

# *Modernisation De La Fonction Publique Congolaise Et Défis D'Application De La Loi N° 25/046 Du 1<sup>er</sup> Juillet 2025 Portant Réforme Du Statut Des Agents Publics De L'Etat En République Démocratique Du Congo*

Freddy KABENA KANDE<sup>1</sup>, Josué KOMBA NZIAMBA<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Assistants à l'Institut Supérieur de Statistique de Kinshasa (RDC).

Auteur Correspondant : Freddy KABENA KANDE, [freddykabena67@gmail.com](mailto:freddykabena67@gmail.com)



**Résumé :** La présente recherche analyse la réforme du statut des agents publics de l'Etat en République Démocratique du Congo à travers l'examen critique de la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025. Cette réforme s'inscrit dans la dynamique de modernisation de l'administration publique et de renforcement de la gouvernance administrative engagée par les pouvoirs publics congolais. L'objectif principal de cette réflexion est d'évaluer les innovations introduites par cette loi ainsi que les défis susceptibles d'affecter son application effective dans le contexte administratif congolais.

L'étude conclut que la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 constitue une avancée juridique importante dans le processus de modernisation de la fonction publique congolaise, mais que sa réussite dépendra principalement de l'effectivité des mécanismes de mise en œuvre, du renforcement des capacités administratives et de l'engagement durable des pouvoirs publics en faveur de la bonne gouvernance.

**Mots-clés :** Fonction publique, Réforme administrative, Agents publics, Gouvernance publique, Modernisation administrative

**Abstract:** This research analyzes the reform of the status of public agents of the State in the Democratic Republic of Congo through a critical examination of Law N° 25/046 of July 1, 2025. This reform is part of the dynamics of modernizing public administration and strengthening administrative governance undertaken by the Congolese public authorities. The main objective of this study is to evaluate the innovations introduced by this law as well as the challenges likely to affect its effective implementation in the Congolese administrative context.

They study concludes tha Law N° 25/046 of July 1, 2025 represents a significant legal advancement in the process of modernizing the Congolese civil service, but that its success will depend mainly on the effectiveness of implementation mechanisms, the strengthening of administrative capacities, and the sustained commitment of public authorities to good governance.

**Keywords :** Public Service, Administrative Reform, Public officials, Public Governance, Administrative modernization

## **INTRODUCTION**

La modernisation de l'administration publique constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour les Etats confrontés aux exigences de performance, de transparence et d'efficacité dans la gestion des affaires publiques. En République Démocratique du Congo, cette dynamique s'inscrit dans un contexte marqué par les réformes institutionnelles engagées depuis plusieurs années afin d'améliorer la gouvernance publique et de renforcer les capacités de l'Etat. Au cœur de cette transformation figure la fonction publique, considérée comme l'instrument principal de mise en œuvre des politiques publiques et du fonctionnement régulier des institutions administratives.

Le statut des agents publics occupe une place essentielle dans cette dynamique de réforme. En effet, il détermine les droits, les obligations, garanties et responsabilités des agents de l'Etat, tout en organisant les mécanismes de gestion des carrières administratives. Pendant longtemps, le système administratif congolais a fonctionné sur la base de textes jugés inadaptés aux réalités contemporaines de gestion publique, notamment en matière de performance administrative, de professionnalisation des ressources humaines, de discipline, d'éthique et d'évaluation des agents publics. Cette situation a progressivement révélé plusieurs insuffisances structurelles affectant l'efficacité de l'administration publique congolaise.

C'est dans cette perspective qu'intervient la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 portant statut des agents publics de l'Etat, laquelle ambitionne de moderniser le cadre juridique applicable à la fonction publique congolaise. Cette réforme s'inscrit dans une volonté de rationalisation administrative et de renforcement de la gouvernance publique à travers l'introduction de nouveaux mécanismes de gestion des ressources humaines, de promotion du mérite, de responsabilisation des agents publics ainsi que d'amélioration des conditions de fonctionnement de l'administration.

Toutefois, malgré les innovations annoncées par cette réforme, plusieurs interrogations demeurent quant à sa capacité réelle à transformer durablement le système administratif congolais. Les défis liés à l'application effective des dispositions légales, aux capacités institutionnelles, aux contraintes budgétaires, à la résistance au changement ainsi qu'aux réalités sociopolitiques de la République Démocratique du Congo, constituent autant de facteurs susceptibles d'influencer l'efficacité de cette modernisation administrative.

Face à ces préoccupations, la présente étude s'articule autour de la question centrale suivante : la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 portant statut des agents publics de l'Etat est-elle en mesure de moderniser efficacement la fonction publique congolaise et de garantir une amélioration durable de la gouvernance administrative en R.D. Congo ?

