

# Retour sur les transformations institutionnelles en RD Congo entre enjeux globaux de la modernisation et contingences de la gouvernance nationale

**TOMBOLA MUKE\***

**Joël BARAKA AKILIMALI \*\***

**Henry MIKITI M'PANDA \*\*\***

*\*Directeur Général de l'ENA & Éditeur Responsable de la Revue-Inflexion*

*\*\* Directeur de rédaction de la Revue Inflexion & Chercheur postdoctoral/UCL-LIDAM*

*\*\*\* Secrétaire de rédaction de la Revue Inflexion, École Nationale d'Administration*

Date de réception : 24.04.2025 | Date d'acceptation : 21.06.2025 | Date de publication : 21.12.2025



La revue scientifique de l'École nationale d'administration de la RDC, « INFLEXION », publie son deuxième numéro du volume 1 à la fin de l'année 2025. Ce numéro fait suite au premier numéro paru le 31 juillet 2025 et présenté au public le 18 août 2025. Une cérémonie officielle de vernissage s'est tenue à Kinshasa, en présence de Son Excellence Monsieur le Vice-Premier Ministre de la Fonction Publique, Modernisation de l'Administration et Innovation du Service Public. La continuité ainsi affirmée témoigne de la volonté de notre École de contribuer au débat scientifique régulier sur les enjeux de la réforme de l'État, de l'action publique et des institutions administratives en République démocratique du Congo.

Ce deuxième numéro s'inscrit dans un contexte institutionnel marqué par une redéfinition profonde du sens de l'État de droit entre enjeux globaux et réalités locales. Cette redéfinition de l'État passe par l'adaptabilité de son appareil opérationnel. Celle-ci concerne notamment les missions de la fonction publique et la préservation de l'ordre public menacé par la guerre en cours dans la partie orientale du pays. De ce fait, la gouvernance administrative congolaise se trouve aujourd'hui au croisement de deux dynamiques souvent simultanées, mais parfois dissonantes. D'un côté, la gouvernance administrative en RDC fait face aux impératifs globaux de la modernisation. Cela comprend différents éléments, notamment les besoins croissants de standardisation autour des normes économiques et financières, la digitalisation des procédures publiques à l'ère du numérique, l'intégration de l'intelligence artificielle dans les processus publics, l'arrimage aux nouveaux partenariats géopolitiques et géo-économiques qui se traduisent par la concurrence des corridors de transit ou encore des corridors industriels, etc. D'un autre côté, les conjonctures internes de gouvernance dans le contexte de la République démocratique du Congo se traduisent par différents éléments. Ceux-ci incluent la persistance des contraintes sécuritaires, l'informalité de certains processus décisionnels et administratifs, la centralité des jeux politiques dans la gestion publique, la pression sociale accrue en matière d'accès aux services publics de base, etc.

L'État congolais évolue dans un contexte difficile où la souveraineté nationale et les normes internationales d'intégration aux marchés régionaux et internationaux doivent coexister. Il doit également respecter les standards de transparence des marchés publics et de discipline budgétaire liés au processus public d'offre et de demande, ainsi que de gestion axée sur les résultats et de protection des droits fondamentaux. Cela s'applique même en période

exceptionnelle d'état de siège. Il en ressort une tension politique et institutionnelle permanente entre standards globaux et contraintes locales. Cette tension, loin de représenter un obstacle, constitue au contraire un laboratoire de transformations institutionnelles dont il convient de saisir avec précision la portée, les succès, mais également les zones de fragilité en RDC.

Dans ce paysage mouvant, INFLEXION entend continuer à jouer le rôle d'interface intellectuelle entre l'administration publique, la recherche et la société, comme il l'avait annoncé dans son premier numéro paru en juillet 2025. Ce deuxième numéro pérennise ainsi cet espace de réflexion critique et constructive. Il se veut au service de la réforme de l'État, en mettant en lumière les avancées, les difficultés et les innovations qui jalonnent le processus de modernisation de la gouvernance publique en RD Congo.

