entre le politique et l'administratif afin de permettre aux hauts fonctionnaires d'exécuter correctement, et en toute responsabilité, les programmes de réformes. Il faudrait également que les autorités politiques s'engagent beaucoup plus dans leur mise en œuvre, en les défendant

---

[4] Moshonas S. et Baharanyi S., Enjeux et défis de la réforme de l'administration publique en RDCONGO, In Congo-Afrique, n°545, Mai 2020, pp 414-428.

[5] Diumasumbu R., « Réforme administrative de la République démocratique du Congo : leçons et travers du passé », Éd. De Boeck Supérieur, Dans Afrique contemporaine 2008/3 n° 227, pages 95 à 106

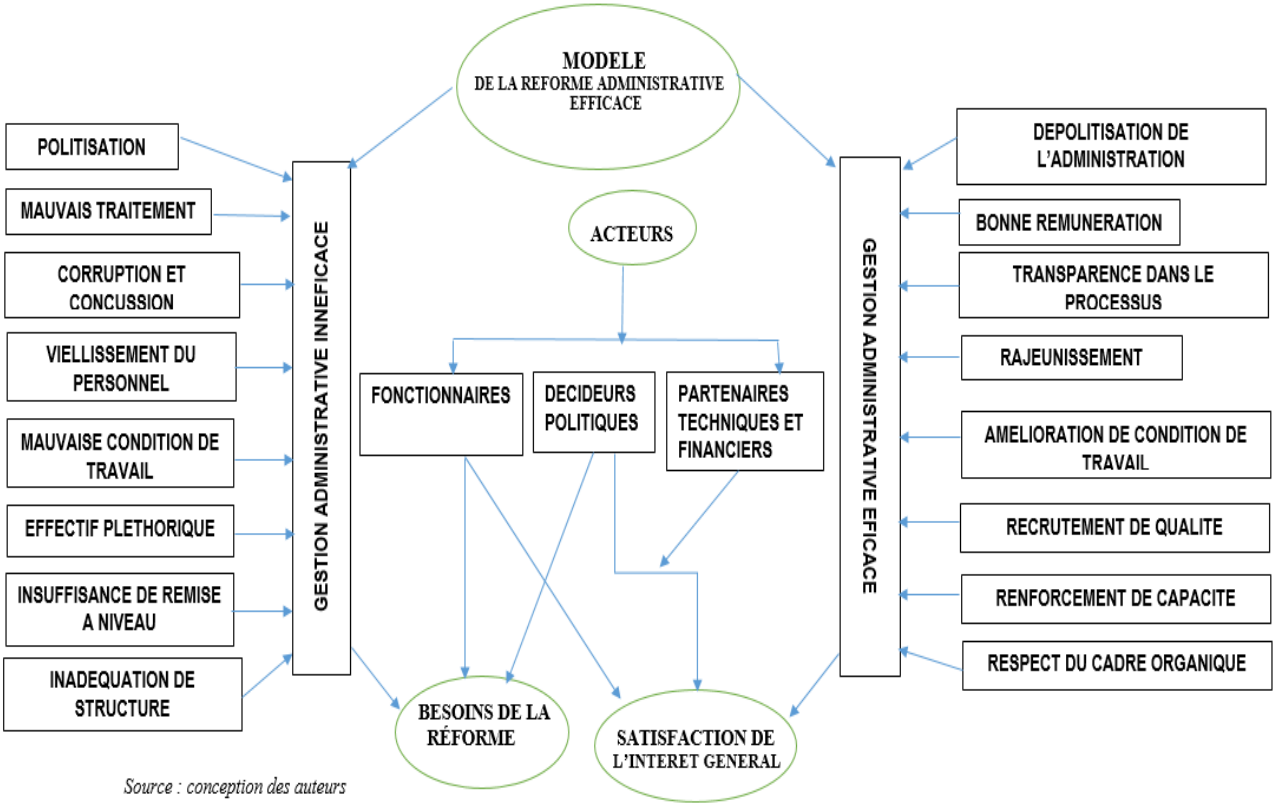
[6] Kambo J., La sous administration territoriale en République Démocratique du Congo. Etat des lieux et perspectives », *Pyramides*, mis en ligne le 11 janvier 2012, consulté le 18 octobre 2025 sur http://journals.openedition.org/pyramides/711

[7] Musao A., « Analyse critique du système administratif congolais. Perspectives pour une bonne gouvernance », M.E.S., Numéro 119, Octobre-Décembre 2021, pp 66 -78.

explicitement et en y apportant beaucoup d'énergie, afin d'insuffler un vent d'encouragement à tous les niveaux d'exécution.

