

---

M.E.S., Numéro 144, Novembre – Décembre 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, novembre - décembre 2025*

## LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN RD CONGO EN PROIE AUX DÉBATS D'ÉCOLE :

*quelle approche théorico-conceptuelle pour réussir une réforme ?*

par

**Elie MONEDI KPEMU**

*Apprenant au D.E.A. en Sciences Politiques et Administratives,  
Université de Kinshasa*

### Résumé

À l'ère des NTIC et de la mondialisation, les sciences administratives sont confrontées à l'exigence permanente de réinterroger leurs cadres d'analyse pour rendre compte des transformations de l'État et des administrations publiques. En République Démocratique du Congo (RDC), les réformes administratives se succèdent sans toujours produire les effets escomptés sur l'efficacité, la transparence et la capacité d'action de l'État. Le débat oppose souvent, de manière simplificatrice, la bureaucratie weberienne, centrée sur la règle et la hiérarchie, et le nouveau management public, inspiré des méthodes de gestion du secteur privé.

Cet article propose une réflexion théorico-conceptuelle sur les conditions de réussite des réformes administratives en RDC, en articulant trois registres : la bureaucratie, le nouveau management public et le leadership. À partir d'une analyse documentaire de la réforme et du Projet de Réforme et de Rajeunissement de l'Administration Publique (PRRAP), financé par la Banque mondiale, il montre que ni la reproduction pure de la bureaucratie classique, ni l'importation isolée des recettes du nouveau management public ne suffisent. L'argument défendu est que la réussite des réformes suppose une combinaison maîtrisée des acquis de la bureaucratie (légalité, stabilité, impartialité), des instruments du management public (performance, contrôle, rationalisation des ressources) et d'un leadership capable de porter une vision, de construire des coalitions et d'assurer la continuité de l'action publique.

**Mots-clés :** réforme administrative, bureaucratie, nouveau management public, leadership, PRRAP, RD Congo

### Abstract

In the era of ICT and globalization, administrative sciences are constantly faced with the need to reexamine their analytical frameworks to account for the transformations of the State and public administrations. In the Democratic Republic of Congo (DRC), administrative reforms have followed one another without always producing the expected effects on the efficiency, transparency, and capacity for action of the State. The debate often simplistically opposes Weberian bureaucracy, focused on rules and hierarchy, and new public management, inspired by private sector management methods.

This article offers a theoretical-conceptual reflection on the conditions for the success of administrative reforms in the DRC, by articulating three registers : bureaucracy, new public management, and leadership. Based on a documentary analysis of the reform and the Public Administration Reform and Rejuvenation Project (PRRAP), funded by the World Bank, it shows that neither the pure reproduction of classical bureaucracy nor the isolated importation of new public management recipes is sufficient. The argument defended is that the success of reforms requires a controlled combination of the achievements of bureaucracy (legality, stability, impartiality), public management instruments (performance, control, resource rationalization), and leadership capable of carrying a vision, building coalitions, and ensuring the continuity of public action.

**Keywords :** administrative reform, bureaucracy, new public management, leadership, PRRAP, DRepublic of Congo.

### INTRODUCTION

La science administrative, discipline originelle des sciences de l'organisation de l'État, s'est historiquement construite autour de l'étude de l'administration publique, de ses structures, de ses règles et de ses modes de fonctionnement. Dans la tradition wébérienne, la bureaucratie apparaît comme une forme d'organisation rationnelle-légale fondée sur la hiérarchie, la compétence technique, la distinction entre sphère privée et sphère publique, et la primauté de la règle de droit. Cette forme bureaucratique a longtemps constitué l'horizon de référence de l'administration moderne, notamment en Europe et dans les États qui s'en sont inspirés.

En République Démocratique du Congo, comme dans de nombreux pays africains, cette matrice bureaucratique a été largement importée, parfois sans adaptation suffisante au contexte socio-politique et économique. À partir des années 1980-1990, la crise de l'État, les ajustements structurels, la démocratisation et la diffusion des normes de "bonne gouvernance" ont profondément remis en cause les modèles administratifs hérités. Dans ce contexte, le **nouveau management public** (NMP) s'est imposé comme référentiel dominant de réforme : culture de résultat, contractualisation, rationalisation des

finances publiques, modernisation de la gestion des ressources humaines, transparence et reddition de comptes.

La RDC n'a pas échappé à ces dynamiques. De multiples réformes ont été engagées, dont le Projet de Réforme et de Rajeunissement de l'Administration Publique (PRRAP), visant à rajeunir une fonction publique vieillissante, à maîtriser les effectifs, à améliorer la gestion des finances publiques et à renforcer les capacités administratives. Pourtant, les diagnostics convergent : lenteur, résistances, déperdition des ressources, incohérences de mise en œuvre, faiblesse des résultats tangibles ; l'administration publique continue de souffrir de dysfonctionnements persistants.

Ce constat pose une question centrale, souvent occultée par les discours techniques : Quelle approche théorico-conceptuelle permet de penser, de manière réaliste, la réussite d'une réforme de l'administration publique en RDC, au-delà de l'opposition stérile entre bureaucratie et nouveau management public ?