## **I. L'État congolais face aux nouveaux corridors globaux de transit et de gouvernance géo-économique**

À l'ère contemporaine, la RDC se trouve impliquée dans les grandes transformations globales de compétitivité géoéconomique autour des nouvelles dynamiques/voies stratégiques. Le développement du Corridor de Lobito, analysé par Joël Baraka Akilimali, illustre avec acuité cette recomposition. Cette infrastructure de transport se présente progressivement comme un outil de connectivité internationale et un instrument politique et de renégociation dans un environnement international largement structuré par les rivalités stratégiques entre l'Occident et la Chine. À cet effet, le Mémorandum d'accord signé en octobre 2024 entre la RDC, la Zambie, l'Angola, l'Union européenne et les États-Unis marque une étape significative. Il vise entre autres objectifs politiques assumés à contrer une présence chinoise dominante au cours des deux dernières décennies dans les infrastructures africaines. De ce fait, il réactualise l'historique Chemin de fer de Benguela et accentue une vision de la coopération internationale centrée sur la sécurisation des chaînes d'approvisionnement en matières premières critiques autour de la compétitivité logistique. Cependant, la RDC se trouve dans une situation croisée liée à ses engagements politico-économiques antérieurs dictés par l'Accord Sicominés avec la Chine et ses connectivités logistiques.

La gouvernance des infrastructures portuaires et ferroviaires révèle une évolution des modes d'action de l'État congolais à travers deux impératifs cruciaux qui obligent des adaptations de survie étatique. D'un côté, une attention est à porter à la souveraineté économique du pays dans le choix des partenaires internationaux en rivalités impitoyables. Cette situation de rivalité offrirait la possibilité à la RDC de renégocier l'Accord Sicominés qui n'a pas porté les résultats escomptés depuis 2008. D'un autre côté, pour éviter la pérennisation du modèle économique extractiviste par lequel la RDC demeurerait un simple fournisseur des ressources naturelles brutes, cette rivalité offrirait à la RDC la participation à la définition de normes de durabilité, de transparence et de connectivité gagnant-gagnant dans les corridors de transit impactant son territoire. Cet état des lieux se pose dans le cas du corridor de Lobito (et d'autres corridors de transit identifiés dans cet article). L'article de Joël Baraka postule que la RDC ne peut plus se contenter d'une posture réactive mais elle doit développer une diplomatie des corridors différenciée, basée sur l'évaluation fine de chaque axe (niveau de risque, potentiel fiscal, capacité de transformation économique) et utiliser les cadres multilatéraux (notamment l'African Continental Free Trade Area - ZLECAF) pour conditionner l'accès à certaines zones stratégiques (zones minières, ports secs, etc.) à des engagements d'investissement industriel ou social. Par ailleurs, l'article propose une piste d'avenir qui résiderait dans l'activation d'un

corridor national intégré permettant un aménagement du territoire et connectant l'Ouest à l'Est en passant par le Sud. Il connecterait ainsi Muanda/Matadi jusqu'à Goma via Kinshasa, Mbuji-Mayi, Lubumbashi, Kalemie, Kindu et Kisangani/Ouélés permettant à la RDC de tirer pleinement profit des avantages stratégiques des corridors connectés aux Océans indien et Atlantique en vue d'une intégration territoriale interprovinciale et non en défaveur de l'aménagement territorial intérieur. Ce corridor intégré aurait pour fonction de relier les différents pôles économiques internes entre eux ; d'assurer une articulation fonctionnelle entre les corridors régionaux existants et de créer un espace logistique autonome à même de soutenir l'industrialisation territoriale, notamment dans le cadre de la politique nationale des zones économiques spéciales (ZES) et les corridors industriels et les corridors des transits extérieurs. Dans cette perspective, l'action publique doit se projeter au-delà de la gestion territoriale traditionnelle. Elle doit investir les espaces où se conçoivent désormais les politiques globales, qui passent par le financement international des infrastructures, la régulation géo-industrielle et la gouvernance logistique régionale et globale. Le Corridor de Lobito illustre ainsi une nouvelle condition stratégique de l'État congolais qui est celle d'un acteur en quête d'influence et de sécurisation de ses intérêts miniers dans un système mondial où les infrastructures, les ressources naturelles et la diplomatie économique s'entrelacent. Cette transformation appelle une modernisation des administrations sectorielles du secteur ferroviaire, notamment de la Société nationale des chemins de fer (SNCC) et de la Société commerciale des transports et des ports (SCTP). Cela nécessite la planification et la coordination interministérielles, mais aussi la diplomatie économique. La RDC doit ainsi pouvoir pleinement tirer parti de ces plateformes de coopération régionale et internationale et éviter de se limiter à un rôle de fournisseur de ressources naturelles. Ainsi cet article démontre que les corridors, qu'ils soient industriels ou de transits, doivent être envisagés non pas comme des fins en soi, mais comme des dispositifs structurants et intégrateurs de la politique économique nationale.