A cette question principale découle l'hypothèse selon laquelle la réforme introduite par la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> janvier 2025 constitue une avancée juridique et institutionnelle importante susceptible de moderniser la fonction publique congolaise. Toutefois, son efficacité réelle dépendrait largement des mécanismes de mise en œuvre, de la volonté politique, du renforcement des capacités institutionnelles, du respect des principes de bonne gouvernance ainsi que de l'effectivité des dispositifs de contrôle et d'évaluation administrative.

Afin de mieux appréhender les enjeux liés à cette réforme, la présente étude est structurée en plusieurs articulations complémentaires. Le premier point porte sur l'évolution historique et le cadre conceptuel du statut des agents publics en R.D. Congo, le deuxième point analyse les innovations majeures introduites par la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 portant statut des agents publics de l'Etat. Enfin, le troisième examine les défis de mise en œuvre de cette réforme ainsi que ses perspectives d'amélioration durable de l'administration publique congolaise.

La présente étude s'inscrit dans une démarche qualitative et analytique visant à examiner les limites du cadre statutaire des agents publics en R.D. Congo ainsi que les enjeux liés à sa réforme au regard des exigences contemporaines de performance administrative et de modernisation de l'Etat. Elle vise à examiner les innovations introduites par la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 portant statut des agents publics de l'Etat ainsi qu'à évoluer les principaux défis liés à sa mise en œuvre dans le contexte administratif congolais.

Cette recherche repose principalement sur la méthode analytique et documentaire. La méthode analytique a permis d'examiner de manière critique les dispositions juridiques contenues dans la réforme du statut des agents publics ainsi que leurs implications administratives et institutionnelles.

La méthode documentaire, quant à elle, a consisté à exploiter différentes sources scientifiques et institutionnelles relatives à la fonction publique, à la gouvernance administrative et aux réformes de l'administration publique en R.D. Congo.

Les données utilisées dans le cadre de cette étude proviennent essentiellement :

- Des textes législatifs et réglementaires relatifs au fonctionnement de la fonction publique congolaise ;
- De la Constitution du 18 février 2006, telle modifiée à ce jour ;
- De la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 portant statut des agents publics de l'Etat ;

- Des ouvrages doctrinaux en droit administratif et en science administrative ;
- Des articles scientifiques, rapports administratifs et publications institutionnelles portant sur les réformes de la fonction publique et de la gouvernance publique.

L'analyse des données a été réalisée à travers une lecture critique et comparative des différents textes et travaux consultés. Cette démarche a permis d'identifier les principales innovations introduites par la réforme de 2025, d'en apprécier la portée administrative et d'évaluer les défis susceptibles d'affecter leur application effective.

L'étude s'est également appuyée sur une approche interprétative visant à mettre en relation les objectifs théoriques de modernisation administrative avec les réalités institutionnelles et pratiques de l'administration publique congolaise.

Cet article présente certaines limites liées notamment à l'évolution encore récente de la réforme analysée. L'absence d'un recul suffisant sur l'application pratique de la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 portant statut des agents publics de l'Etat, ne permet pas encore d'évaluer de manière exhaustive ses impacts réels sur le fonctionnement de l'administration publique congolaise. L'étude offre une analyse prospective permettant d'appréhender les principaux enjeux administratifs, institutionnels et juridiques associés à cette réforme de la fonction publique.

## **1. CADRE HISTORIQUE ET THEORIQUE DE L'ETUDE**

L'analyse du statut des agents publics en République Démocratique du Congo nécessite une approche à la fois historique et conceptuelle afin de mieux comprendre les fondements juridiques, administratifs et institutionnels qui structurent aujourd'hui la fonction publique congolaise. En effet, le système administratif congolais est le résultat d'une longue évolution marquée par des transformations politiques, économiques et institutionnelles successives ayant profondément influencé l'organisation de l'administration publique et la gestion des agents de l'Etat.

### **1.1. Evolution historique du statut des agents publics en République Démocratique du Congo**

L'évolution du statut des agents publics en R.D Congo s'inscrit dans une dynamique historique étroitement liée aux transformations politiques, administratives et institutionnelles de l'Etat congolais. Plusieurs travaux consacrés à l'administration publique africaine soulignent que les systèmes administratifs des Etats postcoloniaux ont largement hérité des structures organisationnelles mises en place durant la période coloniale. Selon Médard (1991), les administrations africaines postindépendance demeuraient fortement marquées par une organisation centralisée, une hiérarchisation rigide des structures publiques ainsi qu'une culture bureaucratique orientée vers le contrôle administratif. Cette réalité a profondément influencé l'organisation de la fonction publique congolaise au lendemain de l'indépendance.