Plutôt que d'opposer frontalement deux "écoles" – la bureaucratie d'un côté, le management public de l'autre –, cet article défend l'idée qu'il faut articuler trois dimensions :

- les acquis de la bureaucratie, qui garantissent la stabilité, la prévisibilité et la légalité de l'action publique ;
- les outils du nouveau management public, qui introduisent la logique de performance, de rationalisation des ressources et d'évaluation des résultats ;
- un leadership administratif et politique capable de porter et de soutenir les réformes dans la durée, en conciliant ces deux registres.

Pour étayer cette thèse, nous mobilisons un cadre théorique composite (bureaucratie, management public, NMP, leadership) et nous l'appliquons au cas du PRRAP, considéré comme une illustration emblématique des tensions à l'œuvre au sein de la réforme congolaise.

Après avoir précisé la nature de la contribution et l'approche méthodologique adoptée, l'article revient sur les apports et limites de la bureaucratie et du nouveau management public. Il examine ensuite le rôle du NMP dans la réforme de l'administration publique congolaise en analysant le PRRAP, avant de discuter de la place du leadership et de la volonté politique dans la recomposition des modes de gouvernance administrative. La conclusion revient sur les principaux enseignements et ouvre quelques pistes pour la poursuite de la réflexion.

## I. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE ET TYPE DE CONTRIBUTION

La présente étude relève d'une démarche avant tout théorique et analytique. Il ne s'agit pas d'une enquête de terrain reposant sur des entretiens ou un traitement statistique original, mais d'un essai de science administrative qui vise à proposer un cadre d'intelligibilité des réformes de l'administration publique en RDC.

Sur le plan empirique, l'argumentation s'appuie principalement sur :

- une analyse documentaire de travaux de référence en science administrative, en management public et en leadership (Weber, Merton, Gournay, Duran, Pesqueux, Atshwel-Okel, Thomson, etc.) ;
- l'examen de documents officiels relatifs à la réforme congolaise et au PRRAP (textes légaux, documents de projet, rapports, évaluations disponibles) ;
- des diagnostics secondaires produits par des chercheurs et des organisations sur la fonction publique congolaise (vieillesse, blocage du recrutement, difficultés de mise à la retraite, défaillances de la gestion des ressources humaines et des finances publiques).

Méthodologiquement, l'article adopte une posture de mise en perspective théorico-conceptuelle. À cette fin, il met en regard les principes de la bureaucratie et du nouveau management public avec les réalités de mise en œuvre d'une réforme concrète (PRRAP), pour dégager des logiques structurelles de tension, de blocage et de potentiel. Il ne prétend donc pas épuiser la complexité empirique de la réforme, mais proposer un modèle d'interprétation susceptible d'éclairer les conditions de succès ou d'échec des transformations administratives en RDC.

Les limites de cette approche sont assumées : absence de données de première main, impossibilité de rendre compte de la diversité des situations sectorielles ou provinciales, dépendance à la qualité des sources documentaires. En contrepartie, l'apport principal réside dans l'élaboration d'un schéma conceptuel articulant bureaucratie, nouveau management public et leadership, qui pourra inspirer ou être confronté à des recherches empiriques ultérieures.

## II. LA PRÉSENTATION DES APPROCHES THÉORIQUES CONCURRENTIELLES

En science, toute discipline est assise sur un soubassement théorico-conceptuel qui fonde son existence. Celle-ci est une démarche intellectuelle d'autonomisation qui consiste en l'explication théorique des faits ou phénomènes.

Nous retenons que la science administrative « est une branche des sciences sociales qui tend à décrire et à expliquer la structure et les activités des organes qui, sous l'autorité du pouvoir politique, constituent l'appareil de l'Etat et des collectivités publiques »<sup>1</sup>.

Au nom de l'interdisciplinarité et d'interdépendances disciplinaires, les disciplines se livrent actuellement à une concurrence sans précédent. Celle-ci est entretenue par les scientifiques qui arrivent à créer les camps d'écoles, qui ne sont autres que leur manière de penser sur un domaine dont, vraisemblablement, on n'arrive plus à cerner avec précision qui a tort et qui a raison. Chacun, en ce qui le concerne, essaie de s'appuyer sur la base d'un certain nombre d'éléments qui sont relativement aussi acceptables.

Pour être plus concis, nous allons développer, dans ce point, deux approches : la bureaucratie et le nouveau management public qualifié de concurrentiel.

### 2.1. Bureaucratie

L'organisation bureaucratique constitue donc une gestion des rapports sociaux simultanément qu'un mode de résolution de problèmes pratiques. Weber<sup>2</sup> n'a cependant jamais pensé que la bureaucratie pouvait fonctionner d'elle-même sans heurt ou sans quelques dérives, bien au contraire, il envisage lui-même la probabilité de mécanisme informel ou de bricolage qui sont plus en rapport avec sa conception de l'acteur social. Comme il dit lui-même, la règle se « gère ». En effet, il rappelle opportunément que la gestion des bureaux se fait en fonction de règles générales qui sont plus ou moins stables, exhaustives et claires et toujours sujettes à un apprentissage.

De plus, « l'observation des prescriptions légales peut être contrebalancée par la force des logiques d'intérêts, de même que par leur action, les acteurs sont susceptibles de défigurer l'objectif d'une prescription tout en la respectant »<sup>3</sup>.

