

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

De la communication interne par le prisme des jeux de pouvoirs:

**Cas de l'intégration d'un nouveau corps des Administrateurs Civils
dans l'administration publique Rd Congolaise.**

Auteur: Alain Kita

Promoteur : Philippe Scieur

Année académique 2020-2021

Master en communication à finalité communication interne et ressources humaines.

« Ce qui nous relie aux autres se sont les interactions mais aussi le cadre des interactions. »

– G. SIMMEL, 1858-1918.

Remerciements

A mon promoteur, le professeur Philippe Scieur, toute ma reconnaissance pour son encadrement, ses précieux et pertinents conseils qui ont enrichi ma réflexion.

A tout le corps enseignant de l'UCLouvain Fucam Mons qui au cours de ces deux années de Master ont su nous transmettre avec passion et aiguïser notre esprit critique.

Aux fonctionnaires et aux Enarques qui ont participé à alimenter mon travail, merci.

A mon frère et mes deux sœurs, merci.

A mes neveux et nièces, épices de nos vies...

A Christophe, éternel complice, ami et frère de toujours, merci pour tout.

A ma compagne, Célia, pour sa patience, son soutien et son amour.

A mon fils, Cyril... lumière du jour.

A mes parents ; Papa, mon Mentor... si fier de t'avoir comme père.

Maman, merci pour ta douceur et ton amour...

Rien de ce voyage n'aurait été possible sans vous deux... Je vous dédie ce travail.

Table des matières

INTRODUCTION	5
CADRE THÉORIQUE	10
Chapitre 1 : La bureaucratie et son analyse par Crozier et Friedberg	15
1.1 Aux origines de la bureaucratie	15
1.2 Analyse par Crozier et Friedberg.....	17
Chapitre 2 : La sociologie de la justification.....	22
2.1 Les grandeurs communes	22
2.2 Les « cités » ou les « mondes »	24
Chapitre 3 : La sociologie de la traduction	26
3.1 Les acteurs et les « actants ».....	26
3.2 Le réseau.....	26
Chapitre 4 : Construction du modèle d'analyse	27
CADRE EMPIRIQUE	28
Chapitre 5 : Méthodologie.....	29
Chapitre 6 : Présentation du terrain d'étude.....	33
6.1 Le secrétariat général chargé des retraités et rentiers	33
6.2 L'Ecole Nationale d'Administration	35
Chapitre 7 : Analyse des données collectées.....	39
7.1 De l'analyse stratégique.....	48
7.2 De la justification.....	52
7.3 De la traduction	57
CONCLUSION.....	59
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	62

INTRODUCTION

La présentation de ce mémoire puise son origine de mon expérience professionnelle au cœur de la réforme en cours dans l'Administration publique RD Congolaise, et particulièrement des remous qu'elle suscite.

Ayant servi d'abord comme conseiller en communication auprès du Ministre national de la Fonction Publique entre 2015 et 2017, c'est aujourd'hui comme consultant que j'accompagne à l'un des axes pivots de ladite réforme, celui du rajeunissement des effectifs et de la mise à la retraite des agents de l'Etat.

En effet, confronté depuis des années à une administration vieillissante et peu qualifiée, le gouvernement Congolais, mu par une volonté de renforcement de capacités, a décidé en 2015 de la création d'un nouveau corps, celui des Administrateurs Civils.

Par le décret 15/037 (JORDC, 2016) en ses articles 2 et 3, le gouvernement en fixe ses attributions :

Les Administrateurs Civils ont ainsi pour mission d' *“exercer des fonctions supérieures d'encadrement, de direction, d'expertise ou de contrôle dans les administrations de l'Etat, les services administratifs d'une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, ainsi que dans les entreprises ou les établissements publics de l'Etat.”*¹

En appui à la matérialisation de sa double ambition, celle de réformer son administration à travers la formation continue des agents et celle d'intégrer le nouveau corps des Administrateurs Civils, le gouvernement Congolais a créé en 2013 l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), dont le décret n° 13/013 (JORDC, 2014) en définit les missions:

- Assurer la formation des agents de carrière des services publics de l'Etat.
- Assurer la formation initiale et continue des cadres supérieurs de l'administration et des différents services publics de l'Etat.