A cet effet, Balancier (1967) soutient que les jeunes Etats africains ont dû construire leurs institutions administratives dans un contexte marqué à la fois par les impératifs de consolidation de l'autorité publique et par la nécessité d'assurer la continuité du fonctionnement de l'Etat.

En R.D. Congo, cette logique a progressivement conduit à la mise en place d'un système administratif fortement centralisé, dans lequel la gestion des agents publics reposait principalement sur les principes classiques de discipline administrative, de stabilité institutionnelle et de subordination hiérarchique.

Toutefois, plusieurs chercheurs en management public, considèrent que les modèles administratifs classiques fondés sur une forte bureaucratisation présentent progressivement des limites face aux nouvelles exigences de performance publique. Crosier (1963) estime notamment que les organisations administratives excessivement centralisées, tendent à développer des rigidités institutionnelles susceptibles de freiner l'efficacité de l'action publique et l'adaptation des administrations aux mutations contemporaines. Dans le même sens, Osborne et Gaebler (1992) démontrent que les administrations publiques modernes doivent évoluer vers des mécanismes de gestion davantage orientés vers les résultats, la responsabilisation des agents publics et la qualité du service public.

En R.D. Congo, les insuffisances du cadre statutaire de 1981 se sont progressivement manifestées à travers plusieurs dysfonctionnements administratifs, notamment la faible culture de performance, les difficultés d'évaluation des agents publics, le

vieillessement du personnel administratif ainsi que les limites des mécanismes de modernisation de la gestion des ressources humaines publiques. Selon certains rapports de modernisation de la fonction publique congolaise, ces contraintes structurelles ont contribué à réduire l'efficacité administrative et la capacité de l'Etat à répondre aux exigences contemporaines de gouvernance publique.

L'adoption de la Constitution du 18 février 2006 a constitué une étape importante dans cette dynamique de réforme administrative. Cette Constitution consacre notamment les principes de bonne gouvernance, d'égalité d'accès aux emplois publics, de neutralité administrative ainsi que de continuité du service public. Elle a également servi de fondement à plusieurs réformes sectorielles destinées à renforcer l'efficacité des institutions publiques.

C'est dans cette continuité logique de modernisation qu'intervient la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 portant statut des agents publics de l'Etat. Cette réforme vise à adapter la fonction publique congolaise aux exigences contemporaines de performance administrative, de professionnalisation, de transparence et de gestion axée sur les résultats. Elle introduit de nouveaux mécanismes relatifs au recrutement, à l'évaluation des agents, à la gestion des carrières, à l'éthique professionnelle ainsi qu'à la responsabilisation des acteurs administratifs.

## **1.2. Fondements théoriques de la performance administrative**

La notion de performance administrative occupe une place centrale dans les réformes contemporaines de l'administration publique. Elle renvoie à la capacité des institutions publiques à atteindre les objectifs qui leur sont assignées, tout en assurant une gestion rationnelle des ressources, la qualité des services rendus et la satisfaction de l'intérêt général. Dans le contexte de la modernisation de l'administration publique en R.D. Congo, cette notion s'inscrit dans une dynamique de réforme visant à renforcer l'efficacité, la responsabilité et la transparence de l'action publique.

Sur le plan théorique, plusieurs approches permettent d'expliquer la performance administrative. La première est celle de gestion publique classique, inspirée des travaux de KABANGE NUMBI (2021), qui considère que l'efficacité administrative repose sur une organisation hiérarchisée, la spécialisation des fonctions, le respect des règles et la rationalisation des procédures. Dans cette perspective, la performance dépend principalement de la discipline administrative, de la compétence des agents publics et du respect des normes juridiques encadrant l'action de l'Etat.

Une seconde approche est celle du Nouveau Management Public (New Public Management), développée à partir des années 1980 sous l'influence des réformes administratives occidentales. Cette théorie, portée notamment par les travaux de Christopher Hood (1991) qui prône l'introduction, dans le secteur public, des méthodes de gestion inspirées du secteur privé, notamment la culture des résultats, l'évaluation des performances, la contractualisation des objectifs et l'obligation de reddition des comptes. Selon cette logique, l'administration publique ne doit plus seulement fonctionner selon des règles bureaucratiques, mais également rechercher l'efficacité et la qualité du service public.