Ce qui alimente le débat scientifique, c'est la compréhension de la bureaucratie, qui est la conception selon laquelle « l'organisation bureaucratique est celle où les responsables sont tenus de se conformer aux statuts et règlements détaillés établis par l'autorité d'un organisme supérieur »<sup>4</sup>. D'où, le rôle du bureaucrate, qui est d'exécuter les prescriptions des statuts et règlements, qui restreignent singulièrement le pouvoir d'agir dans le sens que le responsable estime nécessaire ou meilleur.

Les règlements constituent ainsi la « courroie de transmission des décisions de l'autorité supérieure »<sup>5</sup> par le biais de la chaîne hiérarchique tout en maintenant une action personnalisée sans égard au caractère juste ou injuste de l'intervention. Le bon bureaucrate est celui qui applique scrupuleusement les règles.

Le mérite de la bureaucratie est d'avoir conduit avec stabilité, durant une longue période, le fonctionnement de l'Administration publique. Jusqu'à aujourd'hui, les avantages de la bureaucratie se font sentir dans toutes les organisations à travers le monde, malgré les reproches qui lui sont attribués. Car la procédure, la règle, est loin de disparaître. Même les disciplines nouvelles qui naissent et remettent en cause la bureaucratie, édictent un certain nombre de logiques qu'on peut qualifier de règle ou de procédure.

Bien que Max prévoit que le fonctionnaire (bureaucrate) gère la règle « gérer la règle », il faut admettre que cela reste en réalité au niveau de la pensée. Il n'a pas établi des règles précises et nettes quant à cette gestion afin de se débarrasser systématiquement de la lourdeur administrative.

La principale limite, et la plus lourde d'ailleurs, est la non-contingence. C'est-à-dire l'inadaptation aux besoins nouveaux et réels de la société. Car, la vie humaine comme celle d'une organisation est exposée à un dynamisme permanent. Sa maîtrise pour une certaine période exige en même temps une surveillance permanente. D'où, contrairement aux décennies passées, « il est actuellement demandé aux

<sup>1</sup> B., GOURNAY, *Introduction à la science administrative*, Arman colin et fondation nationale des sciences politiques, 1966, p.7.

<sup>2</sup> Patrice DURAN, « La bureaucratie a-t-elle un avenir ? », In *Presse Universitaire de Sorbonne*, 2011, p.4.

<sup>3</sup> Max WEBER, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971, p.321.

<sup>4</sup> V., MISES LUDWIG, *La bureaucratie*, éd. Institut Charles Coquelin, 2003, p.53.

<sup>5</sup> Idem, p.51. L'auteur conçoit le règlement et les lois mise en œuvre par la bureaucratie comme des instruments grâce auxquels s'exécute la volonté de l'autorité supérieure ».

agents des services publics de développer d'autres styles d'attitudes, d'autres comportements par rapport à un citoyen qui est, de plus en plus, représenté sous la forme d'un client. Ce changement est profond, il nécessite l'intégration de nouveaux mécanismes autorisant de la créativité, nécessitant de l'autonomie, impliquant la prise d'initiative ; bref, imposant de sortir des sentiers battus de la bureaucratie »<sup>6</sup>.

## 2.2. Management public

Le management est « l'art ou la manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement et de la contrôler. Il s'applique à tous les domaines d'activité des organisations, qu'elles soient publiques ou privées »<sup>7</sup>.

En effet, avec l'adjectif "public", le management est donc une science qui a pour fondement les notions d'objectifs, de résultats et de moyens dont découlent quatre logiques : "efficacité, efficience, effectivité et budgétisation". L'efficacité concerne le rapport entre le résultat obtenu et l'objectif à atteindre. L'efficience concerne le rapport entre le résultat obtenu et les moyens engagés. L'effectivité concerne le rapport entre le résultat obtenu et les objectifs globaux visés. La budgétisation, enfin, correspond à une programmation des moyens au regard des objectifs et au suivi de leur application »<sup>8</sup>.

Il est la « science de la performance des affaires en vue d'un bon rendement des services publics, ceux-ci étant entendus comme étant des activités d'intérêt général qui s'exercent de façon directe ou indirecte sous l'égide des pouvoirs publics »<sup>9</sup>.

Étant une amibe, le management public se décline en nouveau management public et en management public territorial. Pour notre part, nous allons nous concentrer exclusivement sur le nouveau management public, que nous considérons comme essentiel pour apporter des solutions au problème récurrent de l'échec des réformes de l'administration publique.

En fait, l'élément de différence entre les deux est que le management public s'occupe du secteur non marchand de l'administration publique alors que le NMP, lui, s'occupe du secteur marchand.

## 2.3. Nouveau management public

La mutation de l'Etat gendarme vers l'Etat interventionniste, a créé l'obligation de recherche et de gestion de fonds publics pour faire face aux nouvelles charges diverses et croissantes. Penser à ce sens, il a fallu une gestion rationnelle, efficace, efficiente des finances publiques. D'où, l'idée de l'invention du nouveau management public qui permettra à l'Etat de perfectionner et de moderniser l'action publique, avec comme finalité, l'évitement de nombreux gaspillages et la réalisation d'économies substantielles et solides.