¹ Décret n° 15/037 du 14 décembre 2015 portant création et statut particulier du corps des Administrateurs Civils de l'Administration publique de la République démocratique du Congo, Journal Officiel, n°01-I du 01.01.2016

Au terme d'une formation intensive d'un an, la première promotion d'Enarques, recrutés sur concours à travers tout le pays, a intégré les services de l'administration en septembre 2015.

Depuis l'intégration de cette première promotion, appelée « Patrice Emery Lumumba » en hommage au tout premier et éphémère premier ministre Congolais de l'ère post coloniale, l'administration Congolaise, jusque-là considérée comme la grande muette hormis quelques remous internes syndicaux à caractère corporatiste, traverse une crise profonde (grèves à répétitions, revendications salariales, résistance à l'intégration du nouveau corps...) non anticipée par les initiateurs de la réforme.

Comme le constate Bareil (2004), *“la résistance est difficile à prédire. Elle peut tout autant survenir après l'annonce d'un changement, en cours de mise en œuvre, ou plus tard après son implantation.”*

Pour autant, l'intégration des Enarques ne peut se concevoir à sens unique.

En effet, vu la mission spécifique attribuée à ce nouveau Corps (fonctions supérieures d'encadrement, de direction et d'expertise), c'est avec le personnel dit de commandement, ces cadres intermédiaires que sont les chefs de division, chefs de bureau, directeurs et secrétaires généraux, que le lien direct s'établit. Mais pas que...

A leur tour, les cadres intermédiaires ont pour mission d'intégrer les Enarques au sein de l'administration, à sa culture et aux agents qui la composent.

Ils doivent également assimiler le nouveau mode de fonctionnement qu'induit la mission spécifique du nouveau Corps qu'ils intègrent en leur sein.

Dès lors, il nous a paru pertinent de nous intéresser aux acteurs et à leurs interactions interpersonnelles pour tenter de comprendre les dysfonctions constatées au sein de l'administration, *“la vie organisationnelle devant se comprendre comme un processus continu de communication.”* (TAYLOR JR., 2000).

D'autant que lorsque survient un changement dans une organisation, comme celui en cours dans l'administration Congolaise, *“considérer le changement comme le passage d'un état A à un état B n'est pas très intéressant car ce qui compte est le moment du passage ainsi que l'état B qui est en émergence.”* (BERNOUX P., 2004 p 8).

La présente étude pourrait ainsi modestement contribuer à une première évaluation de cet aspect important de la réforme à travers les processus communicationnels, ce moment de passage et l'état B en émergence, paraphrasant ainsi Bernoux, et aider, nous l'espérons, à identifier des éventuelles propositions.

Pour circonscrire notre recherche, nous nous sommes intéressés à une administration en particulier, le secrétariat général chargé des retraités et des rentiers, administration qui est à nos yeux le champ propice à l'observation et la compréhension de la co-intégration évoquée plus haut entre les agents de l'administration (principalement les cadres intermédiaires) et les Enarques.

En effet, le secrétariat général chargé des retraités et rentiers a pour mission la mise à la retraite progressive des agents en fin de carrière.

Les Enarques quant à eux planifient et en organisent l'effectivité en collaboration avec les cadres intermédiaires qui transmettent ainsi leurs connaissances, encadrent et préparent, pour certains, le passage de témoin.

La conceptualisation qui pouvait, sur papier, paraître évidente à sa mise en œuvre n'a cependant pas eu les résultats attendus.