## **II. Moderniser l'architecture financière et technologique de l'action publique : une lecture croisée entre conjonctures de la politique monétaire et automatisation par l'IA des marchés publics**

Les transformations institutionnelles en République démocratique du Congo se mesurent également à l'aube des réformes engagées dans le domaine financier et de l'innovation technologique appliquée à la gestion publique. La contribution de Jacques Ndonga et de ses collègues met en lumière l'enjeu majeur que constitue l'indépendance de la Banque Centrale du Congo dans un contexte de fortes pressions politiques et de besoins budgétaires conséquents. À travers une analyse économétrique portant sur la période 1990-2021, les chercheurs montrent que le recours au *seigneuriage*, c'est-à-dire la création monétaire permettant de financer les déficits publics, demeure perçu comme une option légitime face aux défis du sous-développement. Toutefois, ce mécanisme, s'il devient systématique ou abusif, expose la stabilité macroéconomique à des risques importants, comme la perte de crédibilité monétaire, la montée du niveau général des prix, voire la spirale inflationniste. L'étude révèle que seule une indépendance réelle de la Banque centrale renforce durablement sa capacité à lutter contre l'inflation et à soutenir la croissance. Dès lors, la modernisation de la gouvernance financière passe par plusieurs éléments. Elle doit comprendre une séparation effective entre politique budgétaire et politique monétaire. Elle doit aussi développer les capacités institutionnelles en termes de recherche, de gestion de la donnée statistique et de profondeur des marchés financiers. Enfin, elle doit inclure une stratégie claire de dédollarisation visant à mieux ancrer la confiance dans la monnaie nationale.

Cette modernisation financière trouve un écho technologique dans l'étude menée par Prince Wilondja Wabilima sur l'intégration de l'intelligence artificielle dans la commande publique. Dans un secteur sensible, historiquement traversé par des pratiques informelles et des risques élevés de corruption, l'IA apparaît comme un vecteur puissant pour servir de courroie de transparence, de traçabilité et d'efficacité. Les technologies algorithmiques offrent notamment la possibilité d'automatiser certaines étapes de la passation des marchés, d'améliorer l'identification des irrégularités et de renforcer la reddition des comptes. Cependant, l'étude souligne que ce potentiel demeure, pour l'heure, limité par des contraintes structurelles significatives. Ces dernières incluent le déficit de compétences numériques dans l'administration, les infrastructures technologiques insuffisantes, la gouvernance encore embryonnaire de la donnée publique, la dépendance vis-à-vis des acteurs privés internationaux. Pour qu'une telle réforme soit pleinement bénéfique, elle doit impérativement reposer sur un cadre juridique et éthique rigoureux. Ce dernier doit garantir la responsabilité finale des autorités contractantes, la supervision humaine des processus algorithmiques, ainsi que la transparence de l'utilisation des systèmes d'IA, conformément aux recommandations internationales auxquelles la RDC a récemment adhéré. Il est important d'observer néanmoins que l'article de Prince Wilondja nuance en proposant d'instaurer des garanties éthiques humaines dans ce recours à l'Intelligence artificielle. Ainsi, il observe que la gouvernance de l'IA doit garantir la primauté humaine. Elle doit maintenir une supervision significative pour les décisions à haut risque « humain dans la boucle », et assurer la redevabilité par la transparence et l'« auditabilité » des systèmes. Il cite une décision du Conseil d'État français de 2022. Il ajoute, s'appuyant sur une analyse de l'Union africaine de 2011, que cette démarche serait multipartite, impliquant activement le gouvernement, le secteur privé, le monde universitaire et la société civile. Elle s'avère indispensable pour coconstruire des solutions pertinentes et renforcer l'acceptabilité sociale. Il observe, en définitive, que l'IA ne doit pas être perçue comme une fin en soi, mais comme un outil puissant au service de l'intérêt public. Il en ressort que, d'une part, la RDC peut s'appuyer sur la dynamique créée par la validation en 2025 de son rapport UNESCO-RAM (Readiness Assessment Methodology) aligné aux recommandations UNESCO. D'autre part, elle doit équilibrer innovation et responsabilité. Elle peut ainsi faire de l'IA un allié pour la modernisation de l'État, la bonne gouvernance et l'amélioration des services rendus à ses citoyens, conclut-il.