Les avantages du nouveau management sont rangés en trois catégories, comme l'affirment T. Alguazil et al.<sup>10</sup>, à savoir :

- *Avantage en termes de rationalisation des finances publiques* : l'introduction du contrôle de gestion dans les administrations publiques. Les gaspillages sont ainsi évités, et la réduction de la dette publique ainsi que celle du déficit public sont considérées comme des actifs du nouveau management public (NMP).
- *Avantage en termes humains* : ici, la maîtrise des effectifs et la répartition des tâches de fonctionnaires (managers publics) sont de rigueur. Cela a permis à chacun de connaître ses responsabilités, de savoir à qui rendre compte et quels objectifs atteindre, tout en étant mieux motivé en fonction des résultats obtenus par rapport aux objectifs assignés.
- *Avantage en termes de communication* : la communication est un aspect primordial au sein d'une organisation. Le nouveau management public, ainsi introduit dans l'Administration, favorise une communication permanente entre celle-ci et les autres administrations d'une part, et les usagers/clients d'autre part, grâce à l'utilisation des NTIC, qui sont un facteur de saine cohésion sociale. Cette communication est plus ponctuée par la transparence, la redevabilité et le marketing au sein de l'administration publique, et ce de manière permanente et continue.

<sup>6</sup> M. AMIEL, Stratégies méritocratiques et motivation au travail dans la fonction publique, In *Pyramides*, Revue du Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, vol 4, 2001, p.46.

<sup>7</sup> A., CORENT, *Management participatif et conduite du changement avec cas pratiques et exercices corrigés*, 2<sup>e</sup> éd., Presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale, Yaoundé, Cameroun, Col. Apprendre, 2012, p.17.

<sup>8</sup> NSAMAN-O-LUTU, O., et ATSHWEL-OKEL MUNTUNGI, G., *Théories générales de management*, Notes de cours inédites, G2 SPA, FSSAP, UNIKIN, 2008-2009, p.23.

<sup>9</sup> PESQUEUX, J., Le « nouveau management public (ou new public management) », in <http://www.google.fr>, le nouveau management, 11p., consulté le 15 décembre 2021.

<sup>10</sup> T., Alguazil et al., « le New Public Management en question », in <http://www.google.fr>, consulté le 11/04/2022

### III. LA PRIMAUTÉ DU NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC SUR LA BUREAUCRATIE

Le management est aujourd'hui une puissance scientifique, à tel point que toutes les disciplines empruntent quelque chose à ses acquis. Dès lors, à travers l'innovation qu'il incarne, le NMP est indispensable à la vie moderne d'un État. Son absence est synonyme de « stagnation »<sup>11</sup>. Les auteurs ajoutent davantage que ces nouvelles connaissances et innovations « créent des nouvelles richesses ou de nouveaux potentiels d'activités. D'où, l'établissement d'une stratégie novatrice suppose une planification et l'élimination de tout ce qui est ancien, obsolète et en voie de disparition. En effet, seul un abandon systématique du passé peut permettre de libérer les ressources (notamment les plus rares d'entre elles) et les individus qualifiés pour les consacrer à de nouvelles activités »<sup>12</sup>.

#### 3.1. Inadaptation et adaptation

C'est ici la ligne de démarcation entre les deux approches. C'est ici même que les scientifiques estiment qu'il est nécessaire de remettre en cause les acquis passés de la bureaucratie dans la prise en charge théorico-conceptuelle de l'Administration publique. Cette remise en cause ferait suite au développement des activités de prestation et aux besoins pressants des usagers/clients. À penser ainsi, cela traduit ou consacre la naissance immédiate du NMP comme une nouvelle approche capable d'actualiser les explications relatives à la compréhension de l'appareil de l'État. Car le rendement en fait parler et c'est palpable.

- Inadaptation de la bureaucratie :

Au début des années 40, les déficits et les limites du modèle bureaucratique dans la prise en charge de l'administration publique se sont manifestement révélés, Robert King Merton considérant que la « discipline et les comportements standardisés entraînent un déplacement des buts, où les règlements sont envisagés non plus comme un moyen de fonctionnement, mais comme une fin en soi, constituant ainsi une source de rigidités »<sup>13</sup>.

Cette inadaptation est fonction de plusieurs facteurs qui n'étaient pas pris en compte par la science administrative à l'époque, notamment : la démocratie, le réchauffement climatique, l'expansion démographique, les nouveaux fléaux sociaux (banditisme urbain, phénomène *kuluna*<sup>14</sup>, ...) et tant d'autres facteurs.

La plus lourde faute qu'on inflige à la bureaucratie est le fait d'abord de ne pas tenir compte, en son temps, d'éventuels problèmes qui pourraient survenir à la longue. À cela s'ajoute son attitude attentiste consistant à croiser les bras même au moment où ces éventualités se sont réellement présentées.

- Adaptation du nouveau management public (NMP)

L'adaptation du NMP est le fait qu'il met à la disposition de l'Administration publique de conditions, d'innovations, d'avantages et de techniques nécessaires pour faire face aux circonstances nouvelles. Cette adaptabilité se manifeste à travers les avantages que nous avons présentés précédemment, notamment en ce qui concerne la rationalisation des finances publiques, des ressources humaines et de la communication.

### IV. LE NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC : CONTRAINTE DE LA RÉUSSITE DES RÉFORMES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE CONGOLAISE (PRRAP)

Comme l'affirme Thomson dans son ouvrage écrit en 1966, « quand les nouvelles spécialisations apparaissent [le management public et ses déclinaisons pour notre cas], les anciennes [la bureaucratie et ses conceptions] doivent perdre certaines de leurs fonctions, au point de tomber en désuétude dans le cas extrême »<sup>15</sup>.