Des zones d'incertitudes, principalement suscitées par un sentiment de disqualification, de manque de reconnaissance et de sentiment d'abandon par les pouvoirs publics, nombre de tensions, de stratégies et jeux de pouvoirs sont alors apparues, au point de compromettre et rendre inopérante non seulement la greffe du nouveau Corps, mais son intégration au sein de l'administration.

« Le pouvoir d'un individu ou d'un groupe, bref d'un acteur social, est bien ainsi fonction de la zone d'incertitude que l'imprévisibilité de son propre comportement lui permet de contrôler face à ses partenaires. » (CROZIER & FRIEDBERG., 1977 p 61).

Notre hypothèse est de considérer ladite administration comme structurée autour de ces stratégies et jeux de pouvoirs, car « *derrière les humeurs et les réactions affectives, il est en effet possible à l'analyste de découvrir des régularités qui n'ont de sens que par rapport à une stratégie... Il s'ensuit qu'une telle stratégie n'est nullement synonyme de volonté, pas plus qu'elle n'est nécessairement consciente.* » (Ibid, p 48).

Observer et tenter ainsi de comprendre les processus communicationnels qui émergent en situation de changement clarifiera nous l'espérons notre question ainsi problématisée : « *En quoi les stratégies et jeux de pouvoirs permettent-ils de comprendre les processus communicationnels au sein de l'administration Congolaise, particulièrement à la lumière de l'intégration du nouveau Corps des Administrateurs Civils.* »

Notre travail de recherche partira donc clairement du point de vue des acteurs et tentera de comprendre les stratégies mises en place par chacune et chacun.

Nous tenterons également de comprendre en quoi l'arrivée des Administrateurs Civils a modifié les stratégies internes et comment les nouveaux rapports de pouvoirs risquent de rendre inopérante la greffe du nouveau corps.

Pour ce faire, nous serons attentifs à deux composantes majeures identifiées en communication interne, « *la circulation de l'information et l'établissement d'une relation.* » (COBUT & DONJEAN., 2015 p 21), et ce, en « processus de changement » (BERNOUX., 2004 p 8), le changement étant ici à comprendre dans la durée.

Pour éclairer notre réflexion, nous l'articulerons autour de trois outils théoriques, en sociologie des organisations, que nous estimons complémentaires à l'analyse et la compréhension de notre sujet de recherche.

- La bureaucratie et son analyse par Crozier et Friedberg
- La théorie de la convention par Boltanski & Thévenot
- La théorie de l'acteur-réseau par Callon et Latour

Le cadre théorique de l'acteur stratégique de Crozier et Friedberg (1977) permettra notamment un diagnostic opérationnel autour des questions de l'identification des acteurs, leurs ressources et leurs objectifs.

Ce diagnostic sera enrichi par la théorie de la convention (Boltanski et Thévenot., 1987,1991) nous permettant ainsi de cerner l'origine des conflits, les possibles accords et compromis mis en place pour un « vivre ensemble ».

Nous compléterons notre diagnostic par la théorie de la traduction ou de l'acteur-réseau (Callon et Latour, 1991) avec l'objectif de dégager des éventuels points de convergence nécessaires à la (re) construction d'un collectif, formel et informel, indispensable à la réussite du changement.

La structure de notre travail commencera par la revue de littérature, nécessaire à la construction de notre modèle d'analyse.

Nous ferons ensuite la présentation de notre méthodologie avant celle de notre terrain de recherche.

Nous terminerons par l'analyse du matériau à partir de notre cadre théorique.

CADRE THÉORIQUE

Dans le cadre de notre travail de recherche et pour objectiver nos observations, notre revue de littérature tentera de poser un cadre théorique inspiré des concepts clés en corrélation à notre hypothèse.

Pour rappel, notre hypothèse est de considérer l'administration Congolaise comme étant structurée autour de jeux de pouvoirs, et ce dans le processus d'intégration du nouveau Corps des Administrateurs Civils.