Par ailleurs, la théorie de la gouvernance publique met l'accent sur la participation des acteurs, la transparence institutionnelle et la responsabilisation des gestionnaires publics. Les travaux de R.A.W. Rhodes (1996) soulignent que la performance administrative ne se limite pas aux résultats financiers ou organisationnels, mais inclut également la capacité des institutions à répondre aux attentes des citoyens et à garantir une gestion publique conforme aux principes de bonne gouvernance.

En outre, les approches contemporaines de la performance administrative accordent une importance particulière au capital humain et à la motivation des agents publics. Les travaux de Douglas Mc Gregor (1960) et d'Abraham Maslow (1954) démontrent la qualité des performances organisationnelles qui dépend largement des conditions de travail, de la reconnaissance professionnelle et du système de motivation mis en place au sein des administrations publiques. Ainsi, une réforme du statut des agents publics peut constituer un levier essentiel d'améliorer de la performance administrative lorsqu'elle favorise la compétence, l'éthique et la stabilité professionnelle.

Dans le contexte congolais, P. LUKENI (2022) souligne la problématique de la performance administrative qui est étroitement liée aux défis de modernisation de l'Etat, de professionnalisation de la fonction publique et de lutte contre les dysfonctionnements

administratifs. Les réformes engagées visent notamment à instaurer une administration plus efficace, capable d'accompagner le développement national et de répondre aux exigences de bonne gouvernance publique. Dès lors, l'analyse des fondements théoriques de la performance administrative permet de mieux comprendre les enjeux liés à la réforme du statut des agents publics et son impact potentiel sur l'efficacité de l'administration publique en République Démocratique du Congo.

## **2. PRESENTATION DES RESULTATS**

L'analyse de la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 portant statut des agents publics de l'Etat met en évidence plusieurs innovations majeures orientées vers la modernisation de la fonction publique congolaise. Les résultats de cette étude révèlent que la réforme s'inscrit dans une dynamique de personnalisation de l'administration publique, de renforcement de la gouvernance administrative et d'amélioration de la gestion des ressources humaines de l'Etat.

Toutefois, au-delà des avancées juridiques et institutionnelles observées, l'étude montre également que l'efficacité réelle de cette réforme dépendra largement des capacités de mise en œuvre ainsi que de l'adaptation des structures administratives aux nouvelles exigences de gouvernance publique.

### **2.1. Résultats relatifs à la modernisation de la gestion des ressources humaines**

Les résultats obtenus montrent que la réforme introduit progressivement une logique de gestion fondée sur les compétences et le mérite professionnel. Cette orientation constitue une évolution importante par rapport aux anciennes pratiques administratives souvent marquées par des déséquilibres dans les procédures de recrutement et de promotion.

La réforme tend également à favoriser une meilleure structuration des carrières administratives à travers l'encadrement des mécanismes d'avancement, de mobilité et d'évaluation professionnelle. Cette approche contribue théoriquement au renforcement de la motivation des agents publics ainsi qu'à l'amélioration de la performance administrative.

Les résultats de l'étude montrent également que les réformes accordent une attention particulière aux principes de bonne gouvernance administrative, notamment la transparence, la responsabilité administrative et la recherche de performance dans la gestion publique. Cette orientation rejoint les principes du Nouveau Management Public développé par Christopher Hood (1991), qui préconisent une administration davantage orientée vers les résultats et l'efficacité de l'action publique.

En outre, les réformes engagées contribuent progressivement à la modernisation des pratiques administratives à travers l'introduction de nouvelles approches de gestion publique inspirées des standards internationaux de gouvernance. Selon Organisation de coopération et de développement économiques (2005), la modernisation de l'administration publique suppose notamment le renforcement de la qualité des services publics, la responsabilisation des gestionnaires publics et l'amélioration de la performance institutionnelle.

### **2.2. Résultats relatifs au renforcement de la gouvernance administrative**

La loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 portant statut des agents des services publics de l'Etat accorde une place importante aux principes de bonne gouvernance administrative. Les dispositions relatives à l'éthique professionnelle, à la discipline administrative et à la responsabilisation des agents publics, traduisent une volonté de moralisation de l'administration publique congolaise.

Les résultats de l'analyse indiquent que cette réforme cherche à promouvoir une administration davantage orientée vers la transparence, la redevabilité et la qualité du service public. L'introduction de mécanismes d'évaluation des performances administratives apparaît notamment comme un instrument destiné à renforcer l'efficacité institutionnelle et le contrôle de l'action administrative.