Cependant, tout en reconnaissant les prouesses de la bureaucratie par le passé et sa faible contribution actuelle, nous sommes convaincus qu'il serait bénéfique pour elle de s'approprier les

<sup>11</sup> DRUCKER, P.F., et alii, Les managers et le management, In « *dialogue* », Vol 8, n°3, 1977, Washington, (extrait), p.3.

<sup>12</sup> Idem, pp.5 et 8.

<sup>13</sup> Robert King Merton, cité par BARTOLI, A., *Le management dans les organisations publiques*, éd., d'Organisation, Paris, 2005, p.4.

<sup>14</sup> Le mot désigne une bande de hors la loi ou jeune incontrôlable qui pose des actes de gangstérisme urbain à l'aide des armes blanches (couteaux, morceaux de bois, lame de rasoir, ...)

<sup>15</sup> THOMSON, V.A., *Comportement bureaucratique et organisation moderne*, éd. HOMMES et TECHNIQUES, Paris, 1966, (traduit de l'anglais par « modern organization theory » par J-J. Robert) p.43.

avantages du nouveau management public ainsi que d'autres approches en vogue. Cela lui permettrait de mieux analyser et expliquer les phénomènes administratifs contemporains dans toute leur complexité.

#### 4.1. Présentation du Projet de Réforme et Rajeunissement de l'Administration Publique « PRRAP »

L'administration de la RDC « continue de souffrir d'une perte progressive en ressources humaines qualifiées et d'un vieillissement régulier de ses effectifs. Aujourd'hui, on estime que plus de la moitié des fonctionnaires congolais ont dépassé l'âge légal de départ à la retraite, qui est actuellement fixé à 65 ans ou à 35 ans de service<sup>16</sup>.

Le manque de ressources pour régler les indemnités de sorties (allocation de fin de carrière et frais de rapatriement), associé à une faible crédibilité de l'État dans le respect de ses obligations de paiement des pensions, constituent la principale explication de la situation. Celle-ci a pour conséquence non seulement que les responsables restent en poste bien au-delà de l'âge légal et de la limite naturelle de l'être à fournir le meilleur de lui-même, mais ils empêchent, dans les faits, les jeunes diplômés de faire carrière dans la Fonction Publique.

Cependant, depuis l'entrée en vigueur du statut de 2016, le système de carrière de l'agent a subi de nombreuses tentatives de réforme qui ont largement échoué par manque de ressources matérielles et financières, notamment sur les volets retraite, recrutement, gestion de carrière, formation mi-parcours ... Or, en dépit de ressources limitées et de la complexité de la réforme de l'Administration publique dans un environnement difficile et fragile, comme le cas de la RDC, des signes encourageants apparaissent et augurent une lueur d'espoir.

De ce fait, le Gouvernement de la RDC a obtenu des dons de la Banque Mondiale pour financer le Projet de Réforme et de Rajeunissement de l'Administration Publique à la hauteur de 77 millions de dollars américains et un ajout du Financement Additionnel (FA) à la hauteur de 45 millions. L'objectif du Projet est de renforcer et de rajeunir l'Administration Publique des ministères ciblés, aux niveaux central et Provincial en appuyant les aspects clés de la Réforme du service public de la RDC. Ces ministères sont au nombre de cinq (5). Le projet initial s'est concentré sur deux domaines : le soutien au Programme de Réforme de l'Administration Publique en termes de mise en œuvre des aspects clés de suivi et de coordination, tout en révisant et réformant l'organisation des ministères ciblés et des autres agences ; et le renouvellement de l'Administration Publique par la gestion du processus du départ à la retraite, associé au soutien juridique et technique à la création d'un système de retraite de la Fonction Publique viable et au soutien au recrutement des jeunes professionnels qualifiés qui seront intégrés dans l'administration publique.

À la lumière du financement additionnel, les composantes suivantes ont été ajoutées :

- appui à la réforme de l'Administration Publique dans certains ministères et agences ciblées ;
- soutien au processus de la mise à la retraite ;
- renforcement des capacités à travers une infrastructure des centres de formation ;
- appui à la Réforme de l'Administration Publique au niveau Provincial ;
- gestion du projet et appui de base aux partenaires gouvernementaux en charge du Pilotage de la Réforme de l'administration publique.

#### 4.2. Nouveau management public : une contrainte à la réforme de la fonction publique

Le nouveau management public est l'une des déclinaisons du management public, conçu pour faire face au secteur marchand de l'Administration publique. L'adjectif « marchand » ne renvoie pas nécessairement au commerce comme on peut le penser d'emblée, mais bien plus, à la manipulation de ressources publiques.

Le PRRAP avait reçu, certes, un financement qui, selon le bailleur de fonds et le gouvernement de la République, visait à atteindre les objectifs préalablement fixés. C'est déjà, l'idée du management, mais au niveau théorique.

Se référant aux différentes composantes du projet telles que présentées ci-haut, en les comparant avec les avantages du nouveau management public, il se constate un rendez-vous du donner et du recevoir.