Pour parvenir à une réforme administrative efficace, ces différents acteurs doivent mettre à contribution des actions de réforme visant à dépolitiser l'administration ; assurer une rémunération adéquate aux cadres et agents ; instaurer un système de gestion transparente ; rajeunir l'administration tout en améliorant les conditions de travail des agents ; recruter de façon qualitative et compétitive dans le respect du cadre organique ; mettre à niveau les agents et fonctionnaires. La figure ci-dessous donne de façon schématique l'aperçu du problème et de pistes de solution face à cette situation.

Figure 6. Mécanisme d'une réforme administrative efficace en République Démocratique du Congo



Source : conception des auteurs

Le modèle de réforme administrative efficace représenté à la figure 6 met en évidence deux types de gestion administrative, qui se différencient par certains indicateurs ou caractéristiques distinctes. Il s'agit de la gestion administrative inefficace et mauvaise, ainsi que de la gestion administrative performante, dans le cadre de la réforme administrative. Il nous renseigne d'un côté sur les pratiques qui minent le bon fonctionnement de l'Administration publique congolaise. De l'autre côté, les stratégies pour une gestion administrative réussie.

CONCLUSION

Globalement, à l'issue de la présente étude, nos enquêtes par questionnaire et entretien font état d'une situation selon laquelle les cadres supérieurs, comme les agents de collaboration et ceux des services spécialisés, reconnaissent l'importance et la nécessité, sont favorables à la réforme de l'Administration publique. Cette unanimité est également dégagée sur le caractère mitigé des résultats de la réforme administrative initiée et en cours en RDC. Cet état de choses est lié aux défis de la coordination, du financement, de la sensibilisation des usagers des services publics et de l'appropriation de la réforme de l'administration publique. À cette litanie des défis s'ajoute la culture administrative paroissiale qui entoure les processus de la mise en œuvre de la réforme.

Face à cette situation, nous avons estimé que la mise en place d'une bonne politique publique de réforme qui privilégie l'amélioration des conditions de travail des agents et cadres de l'administration au travers d'un salaire décent, l'inclusion de toutes les parties prenantes dans le processus de prise de décisions et de mise en œuvre de la réforme, et le développement d'une volonté politique agissante et

soutenue établie sur la recherche d'un réel changement qui s'inscrit dans la durée, vont sensiblement contribuer à une réforme réussie.

BIBLIOGRAPHIE

- CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, éd., Seuil, Paris, 1997.
- DARBON D., « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la repolarisation du projet administratif », in Ferdinand Mélin-Soucramanien (ed.), *Espaces du service public : mélanges en l'honneur de Jean Du Bois de Gaudusson*. T. 1: [...], Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013.
- DIUMASUMBU R., « Réforme administrative de la République démocratique du Congo : leçons et travers du passé », Éd. De Boeck Supérieur, in *Afrique contemporaine*, 2008.
- KAMBO J., « La sous-administration territoriale en République Démocratique du Congo. État des lieux et perspectives », Pyramides, mis en ligne le 11 janvier 2012, consulté le 18 octobre 2025 sur http ://journals.openedition.org/pyramides/711
- MOSHONAS S. et BAHARANYI S., « Enjeux et défis de la réforme de l'administration publique en RD Congo », in *Congo-Afrique*, nº545, mai 2020.
- MUSAO A., « Analyse critique du système administratif congolais. Perspectives pour une bonne gouvernance », in *M.E.S.*, n°119, Kinshasa, octobre-décembre 2021.