Cette évolution s'inscrit dans les tendances contemporaines de réforme des administrations publiques observées dans plusieurs Etats africains engagés dans des processus de modernisation administrative. Cette discussion des résultats met en évidence certaines limites susceptibles d'affecter l'efficacité de ces mécanismes. Les risques liés à la persistance des pratiques clientélistes, à l'insuffisance des mécanismes de contrôle administratif ainsi qu'aux contraintes institutionnelles pourraient réduire l'impact réel des innovations prévues par la réforme.

### **2.3. Résultats relatifs à la modernisation institutionnelle de l'administration publique**

L'étude révèle par ailleurs que la réforme de 2025 ambitionne de favoriser une transformation plus globale du fonctionnement de l'administration publique congolaise. Cette modernisation passe notamment par la promotion de la gestion axée sur les résultats, l'amélioration de la coordination administrative ainsi que l'intégration progressive des outils modernes de gestion publique.

Les résultats montrent également que la réforme met l'accent sur le renforcement des capacités administratives et sur la nécessité d'adapter les structures publiques aux exigences de gouvernance et de développement institutionnel. Sur le plan théorique, ces innovations sont susceptibles de contribuer à l'amélioration de l'efficacité des services publics et au renforcement de la crédibilité de l'administration publique. Elles traduisent également une volonté de rapprocher le système administratif congolais des standards modernes de gestion publique.

### **3. Discussion des résultats**

La discussion scientifique des résultats conduit à souligner que les réformes administratives produisent rarement des effets immédiats lorsqu'elles ne sont pas accompagnées de mécanismes efficaces de suivi, de contrôle et d'accompagnement institutionnel. La réussite de cette modernisation suppose donc un engagement durable des pouvoirs publics ainsi qu'une réelle volonté de transformation des pratiques administratives.

Les résultats de cette étude montrent que la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 portant statut des agents publics de l'Etat, constitue une avancée importante dans le processus de modernisation de la fonction publique congolaise. La réforme introduit plusieurs innovations susceptibles d'améliorer la gestion administrative, la gouvernance publique et la qualité du service rendu aux citoyens. Cette analyse met en lumière le fait que les défis structurels de l'administration publique congolaise demeurent importants. Les contraintes budgétaires, la faiblesse des capacités institutionnelles, les résistances administratives au changement ainsi que la persistance des certaines pratiques de mauvaise gouvernance constituent autant de facteurs susceptibles d'affecter l'application effective de la réforme.

Ainsi, au-delà des innovations juridiques introduites par le nouveau statut des agents publics, la réussite de la modernisation administrative en R.D. Congo, dépendra principalement de l'effectivité des mécanismes de mise en œuvre, du renforcement du contrôle administratif ainsi que de la consolidation de la culture de bonne gouvernance au sein des institutions publiques.

#### **3.1. Analyse critique de la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 portant réforme du statut des agents publics de l'Etat et défis de mise en œuvre**

La réforme du statut des agents publics engagée à partir de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2025 s'inscrit officiellement dans une dynamique de modernisation de la fonction publique congolaise. Elle ambitionne notamment la mécanisation massive des agents publics, l'assainissement du fichier de la paie, la suppression progressive des agents non payés (NP) et des nouvelles unités (NP), le renforcement de la contractualisation ainsi que l'instauration d'un régime élargi de sécurité sociale.

Toutefois, au-delà des ambitions affichées par le législateur, une analyse critique de cette réforme révèle à la fois des avancées significatives et certaines limites susceptibles d'affecter son application effective dans le contexte administratif congolais. Cette réalité traduit les limites structurelles de l'administration publique congolaise, caractérisée par :

- Une faible capacité institutionnelle ;
- Des contraintes budgétaires récurrentes ;
- Une gouvernance administrative encore insuffisamment modernisée ;
- Ainsi qu'une forte centralisation des mécanismes de décision.

Par ailleurs, l'ambition de renforcer la contractualisation et de durcir les conditions de recrutement risque de se heurter à la persistance des pratiques clientélistes et des recrutements à caractère politique, souvent incompatibles avec les principes de méritocratie et de gestion rationnelle des ressources humaines publiques. La mise en œuvre d'un système de sécurité sociale généralisé, incluant la couverture maladie et la retraite par capitalisation, nécessite des capacités financières et organisationnelles

considérables que l'Etat peine encore à mobiliser durablement. Ainsi, la réforme apparaît davantage, à ce stade, comme une volonté politique affirmée que comme une transformation administrative pleinement opérationnelle.

Malgré ces limites, la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 en étude, présente un potentiel significatif de transformation publique congolaise. Sa réussite pourrait contribuer à l'émergence d'une fonction publique plus moderne, plus transparente et davantage orientée vers les exigences contemporaines de gouvernance publique, à condition que les mécanismes de mise en œuvre soient efficacement renforcés.