De ce qui précède, qu'il s'agisse de réguler la création monétaire ou d'automatiser grâce à l'intelligence artificielle la gestion publique, l'État congolais se trouve engagé dans une transition multidimensionnelle. Dans cette transition, la quête de modernité doit continuellement composer avec les réalités institutionnelles, politiques et sociales internes. La consolidation de la gouvernance financière et la digitalisation de l'action publique constituent des avancées essentielles, mais leur réussite dépend de la capacité de l'État à renforcer ses fondations juridiques, techniques et administratives. Dans cette perspective, la modernisation ne saurait être réduite à une adoption d'outils nouveaux ; elle implique une transformation profonde des pratiques, des structures et des valeurs qui fondent le service public et l'État de droit.

### III. Gouverner en contexte exceptionnel de « l'état de siège » entre besoins de sécurité nationale et équilibre constitutionnel autour du régime politique et du respect des droits humains

Les transformations institutionnelles de l'État congolais s'apprécient également à travers les mécanismes juridiques activés dans les situations de crise. Le régime de *l'état de siège* instauré dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu constitue à cet égard un révélateur majeur des tensions qui traversent la gouvernance publique nationale. L'étude de Jean-Marie Hwinyiri montre que, si la nécessité sécuritaire a justifié le recours temporaire à des mesures d'exception, leur mise en œuvre soulève des interrogations profondes. Ces interrogations concernent la hiérarchie des pouvoirs et la protection des équilibres constitutionnels. En pratique, la proclamation de l'état de siège a entraîné une hybridation des fonctions civiles et militaires au niveau provincial, le gouverneur militaire devenant à la fois chef de l'exécutif, représentant du pouvoir central et commandant des opérations militaires. Cette concentration de prérogatives semble fragiliser le principe du régionalisme politique et réduit substantiellement la marge d'autonomie des provinces concernées, bien qu'il s'agisse d'un cas de gouvernance exceptionnelle prévu constitutionnellement. La suspension de fait des organes délibérants provinciaux a en outre mis en veille un élément essentiel du pluralisme démocratique, à savoir: le contrôle politique des exécutifs locaux par des autorités élues.

D'un point de vue juridique, l'état de siège n'a pas formellement aboli les garanties fondamentales liées à l'État de droit. Il a néanmoins instauré une situation d'exception où les prérogatives du pouvoir central se sont étendues au détriment de la Province et des Entités territoriales décentralisées. Ainsi, Jean Marie Hwinyiri rappelle que le gouverneur militaire demeure soumis, en principe, aux règles ordinaires de légalité administrative, en dehors des actes explicitement couverts par le régime dérogatoire. Le juge administratif conserve donc un pouvoir d'annulation en cas d'illégalité manifeste. De même, son statut judiciaire relève de la Haute Cour militaire pour les infractions pénales, tandis que les litiges civils restent du ressort du droit commun.

L'absence initiale d'un cadre organique clairement défini, pourtant exigé par la Constitution, a toutefois laissé le gouverneur militaire évoluer dans une zone grise normative. Cela a exposé le modèle congolais de gouvernance territoriale à des risques d'arbitraire et de centralisation excessive des pouvoirs. Cette situation a été interprétée comme une forme de tutelle inédite exercée par les autorités nationales, renforçant le contrôle hiérarchique du Président de la République et des ministres de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice. Elle met en lumière la place cruciale des dispositifs juridiques dans l'encadrement des états d'urgence afin de préserver la confiance citoyenne et d'éviter que l'exception ne devienne la règle.