- *Avantages en termes de rationalisation de finances publiques :*

<sup>16</sup> Lire les alinéas 2 et 3 de l'article 80 de la loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat en République Démocratique du Congo.

La rationalisation des finances publiques renvoie à l'introduction du contrôle de gestion dans l'Administration publique. Le projet disposait d'un fonds à gérer qui lui avait été attribué. Ce fonds devrait être géré avec rationalité. En analysant les différents rapports financiers, il ressort que cet avantage n'a pas été bien capitalisé. Il est évident que, lors des différents audits du projet, des dépenses non éligibles ont dû être signalées. Dépenses que, le gouvernement congolais devrait rembourser au projet. Ces dépenses sont considérées par l'auditeur et le bailleur comme étant des dépenses engagées à l'aide de fonds du projet mais n'ayant pas été répertoriées parmi les dépenses de ses composantes.

- *Avantages en termes humains :*

Ici, la maîtrise des effectifs et la répartition des tâches sont essentielles, à la fois pour savoir ce que chacun doit faire, à qui rendre compte et quels objectifs atteindre, et pour garantir une meilleure motivation en fonction des objectifs réalisés.

L'un des objectifs du projet était la maîtrise des effectifs des fonctionnaires congolais. Cet objectif, non pas seulement qu'il est resté pendant, mais aussi la répartition claire, nette et précise des tâches que doit jouer chaque fonctionnaire dans son poste d'attache, reste à fouiller aux archives.

Bien que l'arrêté ministériel n°010/MIN.FP/YEB/2021 du 05/01/2021 ait été signé en remplacement de celui n°059/ME/MIN.FP/2018 du 09 avril 2018 portant agrément provisoire du cadre et des structures organiques, prenons le cas du Secrétariat Général à la Fonction Publique aux Actifs. Ce dernier présente de manière imprécise les tâches à réaliser, le profil idéal du fonctionnaire et les fonctions à occuper. Cette situation ne favorise pas une bonne manipulation des ressources humaines de l'Administration publique congolaise. Or, le projet devrait se pencher sur le rôle qu'un fonctionnaire est censé occuper au sein de son service, les tâches à remplir et le profil nécessaire.

- *Avantages en termes de communication :*

La communication est un aspect crucial au sein d'une organisation quelle que soit sa nature. Le nouveau management public ainsi introduit dans l'Administration vient avec l'esprit de communication permanente, à l'aide de l'utilisation des NTIC, facteur d'une bonne cohésion. Car comme le constate Philippe Galy, « l'Administration a beaucoup d'accusateurs et très peu d'avocats. Faute d'un système d'information et de contrôle, et par conséquent de moyens d'investigation et d'action, les essais théoriques ou pratiques de réforme administrative sont à l'avance compromis. »<sup>17</sup>

On peut certes affirmer que le projet a bénéficié d'une couverture médiatique, mais à faible hauteur. La défaillance communicationnelle au sein de l'Administration publique est donc une urgence. On peut ici déplorer que le projet n'est pas connu du grand public. Au sein des administrations pilotes des provinces, les chefs de divisions ont été surpris par les effets du projet, notamment par l'affectation des JPO, ce qui a compliqué son intégration. On peut ajouter à cette liste, la non-communication des axes (composantes) du projet au niveau des provinces.

Toujours dans l'aspect communicationnel, on doit noter l'initiative prise du « journal du fonctionnaire »<sup>18</sup> qui avait rencontré un véritable enthousiasme. Aucune initiative de ce genre n'avait été prise avant. L'idée est de doter le ministère de la Fonction publique d'un outil de communication trimestriel d'une qualité inégalée dans le domaine. Ce, afin de tenir les fonctionnaires à jour en ce qui concerne les évolutions de la réforme. Il faut noter que cette initiative, combien salvatrice, n'a pas marché comme on l'aurait souhaité. Hormis que son financement pose problème pour son apparition, mais aussi et surtout, les numéros publiés ne sont pas distribués aux fonctionnaires afin qu'ils prennent connaissance. Au niveau des provinces, peu d'administrations sont au courant de cet éditorial.

Le nouveau management public seul, on doit l'avouer, ne suffit pas pour réussir la réforme de l'Administration publique congolaise. Au-delà de celui-ci et de la volonté politique, il nous a paru utile d'incorporer également la notion du leadership afin de renforcer les acquis du nouveau management public.

### 4.3. Notion du leadership

Burns affirme que « le leadership est l'un des phénomènes les plus observés et les moins compris »<sup>19</sup>. En effet, ce paradoxe hante, depuis des siècles déjà, une multitude de chercheurs qui tentent de comprendre le leadership, sa manifestation, ainsi que les éléments qui le composent.

<sup>17</sup> PHILIPPE GALY, *Gérer l'Etat. Corriger la déviation bureaucratique*, (sous dire), Paris, Berger-Levrault, 1997, p.6.

<sup>18</sup> Le Journal du fonctionnaire, Opérations de rajeunissement. Un contrat de générations à portée de main ..., Echos du fonctionnaire, n°2, janvier-mars 2015, p.7

<sup>19</sup> BURNS, *Leadership*, New-York, Harper & Row, 1979, p.51.