### **3.2. Défis majeurs de mise en œuvre de la réforme**

Adoptée et promulguée en juillet 2025 pour être concrétisée et appliquée en 2026, La mise en œuvre effective de cette réforme demeure confrontée à plusieurs défis structurels, institutionnels et opérationnels susceptibles de limiter son impact sur la performance de l'administration publique congolaise.

#### **3.2.1. Digitalisation de l'administration publique**

La digitalisation de l'administration publique constitue l'un des principaux défis de la réforme administrative en R.D. Congo. Malgré les efforts engagés dans le cadre de la modernisation du service public, plusieurs administrations demeurent encore faiblement numérisées. L'insuffisance des infrastructures technologiques, la faible interconnexion des services administratifs ainsi que l'accès limité aux outils numériques ralentissent considérablement le processus de modernisation administrative. Cette situation affecte la célérité des procédures administratives, la fiabilité des données publiques ainsi que l'efficacité globale du service public.

#### **3.2.2. Maîtrise des effectifs des ressources humaines de l'Etat**

Selon NGOMA BINDA P. (2016), la maîtrise des effectifs des ressources humaines de l'Etat demeure un défi majeur pour la performance de l'administration publique congolaise. Les difficultés liées à l'identification exacte des agents publics, l'existence prolongée des nouvelles unités et des agents non payés révèle les insuffisances des mécanismes de contrôle administratif et budgétaire. Cette situation contribue à l'augmentation incontrôlée des charges salariales et complique les mécanismes de planification administrative.

#### **3.2.3. Contraintes de la gouvernance administrative**

La gouvernance administrative continue de faire face à plusieurs contraintes structurelles, susceptibles d'affecter la réussite des réformes envisagées. Parmi ces difficultés figurent notamment la faiblesse des mécanismes de contrôle interne, les interférences politiques dans la gestion administrative, les résistances institutionnelles au changement ainsi que l'insuffisance de coordination entre les différents services publics. Ces contraintes limitent l'effectivité des politiques de modernisation administrative et réduisent la capacité de l'administration à fonctionner selon les principes de transparence et de performance.

#### **3.2.4. Insuffisances des ressources financières et des capacités techniques**

La mise en œuvre d'une réforme administrative ambitieuse nécessite des ressources financières importantes ainsi que des capacités techniques adaptées. Or, les limitations budgétaires auxquelles fait face l'administration publique congolaise réduisent les possibilités d'investissement dans les infrastructures numériques, la modernisation des outils de gestion et le renforcement des capacités institutionnelles. A cela s'ajoute l'insuffisance d'expertise technique dans plusieurs secteurs stratégiques de l'administration publique.

#### **3.2.5. Absence de formation continue des agents publics**

La performance durable de la fonction publique dépend également de la qualité des compétences administratives disponibles. Cependant, l'étude révèle que plusieurs administrations publiques souffrent encore d'une insuffisance des programmes structurés de formation continue des agents publics. Cette situation limite l'adaptation du personnel administratif aux nouvelles exigences de gouvernance publique, aux outils numériques ainsi qu'aux méthodes modernes de gestion administrative.

### **3.2.6. Manque de dispositifs de suivi-évaluation dans l'administration publique**

L'absence de mécanismes rigoureux de suivi-évaluation, constitue l'une des principales faiblesses des politiques publiques en Afrique subsaharienne, limitant souvent l'efficacité des réformes administratives engagées. En effet, le manque d'outils permanents d'évaluation des politiques administratives, de contrôle des performances et de mesure des résultats, réduit considérablement l'efficacité des réformes engagées. Sans un système rigoureux de suivi-évaluation, les efforts de modernisation risquent de produire des résultats limités et difficilement mesurables.

### **3.2.7. Lourdeur administrative dans la gestion publique**

La lourdeur administrative demeure enfin un obstacle majeur à l'amélioration de la performance du service public. La complexité des procédures administratives, la multiplicité des niveaux hiérarchiques ainsi que la lenteur dans le traitement des dossiers continuent d'affecter l'efficacité de l'administration publique congolaise. Cette situation favorise les retards administratifs dans l'expédition de certains dossiers, réduit la qualité du service rendu aux usagers et freine la dynamique globale de modernisation de l'Etat.

### **3.3. Recommandations pour une fonction publique performante**

Face aux défis identifiés, dans la mise en œuvre de la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025, plusieurs axes stratégiques de réforme apparaissent nécessaires pour accompagner la modernisation de l'administration publique congolaise et renforcer durablement la performance du service public.