L'analyse de Jean Marie Hwinyiri rappelle et met en évidence une tension structurante du système administratif congolais. Celle-ci consiste à garantir l'ordre public dans un contexte sécuritaire critique tout en préservant les principes qui fondent l'État de droit et la participation démocratique au niveau local. Elle invite à une institutionnalisation plus rigoureuse du régime de l'état de siège, par l'adoption d'une loi organique précisant les limites, les responsabilités et les contrôles inhérents à la substitution de l'autorité civile par une autorité militaire. La résilience démocratique de la RDC dépend de cette capacité à gouverner l'exception sans en compromettre les fondements républicains.

Au regard des théories classiques de l'État, comme consolidé par les traditions constitutionnalistes et administratives, l'analyse de la mise en œuvre de l'état de siège en Ituri et au Nord-Kivu invite à une réflexion sur la manière dont les principes fondamentaux de la souveraineté publique s'adaptent aux contextes de menace grave contre l'ordre public. Il convient d'emblée de rappeler que l'état de siège est un mécanisme expressément prévu par la Constitution de la RDC, conçu pour répondre à des circonstances exceptionnelles, et qu'à ce titre, il participe d'une administration juridiquement encadrée de la sécurité nationale. Néanmoins, son activation et sa prolongation modifient temporairement l'articulation des pouvoirs publics. On observe ainsi une concentration inhabituelle de prérogatives entre les mains de l'autorité militaire provinciale. Cette concentration s'accompagne d'une recentralisation fonctionnelle des compétences normalement exercées au niveau local, ainsi que d'une transformation du rapport à la règle juridique ordinaire, du fait de dérogations justifiées par l'urgence sécuritaire. Ces évolutions ne constituent pas en elles-mêmes une remise en cause du droit constitutionnel. Elles invitent toutefois à mesurer avec discernement leurs implications sur la séparation des pouvoirs, l'autonomie provinciale et le maintien d'un contrôle juridictionnel effectif. Les doctrines relatives à l'*État de droit* soulignent, dans ce registre, l'importance d'une gestion proportionnée et strictement limitée dans le temps des régimes d'exception. L'enjeu n'est pas de contester leur existence, mais d'assurer que leur application ne produise pas, par effet d'accumulation, une forme de normalisation de l'exception. Le retour progressif à la pleine application des règles ordinaires doit ainsi demeurer un objectif explicite, inscrit dans une stratégie institutionnelle de sortie de crise.

#### **IV. Les pratiques silencieuses de recrutement public sans concours et autres réalités informelles de gouvernance administrative à Kolwezi et en RD Congo**

La transformation de l'État ne se manifeste pas uniquement dans les réformes visibles, les dispositifs sécuritaires ou les chantiers de modernisation technologique. Elle se joue également au niveau des pratiques ordinaires qui façonnent, au quotidien, la relation entre l'administration publique et les citoyens. L'étude de Patient Muhange Mwene sur les déterminants de l'accès à l'emploi public à Kolwezi constitue, à cet égard, une contribution essentielle à l'analyse de la gouvernance publique congolaise.

À partir d'un échantillon représentatif de 343 agents répartis dans 42 services publics, l'auteur met en évidence une dissociation préoccupante entre les normes juridiques régissant le recrutement administratif et leur application effective. Les données statistiques, validées notamment par le test du khi carré, montrent que l'accès à la fonction publique reste encore influencé dans de nombreux cas par des logiques sociopolitiques. Ces dernières incluent le népotisme, les réseaux personnels, les affiliations politiques, religieuses ou communautaires. Le mérite et les compétences professionnelles ne semblent pas entrer en ligne de compte. On doit s'inquiéter du fait que la probabilité d'un recrutement conforme à la loi se situe statistiquement sous celle d'un recrutement fondé sur des pratiques informelles.