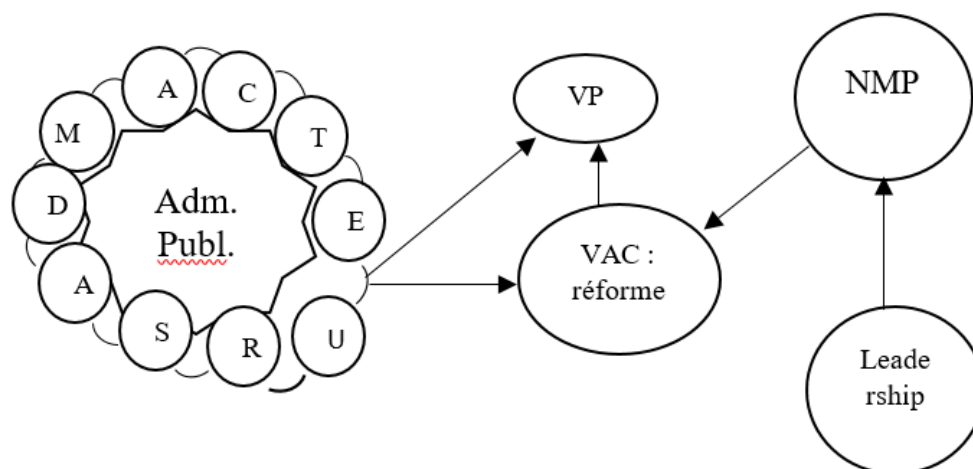
Bien qu'ancien, le concept de leadership n'en demeure pas moins complexe. Il existerait autant de définitions du leadership que ceux ayant tenté de le définir. Mais, la définition commune à travers toute l'époque serait, selon nous, que le leadership est une relation entretenue entre le leader et ses suites, qui donne lieu à une action. D'où l'on reconnaît le leadership à travers les approches de perception d'un leader.

- *Approche des traits d'un leader* : la théorie des traits est considérée comme l'une des théories originelles du leadership. Les traits sont les caractéristiques distinctives du leader, dont on peut mentionner entre autres l'intelligence, les valeurs, la confiance en soi et l'aspect physique. Cette théorie accorde donc une importance capitale aux traits personnels du leader et attribue son leadership à un ensemble de qualités qui lui permettent de se différencier des suiveurs (followers).
- *Approche comportementale* : cette approche véhicule l'idée que toute personne qui parvient à adopter le comportement approprié pourrait devenir leader. Les pratiques comportementales du leader seraient, selon les tenants de cette approche, plus faciles à acquérir et à mettre en œuvre que les traits du leader. Pour Drucker par exemple, huit comportements essentiels peuvent expliquer un leader, à savoir : « demandez ce qui doit être fait ; posez la question de ce qui est approprié pour l'entreprise (organisation) ; développez des plans d'actions ; prenez les responsabilités de vos décisions ; prenez la responsabilité de communiquer ; focalisez-vous sur les opportunités et non les problèmes ; conduisez des réunions efficaces ; pensez et dites-nous » et non « je »<sup>20</sup>.
- *Approche situationnelle* : cette approche souligne l'importance que revêtent les facteurs contextuels tels que le mode de travail exécuté par l'organisation, le type d'environnement externe et les caractéristiques des suiveurs. Elle comprend deux catégories : les éléments contextuels du comportement de leader et la relation entre comportement et performance du leader avec les facteurs contextuels en tant que variables modératrices. Bref, on tient ici compte de l'approche de la contingence.
- *Approche transformationnelle* : relativement plus récente, elle est davantage intégrative que les approches précédentes et inclut des éléments issus de ces dernières tels que les traits, les comportements et les situations. Cette approche prête confusion à celle dite transactionnelle alors que la première va au-delà de la seconde. Transactionnel fait allusion à la contrepartie. Le travail sous-tend l'argent, le salaire. Le leader transformationnel, au-delà de ce qu'attend le suiveur, va plus loin en suscitant des émotions chez ces derniers qui les incitent à accomplir un travail au-delà des attentes d'une relation transactionnelle.

Le leadership, compris à travers ses quatre approches et associé aux acquis du nouveau management public, guidera la réforme de l'Administration publique congolaise vers son idéal, qui est celui d'une administration moderne. À ce stade, ce qui manquerait serait la volonté politique.

#### 4.4. Modèle thérapeutique

Le schéma ci-dessous illustre bien le modèle théorique, conçu par nous afin d'apporter solution au problème de l'échec à répétition de la réforme au sein de l'Administration publique congolaise.



Source : notre propre conception

<sup>20</sup> DUCKER, cité par ADIB BENSALÉM et EL MOSTAFA BENSALÉ, *90 ans de théorie sur le leadership*, Paris, Economica, sd, sp.

**Légende :**

- VAC : Volonté d'Agir en Commun
- NMP : Nouveau Management Public
- VP : Volonté Politique

L'Administration publique est un engrenage où la chaîne doit tourner. Chaque dent de la chaîne est un acteur qui du reste a son propre comportement et vision de l'Administration. Mais toutes ces visions doivent converger autour d'une volonté commune, comprise comme volonté de réformer et de rénover. Tous les acteurs sont d'une manière ou d'une autre dépendants de la volonté d'un seul, qui est le politique. Le leadership soutient ainsi la réforme au sein de l'Administration publique congolaise grâce à ses quatre approches du nouveau management public, qui constituent une stratégie de réussite. D'où, la volonté politique est en même temps un frein et un levier.