#### **3.3.1. Accélérer la digitalisation de l'administration publique**

L'Etat congolais devrait renforcer la digitalisation de l'administration publique à travers la modernisation des infrastructures technologiques, l'interconnexion des services administratifs ainsi que la mise en place de systèmes intégrés de gestion des données administratives. La numérisation des procédures administratives permettrait d'améliorer la transparence, la célérité dans le traitement des dossiers ainsi que la qualité du service public.

#### **3.3.2. Renforcer la maîtrise des effectifs des ressources humaines de l'Etat**

Il apparaît nécessaire de poursuivre les efforts de fiabilisation du fichier administratif afin d'assurer une meilleure maîtrise des effectifs des agents publics. Cette démarche devrait s'accompagner d'un système permanent d'identification et d'actualisation des données relatives au personnel de l'Etat en vue d'améliorer la planification administrative et la gestion des ressources humaines publiques.

#### **3.3.3. Instituer un audit permanent du fichier de la paie des agents publics**

La mise en place d'un mécanisme permanent d'audit et de contrôle du fichier de la paie constitue une condition essentielle pour garantir la transparence dans la gestion des finances publiques. Cette mesure permettrait de réduire les irrégularités administratives, de limiter les risques de fictivité et d'assurer une meilleure maîtrise de la masse salariale de l'Etat.

#### **3.3.4. Améliorer la gouvernance administrative**

L'amélioration de la gouvernance administrative nécessite le renforcement des mécanismes de contrôle interne, de transparence et de redevabilité dans la gestion publique. Il importe également de promouvoir une gestion administrative fondée sur le mérite, l'éthique professionnelle et le respect des principes de bonne gouvernance afin de limiter les interférences politiques dans la gestion des carrières administratives.

#### **3.3.5. Renforcer les capacités financières et techniques de l'administration publique**

Les contraintes budgétaires persistantes auxquelles fait face l'Etat congolais, constituent un facteur majeur susceptible de ralentir la mise en œuvre effective des mesures de mécanisation, de couverture sociale et de modernisation administrative.

La réussite de la réforme administrative suppose des investissements suffisants dans les infrastructures administratives, les outils numériques et le renforcement des capacités institutionnelles. L'Etat devrait ainsi mobiliser davantage de ressources financières et techniques afin d'accompagner efficacement le processus de modernisation de la fonction publique congolaise.

### **3.3.6. Promouvoir la formation continue des agents publics**

La modernisation durable de l'administration publique exige le développement des compétences professionnelles des agents publics. Il apparaît dès lors nécessaire de mettre en place des programmes permanents de formation continue portant notamment sur la gouvernance publique, la gestion administrative moderne, les outils numériques ainsi que la culture de performance dans le service public.

### **3.3.7. Mettre en place des mécanismes de suivi-évaluation**

L'administration publique congolaise devrait renforcer les dispositifs de suivi-évaluation des politiques administratives et des réformes publiques. L'instauration d'indicateurs de performance, de mécanismes de contrôle des résultats ainsi que d'outils d'évaluation périodique, permettrait d'améliorer l'efficacité des réformes engagées et de garantir leur impact durable sur la qualité du service public.

### **3.3.8. Simplifier les procédures administratives et réduire la lourdeur bureaucratique**

La simplification des procédures administratives constitue une condition essentielle pour améliorer l'efficacité de l'administration publique. Il importe de réduire les lenteurs bureaucratiques, de rationaliser les circuits administratifs et d'alléger certaines formalités excessives afin de faciliter l'accès des citoyens aux services publics et de renforcer la performance administrative de l'Etat.

Ces recommandations visent notamment l'amélioration de la gouvernance administrative, la modernisation des mécanismes de gestion publique ainsi que le renforcement des capacités institutionnelles de l'Etat en vue de promouvoir une fonction publique plus transparente, plus professionnelle et davantage orientée vers les résultats.

## **CONCLUSION**

La présente étude a porté sur l'analyse de la réforme du statut des agents publics de l'Etat en R. D. Congo à travers l'examen de la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 portant statut des agents publics de l'Etat. L'objectif principal poursuivi consistait à évaluer la capacité de cette réforme à moderniser durablement la fonction publique congolaise et à renforcer l'efficacité de la gouvernance administrative.

L'analyse historique et conceptuelle réalisée au cours de cette étude a permis de mettre en évidence les différentes mutations ayant caractérisé l'évolution de la fonction publique congolaise depuis la période coloniale jusqu'aux réformes administratives contemporaines. Cette évolution révèle que l'administration publique congolaise a longtemps été confrontée à plusieurs insuffisances structurelles, notamment la politisation de l'administration, les difficultés de gestion des ressources humaines, la faiblesse des mécanismes de contrôle ainsi que l'insuffisance de la culture de performance administrative.