Ce décalage entre les normes juridiques et leur application opérationnelle n'est pas un phénomène isolé ; il trouve un écho dans la littérature classique et contemporaine en sociologie de l'action publique et en sciences administratives. Les réflexions de Max Weber sur la bureaucratie rationnelle-légale, ainsi que les analyses plus récentes sur les dynamiques informelles au sein des organisations publiques, montrent que de nombreux systèmes administratifs, y compris ceux en cours de modernisation, doivent composer avec des tensions

structurelles. Ces tensions existent entre l'idéal de neutralité du service public et l'influence des contextes sociopolitiques dans lesquels ils s'inscrivent. La RDC ne devra pas y faire exception face à l'étendue des recrutements informels encore ambiants. L'étude de Patient Muhanga Mwene souligne par ailleurs que l'absence d'outils robustes de contrôle, de responsabilisation et de transparence entretient un système de recrutement peu compatible avec la justice organisationnelle et la consolidation de l'État de droit.

Au-delà du constat, les enseignements pratiques formulés par l'auteur se révèlent particulièrement instructifs pour une administration en quête d'efficacité et de crédibilité. Ils visent entre autres à renforcer les mécanismes de sélection ouverts et transparents, d'assurer la publicité des postes, de professionnaliser les circuits de recrutement et de dépolitiser la gestion des carrières publiques. Ces orientations s'inscrivent dans une perspective plus large de loyauté républicaine et de renouvellement du pacte administratif entre l'État et ses agents. L'étude révèle ces réalités silencieuses. Elle rappelle que toute réforme administrative, que ce soit sur le plan institutionnel, technologique ou sécuritaire, est vouée à l'échec. Cela arrive si elle ne s'accompagne pas d'une transformation profonde des pratiques, des cultures organisationnelles et des modalités d'accès au service public. À Kolwezi comme ailleurs, l'avenir de la fonction publique dépend de sa capacité à incarner fidèlement les principes d'égalité des chances, d'intégrité et de mérite, garants d'une action publique légitime et efficace.

Ces constats interpellent directement les autorités nationales chargées de la modernisation de l'administration publique, notamment la Vice-Primature de la Fonction publique dont dépend l'École nationale d'administration. Les défis révélés par l'étude menée à Kolwezi constituent autant d'opportunités pour accélérer une refonte des mécanismes de recrutement et de gestion des carrières publiques. La consolidation des concours ouverts, l'usage des technologies de traçabilité des dossiers des candidats, l'amélioration de la gouvernance des données administratives ainsi que le renforcement des programmes de formation initiale et continue portés par l'ENA apparaissent comme des axes prioritaires d'action. En d'autres termes, la réforme de la fonction publique ne peut se limiter à la production de normes et de programmes au niveau central. Elle doit s'accompagner d'une transformation institutionnelle opérationnelle, permettant d'aligner la pratique sur le droit, en particulier dans les provinces. Dans ce rôle, l'ENA se positionne comme un levier stratégique essentiel. Elle vise à professionnaliser les élites administratives, à promouvoir l'éthique du service public et à contribuer, de manière structurelle, à la restauration de la confiance du citoyen envers l'État. Depuis maintenant 10 ans, ses résultats deviennent de plus en plus opérants dans l'appareil institutionnel de l'État congolais.

**Academic Editor :** Ecole Nationale d'Administration, RDC

**Citation :** Tombola Muke, Baraka-Akilimali J., Mpanda H. (2025). « Éditorial : Retour sur les transformations institutionnelles en RD Congo entre enjeux globaux de la modernisation et contingences de la gouvernance nationale » in *Revue inflexion de l'École Nationale d'Administration de la RDC*, Numéro 001 ? Vol 1. p.1-19.

**Copyright :** © 2025 par ENA-RDC. Soumis pour une éventuelle publication en libre accès selon les termes et conditions de la licence Creative Commons Attribution (CC BY-NC-ND). Licence : Article © 2025 by Revue Inflexion d'Ecole Nationale d'Administration is licensed under CC BY-NC-ND 4.0

**Clause de non-responsabilité :** Les propos tenus dans la revue INFLEXION engagent uniquement leurs auteurs. Ils ne sauraient refléter la position de l'École Nationale d'Administration ni de la revue. La responsabilité de tout contenu injurieux, diffamatoire ou illicite incombe exclusivement à son auteur, sans préjudice des droits d'auteur cédés à la revue.