La communication interne par le prisme de jeux de pouvoir en contexte de changement est le triptyque de notre hypothèse.

Nous tenterons d'abord une définition des concepts de changement organisationnel, de communication interne et de pouvoir.

Nous affinerons ensuite notre réflexion à travers l'approche stratégique de la bureaucratie et son analyse par Crozier et Friedberg, la théorie de la convention de Boltanski et Thévenot et la théorie de l'acteur réseau de Callon et Latour.

Ces trois outils théoriques nous serviront de cadre théorique.

CHAPITRE 1 : Changement organisationnel, Communication interne

1.1 Le Changement organisationnel

La littérature traitant du changement organisationnel est vaste.

Deux mots contractés, qui nous emmènent d'abord à nous poser la question de leurs significations distinctes et conjointes.

En voici quelques définitions :

- Le changement peut être défini comme « le passage d'un état à un autre, qui est observé dans l'environnement et qui a un caractère relativement durable. » (Collerette et al. 1997).

Dans le cadre de notre travail, nous parlerons de « processus de changement » (Alter, 2000 cité par Bernoux, 2004), car en effet, la notion de processus renvoie à l'idée de continuum, de temporalité indissociable au changement et indispensable à l'observation de la progression (traduisant une amélioration) ou la régression (traduisant une dégradation) du processus.

- L'organisation peut être définie comme « un ensemble de personnes entreprenant une action collective à la poursuite de la réalisation d'une action commune. » (Mintzberg H., 1986).
- Elle est aussi « un instrument que des acteurs sociaux se sont forgés pour régler leurs interactions de façon à obtenir le minimum de coopération nécessaire à la poursuite d'objectifs collectifs tout en maintenant leur autonomie d'agents relativement libres » (Crozier., Friedberg., 1977)

Les notions d'action collective, de but à atteindre en voulant maintenir une autonomie, maîtriser donc le cours du changement ou à tout le moins ne pas se sentir en incertitude et submergé par lui, nous paraît important à souligner dans le cadre de notre recherche.

- Le changement organisationnel quant à lui peut se définir comme un « processus de transformation radicale ou marginale des structures et des compétences qui ponctue le processus d'évolution des organisations » (Grouard B., Meston F., 1998) ou encore,
- Le changement organisationnel peut être défini comme une « modification significative d'un état, d'un système de relations ou de situations de l'entreprise, dont les éléments affectent les différents acteurs de l'organisation (actionnaires, dirigeants, managers et collaborateurs). Il peut aussi bien concerner l'évolution des activités, de la structure et des modes de gestion que la transformation des dimensions culturelles, humaines et sociales de l'entreprise. » (Meier et al. 2007, cités par Donjean et Lambotte. 2012).

Le changement organisationnel est donc à entendre comme un processus qui rebat les cartes dans l'organisation, permettant aux acteurs de déconstruire de l'organisé et ainsi reconstruire du neuf à travers diverses stratégies...

Et Crozier et Friedberg (1977) de le formuler ainsi : c'est donc « un processus de créations collectives à travers lequel des membres d'une collectivité donnée apprennent ensemble, c'est-à-dire inventent et fixent de nouvelles façons de jouer le jeu social de la coopération et du conflit, bref une nouvelle praxis sociale, et acquièrent les capacités cognitives, relationnelles et organisationnelles correspondantes. C'est-à-dire un processus d'apprentissage collectif permettant de constituer de nouveaux construits qui créent et expriment à la fois une nouvelle structuration du ou des champs. »

1.2 La communication interne

Pierre de St George (cité par Donjean et Cobut., 2015) pense la notion très polysémique. Il distingue trois approches de la communication interne :

- La communication interne « opérationnelle » qui concerne le transfert de l'information. A la fois verticale, ascendante et horizontale, elle conditionne le bon fonctionnement de l'organisation ;
- La communication interne « intégrative » qui recouvre tout ce qui vise l'intégration des acteurs au sein de l'organisation. Diriger une organisation c'est aussi veiller aux exécutants et pas seulement à l'exécution de la tâche ;
- « L'organisation comme système de communication »...les comportements comme les relations entre les membres de l'organisation, ou les opinions manifestées par les différents acteurs, sont directement considéré comme des actes de communication.