**CONCLUSION**

Partant du constat des difficultés récurrentes des réformes de l'administration publique en RDC, cet article a interrogé la manière dont les débats d'écoles – opposant bureaucratie weberienne et nouveau management public – structurent la réflexion et l'action, parfois au détriment d'une approche plus intégrative. En mobilisant un cadre théorique combinant bureaucratie, management public, nouveau management public et leadership, et en l'appliquant au cas du Projet de Réforme et de Rajeunissement de l'Administration Publique (PRRAP), il a montré que ni la reproduction pure de la bureaucratie, ni l'importation isolée des recettes du NMP ne peuvent, à elles seules, garantir la réussite d'une réforme.

L'analyse suggère que la bureaucratie demeure indispensable pour assurer la légalité, la stabilité et la continuité de l'action publique. Mais elle doit être complétée par les instruments du nouveau management public, qui introduisent la culture du résultat, la rationalisation des ressources et la transparence. Le cas du PRRAP illustre toutefois que cette hybridation reste fragile : les outils du NMP (rationalisation financière, gestion des ressources humaines, communication) se heurtent à des contraintes structurelles de gouvernance, à des capacités administratives limitées et à des résistances liées à des pratiques anciennes.

Au cœur de cette tension se trouve la question du leadership et de la volonté politique. Sans un leadership capable de porter une vision cohérente de la réforme, de mobiliser les acteurs, de garantir la continuité des efforts et de gérer les résistances, les réformes risquent de rester à l'état de slogans ou d'innovations techniques sans impact durable. La réussite des réformes administratives en RDC suppose ainsi la construction progressive d'un modèle qui articule, de manière contextualisée, les apports de la bureaucratie et du nouveau management public, sous l'impulsion d'un leadership légitime et responsable.

Cette contribution reste marquée par plusieurs limites : elle repose principalement sur une analyse théorique et documentaire, sans enquête de terrain systématique ; elle se concentre sur un cas (PRRAP) qui ne résume pas à lui seul la diversité des expériences de réforme en RDC ; elle ne discute pas de manière empirique les variations entre secteurs ou entre niveaux de pouvoir. Elle ouvre néanmoins des pistes de recherche pour des travaux futurs, combinant enquêtes qualitatives et quantitatives sur les pratiques de réforme, les trajectoires des projets, les jeux d'acteurs et les formes concrètes de leadership administratif et politique.

**BIBLIOGRAPHIE**

- ADIB BENSALÉM et EL MOSTAFA BENSALÉ, *90 ans de théorie sur le leadership*, Paris, Economica, sd.
- ALGUAZIL, T., et al., « Le New Public Management en question », in <http://www.google.fr>, consulté le 11/04/2022.
- AMIEL, M., *Stratégies méritocratiques et motivation au travail dans la fonction publique*, In *Pyramides, Revue du Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique*, vol. 4, 2001.
- ATSHWEL-OKEL, G. et MUNTUNGI, *De la science administrative au Management public : un projet d'auto-défense intellectuelle*, Amazone, Paris, 2017.
- BARTOLI, A., *Le management dans les organisations publiques*, éd., d'Organisation, Paris, 2005.
- BURNS, *Leadership*, New-York, Harper & Row, 1979.
- CORENT, A., *Management participatif et conduite du changement avec cas pratiques et exercices corrigés*, 2<sup>e</sup> éd., Presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale, Yaoundé, Cameroun, Col. Apprendre, 2012.

- DREWRY, G., « Les sciences administratives à travers l'histoire (en faisant quelques détours) », In *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol 80, 2014, p.15. Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2014-1-page-5-htm>
- DRUCKER, P.F., et alii, *Les managers et le management*, In « *dialogue* », Vol 8, n°3, 1977, Washington, (extrait).
- DURAN, P., « La bureaucratie a-t-elle un avenir ? », In *Presse Universitaire de Sorbonne*, 2011.
- FRAGNIERE, G., *L'homme et la vie. Biologie contemporaine et éthique*, éd. du Centurion, (centre « prospective »), Paris, 1978.
- GOURNAY, B., *Introduction à la science administrative*, Arman colin et fondation nationale des sciences politiques, 1966.
- *Journal du fonctionnaire, Opérations de rajeunissement. Un contrat de générations à portée de main ...*, Echos du fonctionnaire, n°2, janvier-mars 2015.
- Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat en République Démocratique du Congo.
- MISES LUDWIG, V., *La bureaucratie*, éd. Institut Charles Coquelin, 2003.
- NSAMAN-O-LUTU, O., et ATSHWEL-OKEL MUNTUNGI, G., *Théories générales de management*, Notes de cours inédites, G2 SPA, FSSAP, UNIKIN, 2008-2009.
- PESQUEUX, J., Le « nouveau management public (ou new public management) », in <http://www.google.fr>, le nouveau management, 11p., consulté le 15 décembre 2021.
- PHILIPPE GALY, *Gérer l'Etat. Corriger la déviation bureaucratique*, (sous dire), Paris, Berger-Levrault, 1997.
- THOMSON, V.A., *Comportement bureaucratique et organisation moderne*, éd. HOMMES et TECHNIQUES, Paris, 1966.
- WEBER, M., *Economie et société*, Paris, Plon, 1971.