Les résultats de l'étude montrent que la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 introduit plusieurs innovations importantes susceptibles de contribuer à la modernisation de l'administration publique. Parmi les innovations figurent notamment : le renforcement des mécanismes de recrutement fondés sur le mérite, l'introduction progressive de l'évaluation des performances administratives, la promotion de l'éthique publique ainsi que la volonté de professionnaliser davantage la gestion des carrières administratives.

L'analyse critique de la réforme a également mis en évidence plusieurs défis susceptibles d'affecter son application effective. Les contraintes budgétaires, la faiblesse des capacités institutionnelles, les résistances administratives au changement, la persistance de certaines pratiques de mauvaise gouvernance ainsi que les insuffisances des mécanismes de contrôle administratif, constituent autant de facteurs pouvant limiter l'efficacité réelle de la réforme.

En effet, la réforme introduite par la loi n° 25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025 apparaît comme une avancée juridique et institutionnelle importante dans le processus de modernisation de la fonction publique congolaise. Sa réussite dépendrait principalement de la

capacité de l'Etat à renforcer sa gouvernance administrative, ses capacités institutionnelles, ses mécanismes de pilotage des réformes publiques et à mobiliser les ressources nécessaires susceptibles d'assurer une exécution rigoureuse des mesures annoncées.

Dans cette perspective, il apparaîtra nécessaire de renforcer les mécanismes de contrôle administratif, de promouvoir la formation continue des agents publics, d'accélérer la modernisation numérique de l'administration, de garantir une application rigoureuse des principes de transparence, de mérite et de responsabilité administrative.

La réforme du statut des agents publics de l'Etat constituerait une opportunité importante pour la modernisation de l'administration publique congolaise. Au-delà des innovations juridiques introduites, seule une volonté politique durable accompagnée d'une mise en œuvre effective des réformes permettra de transformer véritablement la fonction publique en un instrument performant au service du développement et de la gouvernance publique en R. D Congo.

## REFERENCES

- [1]. Arrêté n° 22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions des ministères.
- [2]. Balancier Jean-Claude, *Administration publique et développement*, Paris, Editions Cujas, 1967.
- [3]. Banque Mondiale, *Rapport sur la gouvernance et la réforme administrative en République Démocratique du Congo*, Washington, 2022.
- [4]. Crozier M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.
- [5]. Douglas McGregor, *The Human Side of Enterprise*, New York, McGraw-Hill, 1960.
- [6]. Henry Nicholas, *Public Administration and Public Affairs*, New Jersey, Prentice Hall, 1982.
- [7]. Hood C., A Public Management for All Seasons ?, *Public Administration*, Vol. 69, 1991.
- [8]. Kabanga Ntambwe, *Administration publique et gouvernance en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Presses Universitaires du Congo, 2005.
- [9]. Kasongo M. « Gouvernance publique et performance administrative en Afrique centrale », *Revue Africaine d'Administration Publique*, vol. 8 ; n° 1, 2020, pp. 88-104.
- [10]. Lukeni P., « Les défis de la modernisation de la fonction publique congolaise », *Cahiers Africains d'Administration et de Gouvernance*, n° 15, 2022, pp. 101-119.
- [11]. Maslow Abraham, *Motivation and Personality*, New York, Harper et Brothers, 1954.
- [12]. Médard Jean-François, *L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1991.
- [13]. Ngoma Binda P., *Gouvernance et administration publique en Afrique*, Kinshasa, Presses Universitaires du Congo, 2016.
- [14]. Organisation de coopération et de développement économiques, *Modernising Government : The Way Forward*, Paris, OCDE, 2005.
- [15]. Osborne D. et Gaebler T., *Reinventing Government*, New York, Addison-Wesley, 1992.
- [16]. Peter Drucker, *The Practice of Management*, New York, Harper et Eow, 1954.
- [17]. Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), *Modernisation de l'administration publique et gouvernance démocratique en RDC*, Kinshasa, 2023.
- [18]. R.A.W. Rhodes, « The New Government », *Political Studies*, Vol.44, 1996, pp. 652-667.
- [19]. République Démocratique du Congo, Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de quelques dispositions.

- 
- [20]. République Démocratique du Congo, Loi n°25/046 du 1<sup>er</sup> juillet 2025, modifiant et complétant la loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des agents de carrière des services publics de l'Etat.
- [21]. République Démocratique du Congo, Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents des services publics de l'Etat.
- [22]. République du Zaïre, Ordonnance-loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat.