

**La gouvernance au Congo entre tradition et modernité :
L'exemple de la gestion des Circonscriptions d'action sociale de
Pointe Noire et du Kouilou.**

**Ahmed LEMIGUI, Chargé de mission au Pôle ressources et expertise en
Travail social/IRTS de Bretagne/Rennes.**

**Isabelle JEGOU Assistante de service social/ Sauvegarde de l'enfance et de
l'adolescence/Lorient.**

I) Données générales et problématique :

Ce travail porte sur les modes de gouvernance des services d'action sociale dans les Départements de Pointe-Noire et du Kouilou au Congo Brazzaville. La gouvernance peut être considérée comme l'ensemble des principes formels et informels, des modalités de mobilisation et de sanctions, qui définissent les rapports entre les décideurs ou les responsables d'une organisation du travail et ceux qui y travaillent. Si cette assertion fournie une première idée sur les espaces d'application de ce concept, elle ne dit rien sur sa portée et ses limites. C'est en menant une première réflexion sur son application dans des contrées lointaines marquées par une histoire particulière, une culture spécifique et des réalités propres, sur une période s'étalant de 2008 à 2011, que nous sommes parvenus à faire émerger un ensemble d'interrogations qui nous ont servi de fil conducteur à ce travail d'investigation. Des questions qui nous ont servi de base non seulement à réfléchir sur des réalités complexes mais aussi à opérer des ajustements dans le cadre des actions de formation que nous avons mis en place au profit des professionnels au fur et à mesure que nous pouvions les mettre à jour. Ces questions sont multiples et peuvent se résumer ici : les modalités d'organisation du travail sont-elles les mêmes quels que soient les contextes de travail ? Peut-on parler d'universalité ou de spécificités des modes d'organisation de la production ? Peut-on évoquer un modèle particulier au Congo ? Le travail social a-t-il des modalités de fonctionnement spécifiques à ce pays (relations de pouvoir, fondements de l'autorité, processus de prise de décision, etc.) ? Quelle sont les sources de la légitimité du pouvoir ? La personnalité du responsable influence-t-elle sur le fonctionnement des services ?

Les analyses de la nature des personnalités des chefs qu'E. Durkheim a faites il y a un siècle sont-elles d'actualité ? Pour Durkheim : « Un chef faible, incertain, leur paraît être la pire des calamités. On peut donc croire que c'est avec une certaine spontanéité que les clans primitifs se sont soumis au pouvoir central. ».

Les réalités propres au contexte Congolais ont certes évolué pour voir cohabiter des formes d'autorité traditionnelle ou charismatiques avec celle que M. Weber nomme rationnelle/légale. Nous percevons aussi des fonctionnements spécifiques dans les équipes qui voient se croiser des contraintes organisationnels ou institutionnels y compris la personnalité de leurs membres, une personnalité du chef (K. Lewin) et l'impact des traditions culturelles

influençant les relations interpersonnelles dans la sphère du travail. Nous nous sommes alors interrogés sur les éléments qui permettent à ces organisations du travail de préserver le tout cohérent qui les caractérise et pour qu'ils : « (...) ne se heurtent pas en des mouvements discordants. »

II) Approche méthodologique :

Afin de répondre aux questions posées et éclairer nos regards, nous avons fait le choix d'une méthodologie qui consiste à croiser deux dimensions. La première démarche est qualitative. Elle nous a amenée d'une part, à mener des entretiens avec des cadres et des fonctionnaires des différents services. Nous avons ainsi réalisé 15 entretiens sur un mode semi directif à partir d'une grille que nous avons réalisée sur la base des questions posées pour la structuration de ce travail. Et d'autre part nous en avons réalisé d'autres qui retracent la biographie d'une dizaine des professionnels en les invitant à restituer l'évolution de leurs visions du monde dans la sphère du travail. La seconde est quantitative et se traduit par l'élaboration d'un questionnaire que nous avons fait passer auprès de l'ensemble des salariés des services participant au processus de formation (65 personnes). Il interroge les salariés sur les modes de fonctionnement des services, leurs relations à la hiérarchie, les espaces de liberté/marge de manœuvre dont ils disposent, les perspectives de carrières, notamment. Toutes ces données ont été complétées par des observations relevées sur le terrain. En effet, nous avons eu l'occasion lors des sessions de formation de demander aux équipes de se reconstituer. En demandant aux équipes de s'adonner à des exercices différents (la prise de décision en équipe, élaboration d'outils de travail nécessaires aux interventions, etc.) nous avons pu observer des modes de fonctionnements qui caractérisent les liens entre les agents et les responsables des circonscriptions.

III) Eléments d'analyse des données recueillis :

Il en ressort de nos investigations trois modèles de gouvernance des circonscriptions d'action sociale dans cette région du Congo. Des modèles qui correspondent à des logiques qui voient coexister la part de la modernité et celle de la tradition. Les responsables des structures sont continuellement mis en situation de faire le lien entre la hiérarchie et la base. Ils ont une fonction de tampon ou d'intermédiaire d'une part à faire appliquer les décisions prises au niveau de l'administration centrale tout en tentant de préserver les principes très formels et hiérarchisés voire protocolaire qui régissent le fonctionnement de l'administration centrale dans sa globalité. Et d'autre part, à insuffler des dynamiques positives de travail qui doivent persister malgré les difficultés inhérentes au fonctionnement des structures (manque de moyens matériels et humains, absence de possibilités de formation continue, absence de formation réelle en méthodologie d'intervention en travail social pour un certain nombre d'agents). Ces deux types de modèles représentent, bien entendu, des tendances, des traits généraux qui caractérisent les responsables et qui se répercutent sur la manière dont le travail peut être envisagé. Des figures dont les caractéristiques ne peuvent être déclinées en dehors des spécificités du Congo où le chef doit forcément incarner une fonction d'autorité affirmée s'il souhaite « maintenir son rang et se voir respecter par les autres ». Il s'avère que plus le responsable accorde de l'importance au protocole, aux procédures, etc. et plus il essaiera de

d'affirmer son autorité d'une manière prononcée. Nous nous retrouvons dans une configuration ou un continuum se dessine. Ces figures sont les suivantes. Il s'agit du : **modèle du responsable détaché** qui tente dans ses décisions, ses prises de position de garder une certaine distance à l'égard de sa hiérarchie et accorde beaucoup d'importance au relationnel à l'intérieur de son équipe. Il cherche continuellement à préserver un équilibre entre « le trop et le pas assez ». En agissant de la sorte, il vise à créer une harmonie au sein des groupes de travail en évitant de « scléroser le système ». Ses décisions et sa gestion de l'équipe s'inscrivent dans la durée. Son autorité sera reconnue au travers de ses victoires sur le système (recherche de solution). Les conflits seront gérés à « l'amiable », la recherche du consensus. Le **modèle procédurier/applicationniste** se retranche derrière les décisions administratives et rappelle constamment la nécessité de les appliquer. Il brandit toujours le risque de la sanction qui viendrait d' « en haut ». Si la communication existe bel et bien entre les membres de l'équipe, elle se présente parfois sous forme d'ordres ou de consignes à exécuter. Le chef dans ces modes de fonctionnement ne fait pas de différence entre personne diplômée ou pas. Les initiatives prises par les agents sont très limitées. Il existe comme une espèce de délivrance lorsque le chef s'absente. Dans ce système, le chef réfute le plus souvent sa part de responsabilité dans les possibles dysfonctionnements. **Le modèle autoritaire paternaliste** qui s'incarne dans des personnalités qui cherchent à exercer une autorité de contrôle sur les agents. Il se traduit par une certaine condescendance qui inscrit ces derniers dans des rapports de dépendances et de subordination. Les agents doivent continuellement se référer au chef qui réalise qui centralise toutes les informations, les fait circuler à l'intérieur comme à l'extérieur de la structure. Des actes aussi anodins comme la rédaction et l'envoi d'une lettre à un usager doivent être contrôlés par le responsable.

Selon le modèle, la nature des relations entre la hiérarchie et les membres de l'équipe se répercutera sur les relations professionnelles avec les usagers et ce de façon plus ou moins positive : quête de la reconnaissance.

Les analyses des modes de gouvernance des circonscriptions d'action sociales telles que nous les exposons ici ne peuvent s'envisager en dehors du contexte socio-historique propre au Congo. Un contexte marqué au niveau de son fonctionnement d'une part par l'influence encore marquée de la présence coloniale et d'autre part par l'instabilité politique que le pays a connu à plusieurs reprises depuis son indépendance. Ces réalités qui influencent les politiques sociales en général et le travail social en particulier se répercutent aussi sur les modes de gestion des recrutements et de définition des plans de carrières des travailleurs sociaux encore très limités aujourd'hui. Des fonctionnements qui présentent bon nombre de limites et auxquels vient se surajouter la concurrence qui existe entre le champ du médical et du social. En analysant les profils des travailleurs sociaux intervenants au sein des circonscriptions, nous pouvons repérer trois types de professionnels :

- 1- Les professionnels diplômés avant la guerre de 1996-1997. Il s'agit de professionnels qui ont réalisé leur formation soit à l'étranger essentiellement en Belgique. Soit des personnes ayant réalisé leur formation au sein de la seule école du travail social au Congo à savoir le Centre Joseph Loukabou. Ils ont été formés principalement au travail communautaire.

- 2- Les bénéficiaires du soutien inconditionnel du réseau qui bénéficient des systèmes de népotisme, des privilèges d'appartenance catégorielle ou des solidarités ethniques. Il s'agit de professionnels qui exercent sans qualification dont l'embauche s'est opérée durant la guerre avec des critères de sélection qui ne sont jamais les mêmes, des critères flous. Ils ont été embauchés essentiellement pendant la période de l'immédiat après guerre et dans les années qui l'ont suivie. Nous n'avons pas suffisamment de recul pour mesurer le degré de compétence au moment de l'embauche de cette catégorie tellement elle a acquis une expérience qui la différencie très peu des personnes diplômés.

- 3- Les diplômés sans formation sociale: cette catégorie exprime la volonté du changement affichée. Celui-ci reflète le désir grandissant de l'Etat et de l'administration de valoriser les diplômés qui ont du mal à trouver des postes de travail. Des procédures un peu plus rigoureuse d'embauche sont mises en place dans le recrutement de cette catégorie avec des exigences de niveau et des tests d'entrée dans les postes. Il s'agit d'une catégorie dont les lacunes en matière de méthodologie d'intervention sont grandes mais dont les connaissances théoriques sont manifestes. Des licenciés en droit ou en psychologie seront rarement valorisés, identifiés au sein d'une équipe comme personnes ressources. Il est aussi fréquent que les connaissances universitaires acquises soient parfois loin du champ des sciences sociales ou humaines, socle des formations en travail social.

Bibliographie :

B. Cavancalti, *Le leadership dans les organisations publiques au Brésil*, Presse de l'Université de Laval, 2009.

J.-F. Chanlat, *L'individu dans l'organisation : Les dimensions oubliées*, Presse de l'Université de Laval, 1990.

J.-P. Deslauries, Y. Hurtebise (Dir.), *Le travail social international, éléments de comparaison*, Laval, éd. Presse universitaires de Laval, 2005.

E. Durkheim (1913), *Organisations sociales en Afrique orientale*, Texte extrait de la revue l'Année sociologique, n° 12, 1913, pp. 395 à 397.

E. Durkheim, *De la division du travail social*, Paris, éd. P.U.F., Coll. Quadrige, 2005.

A. Lemligui, *Mise en place de formations en travail social en Afrique : un espace d'ajustement interculturel*, in A. Mançao et Cl. Bolzman (Dir.), *Transnationalités et développement : rôles de l'interculturel*, Paris, éd. L'Harmattan, 2010.

A. Lemligui, *Formation continue de travailleurs sociaux en Afrique : quelles conditions réunir ou méthodes pédagogiques adopter sur des territoires sociopolitiques spécifiques ?*, 1^{ère} Biennale de formations du social Unaforis, Rennes, 7, 8 et 9 juillet 2010.

C. Oman et D. Blum, *La gouvernance d'entreprise : Un déficit pour le développement* ,
Centre de développement de l'OCDE, Repères N°3.

M. Weber, *Economie et société*, Paris, éd. Plon, 1992.

H. d'Almeida, M. Lakroum et G. Spittler (Dirs.), *Le travail en Afrique noire :
représentations et pratiques à l'époque contemporaine*, Paris, éd. Karthala, 2003.