Ce dernier point retient particulièrement notre attention eu égard à l'hypothèse que nous formulons, celui de partir du point de vue des acteurs (de leurs comportements et leurs relations) pour comprendre les processus communicationnels de notre organisation.

1.3 Le pouvoir

Le pouvoir est à entendre ici comme une interaction, un pouvoir sur...et non un pouvoir de... Chaque acteur dans l'organisation pouvant à un moment de l'interaction l'exercer sur un autre. « ...le pouvoir peut ainsi se repréciser comme une relation d'échange, donc réciproque, mais où les termes de l'échange sont plus favorables à l'une des parties en présence. C'est un rapport de force dont l'un peut retirer davantage que l'autre, mais où, également, l'un n'est jamais démuni face à l'autre » (Crozier et Friedberg., 1977).

Mintzberg (1986) identifie comme sources de pouvoir : le contrôle d'une ressource, la maîtrise d'un savoir-faire technique ou d'un ensemble connaissances... Et Crozier et Friedberg (1977)

CHAPITRE 2 : La bureaucratie et son analyse

2.1 Aux origines de la la bureaucratie

Il est important d'évoquer brièvement les origines de la théorie de la bureaucratie comme études sociologiques avant de présenter son analyse par Crozier et Friedberg, qui nous servira ici de principal outil théorique.

Quelles sont les origines de la bureaucratie ?... « ...la bureaucratie a fait l'objet de nombreuses études qui ont montré que son fonctionnement comportait une part d'incertitude observée dans des effets imprévisibles et fonctionnels. » (SCIEUR P., 2001 p 91)

Au début du XXe siècle, Max Weber (1922), des études faites dans diverses organisations administratives, où il palpe les « réalités sociétales sur les plans diachronique (le temps) et synchronique (les espaces) » (ibid, p 43), conceptualise un modèle idéal-type, dont les caractéristiques sont « une division du travail fixée et officialisée, une hiérarchie clairement définie, un système de règles stables et explicites, une séparation des droits et moyens personnels et officiels, une sélection et carrière du personnel sur le critère des qualifications techniques » (BARTOLI., BLATRIX., 2015 p 14), modèle découlant de la rationalisation constatée tant dans l'administration privée que publique.

La bureaucratie Wébérienne se fonde ainsi sur les bases rationnelles et légales, déjouant ainsi le caractère arbitraire du leadership, avec des règles écrites formelles et une hiérarchie, une division des tâches précises.

Cette approche rationnelle n'est pas sans rappeler la théorie du « one best way » de Taylor (1911) et son OST (organisation scientifique du travail), dont les principes clés sont la division verticale du travail, la division horizontale des tâches, la rémunération proportionnelle au temps et au rendement et une hiérarchie fonctionnelle qui coordonne le travail.

Weber postule même que « ...l'administration purement bureaucratique, donc fondée sur la conformité aux actes, l'administration bureaucratique-monocratique, par sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme et la confiance qu'elle inspire, par conséquent, par son caractère de prévisibilité pour le détenteur du pouvoir comme pour les intéressés, par l'intensité et l'étendue de sa prestation, par la possibilité formellement universelle qu'elle a de s'appliquer à toutes les tâches, perfectible qu'elle est du point de vue technique afin d'atteindre le maximum de rendement, cette administration est, de toute expérience, la forme la plus pratique de la domination la plus rationnelle du point de vue formel. » (GUILLOT P., 1998 p 31)

Le modèle Wébérien fera référence jusqu'au milieu du XXe siècle où, apparaîtront les premières critiques et remises en cause, venant principalement de travaux effectués aux Etats unis, parmi lesquels nous citerons par exemple R. Merton (1910-2003), ou H. Simon (1916-2001).

Merton (cité par Bartoli et Blatrix) et sa théorie de la moyenne portée souligne notamment que « les règlements ne sont plus considérés par les agents comme un moyen de fonctionnement, mais comme une fin en soi, et provoquent une rigidité croissante et le mécontentement du public. » (op.cit, 2015, p 17)

Simon quant à lui, relève l'inefficacité des décisions prises au sein des structures bureaucratiques et plus spécifiquement, « analyse des situations où l'application inefficace de règles trop générales peut conduire à spécifier des règles plus précises, plus nombreuses et plus contraignantes... » (ibid, p 17)

En effet, le modèle rationnel Wébérien peut s'appliquer dans un environnement stable. La place du rôle des acteurs dans l'étude des organisations rend cette condition plus difficile, le formalisme du modèle créant même lenteurs, rigidités et dysfonctionnements, ce que Michel Crozier, qui s'inscrit dans ce courant transatlantique, appelle « le cercle vicieux bureaucratique » (Crozier, 1963)

2.2 Analyse par Crozier et Friedberg

Michel Crozier prolonge cette remise en cause du modèle universel des organisations et propose dès 1963 dans « Le phénomène bureaucratique » (Crozier, 1963) et plus tard avec Friedberg dans « L'acteur et le système » (Crozier, Friedberg, 1977) comme modèle d'analyse, une analyse dite stratégique des organisations.

Elle fait partie du courant de l'analyse politique en théorie des organisations et nous paraît pertinente à appliquer dans le cadre de notre travail en ce sens que l'administration est un terrain non seulement social mais également politique, dans lequel notre observation a souligné nombre de stratégies et jeux de pouvoirs dont l'analyse stratégique donne des clés de compréhension.

Michel Crozier a notamment appliqué sa théorie aux services de l'Etat français. Il considère l'individu comme un acteur qui ne se contente pas de subir de manière passive au sein de l'organisation, et qui développe donc des stratégies pour se ménager des marges de manœuvre.

Les acteurs ont des ressources qu'ils peuvent mobiliser en développant des stratégies censées leur faire atteindre un but, qui n'est pas forcément le même que celui de l'organisation.

Mais Crozier et Friedberg constatent que même si les acteurs sont rationnels, leur rationalité est « limitée » et « contingente », du fait qu'il est rare que toute l'information qui circule dans l'organisation soit à leur portée ou soumise à leur connaissance.

Aussi, l'acteur n'a pas d'autre choix que celui de développer les stratégies qui lui paraissent les moins contraignantes.

L'action collective se construit donc, pour Crozier et Friedberg, de comportements et d'intérêts individuels à travers les relations de pouvoir qui structurent l'organisation, car pour reprendre leurs mots « l'action collective n'est finalement rien d'autre que de la politique quotidienne. Le pouvoir est sa matière première » (CROZIER., FRIEDBERG., 1977, p 17)

Il est retenu les « cinq postulats de l'analyse stratégique » (SCIEUR., op.cit, p 99)

- L'organisation comme action collective.
- L'indétermination des comportements humains ou la liberté de l'acteur.
- L'indétermination inhérente au système d'action et les incertitudes afférentes.
- L'acteur considéré comme une tête ou l'affirmation de l'homo sociologicus cognitif.
- La rationalité limitée et stratégique comme mode d'action et d'explication de l'action.

Crozier et Friedberg prennent ainsi le contrepied de la doxa alors dominante en sociologie des organisations, fondée sur la rationalité parfaite de « l'homo economicus », et mettent en avant, paraphrasant Ph. Scieur « l'homo sociologicus cognitif, qui pense et agit en fonction d'une analyse de la situation » (Ibid, p 98). On ne parle donc plus ici d'agents ou d'individus mais d'acteurs, l'analyse s'articulant ainsi autour de quatre concepts clés que sont la stratégie, les zones d'incertitude, le pouvoir et le système d'action concret.

Passons en revue les quatre concepts clés de l'analyse stratégique :

- **La stratégie** : Comme nous l'avons dit précédemment, la stratégie est donc à comprendre comme l'action ou les actions posées par les acteurs au sein de l'organisation pour parvenir à atteindre des objectifs.
Mais l'acteur ayant une rationalité limitée, ces actions sont déterminées par les ressources dont il dispose ou pense disposer.

Elles sont conditionnées non seulement par l'environnement dans lequel évolue l'acteur (formel) ainsi que dans les liens et les ressources dont disposent les autres acteurs (informel).

C'est dans ces interstices que les stratégies pourront se développer.

Aussi, une stratégie est dépendante du contexte dans lequel elle est mobilisée. Efficace dans une situation A, elle peut s'avérer inefficace dans une situation B, demandant ainsi aux acteurs de s'adapter et réajuster leurs stratégies.

- **Les zones d'incertitudes** : à entendre comme ces interstices que j'évoquais plus haut, ces failles dans le système où les acteurs peuvent développer des marges de manœuvre avec plus ou moins de liberté.

Elles sont souvent créées par un changement organisationnel, comme celui en cours dans l'administration congolaise, créant ainsi des incertitudes que nos « homo sociologicus » ne veulent subir sans agir.

Ils vont donc s'atteler à contourner ou plutôt maîtriser ces incertitudes en les intégrant dans leurs stratégies vis-à-vis des autres acteurs mais également vis-à-vis de l'organisation.

Les zones d'incertitude sont consubstantiellement liées au pouvoir, dans la mesure où l'autonomie des acteurs est confortée ou affaiblie par ces incertitudes, donnant ainsi à l'acteur qui a la plus grande maîtrise, plus de pouvoir sur les autres et inversement.

- **Le pouvoir :**

Crozier et Friedberg le définissent « comme une relation et non un attribut des acteurs » (op.cit, 1977, p 56). En d'autres termes, pour qu'il y ait pouvoir, il se doit d'il y avoir une relation entre au moins deux acteurs, chacun ayant la capacité de mobiliser les ressources dont il dispose pour « négocier » dans son interaction à l'autre.

« C'est une relation d'échange, donc de négociation dans laquelle deux personnes au moins sont engagées. » (Ibid, p 57)

Les auteurs prolongent leur propos en précisant que le pouvoir est donc « une relation d'échange, donc réciproque, mais où les termes de l'échange sont plus favorables à l'une des parties en présence.

C'est un rapport de force, dont l'un peut retirer davantage que l'autre, mais où, également, l'un n'est jamais totalement démuné face à l'autre. » (Ibid, p 59)

En d'autres termes, chacun des acteurs bénéficie dans l'interaction de marges de manœuvres selon les circonstances et les ressources dont il dispose.

Sa force et donc son pouvoir, résideront dans sa capacité à savoir mobiliser les « bonnes » ressources, c'est-à-dire celles qui lui seront favorables et profitables au « bon » moment.

L'organisation délimite cependant le champ d'action des acteurs, rendant ainsi leur rationalité limitée. Ces derniers doivent donc tenir compte des règles internes à l'organisation pour y déployer leurs jeux de pouvoir.

A propos de pouvoir (s) justement, Michel Foudriat (2011, p 372) épingle quatre sources de pouvoir dans l'organisation : [« l'expertise technique, le savoir et les savoir-faire », « la maîtrise des informations », « la maîtrise des règles et de l'attribution des moyens », « la maîtrise des relations avec les environnements pertinents pour l'organisation ou pour toute partie de celle-ci. »]

C'est donc de la mobilisation et la maîtrise de ces ressources que les jeux de pouvoirs entre les acteurs se développeront dans ce que Crozier et Friedberg appellent le système d'action concret.

- **Le système d'action concret** : D'emblée, Crozier et Friedberg soulignent qu'« un système d'action concret n'est pas une donnée naturelle, mais un construit contingent. » (CROZIER., FRIEDBERG., Ibid, p 239)

En effet, les interactions construites autour de ces jeux de pouvoir, le sont, nous l'avons vu, dans la capacité qu'ont les acteurs de transformer les données initiales de leur rationalité limitée par les contraintes fixées par l'organisation, ceci afin d'accroître leurs marges de manœuvres et ainsi redéfinir, transformer les règles du jeu à leur avantage.

Ce qui fait dire à aux deux auteurs que « ce ne sont pas les hommes qui sont régulés structurés, mais les jeux qui leur sont offerts. A la limite, un système d'action concret n'est qu'un ensemble de jeux structurés. » (Ibid, p 244) car en effet, aucune organisation n'est totalement fermée au point de ne laisser aucune marge de manœuvre, de négociation aux acteurs.

Ceux-ci ont donc ainsi une réelle capacité d'action qui peut leur permettre de transformer le système.

Crozier et Friedberg, cités par Philippe Scieur, définissent donc le système d'action concret comme « un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux. » (Scieur, op.cit, p 106).

Cette approche sociologique qui met la focale sur les concepts d'acteurs, de pouvoir et d'action organisée, nous paraît pertinente à mobiliser pour comprendre les relations inter organisationnelles entre les acteurs qui fondent le construit contingent, ce système d'action concret.

CHAPITRE 3 : La sociologie de la justification

Bien que notre hypothèse soit de considérer notre organisation comme structurée autour de jeux de pouvoirs, « une organisation n'est pas uniquement un lieu de pouvoir. C'est un espace d'échanges, de coopération et de coordination qui existe sans nécessairement témoigner de rapports de force, de jeux d'influence ou de stratégies. » (SCIEUR, op.cit, p 154).

C'est fort de ce postulat que nous souhaitons également soumettre notre analyse à la théorie des conventions de Boltanski et Thévenot. Nous en rappelons ici les grands principes avant de dégager les cités qui nous paraissent pertinentes à la compréhension de notre sujet d'étude.

2.1 Les grandeurs communes

Les deux auteurs en effet posent la convention comme cadre d'analyse dans « De la justification, les économies de la grandeur » (1991). Les acteurs ont en effet la capacité de sceller des accords découlant de problèmes auxquels ils sont confrontés et qu'ils tâchent ainsi de résoudre. « Une convention se décrit par des exigences - la régularité du comportement, un ensemble de préférences et des attentes réciproques et correspondantes – qui doivent être publiquement reconnues. Elle est la solution qui se répète, d'un problème de coordination, à partir d'une perception cognitive partagée par l'ensemble des acteurs, et qu'ils trouvent légitime.» (Scieur., Ibid, p 155)

Cette perception cognitive partagée par l'ensemble des acteurs (grandeurs communes) leurs donnent des clés de justification de leurs actions. « Ces

systèmes d'équivalence partagés, de grandeurs communes, permettent à chacun de trouver des repères (objets, individus, relations), qui vont guider ses relations dans la situation, lui fournir des éléments de caractérisation de celle-ci. Ces grandeurs, ces systèmes d'équivalence se déploient dans des « mondes » régis par la cohérence des principes qui y sont activés. » (Amblard et al., 1996 p 78)

C'est donc le principe supérieur commun qui « permet de contenir des désaccords dans l'admissible en évitant qu'ils ne dégénèrent en mettant en cause le principe d'accord, c'est-à-dire la définition des états de grandeur et donc des fondements de la cité. » (Boltanski et Thévenot., 1991, p 100)

Prendre en compte les justifications des acteurs sera au cœur de notre observation.

Boltanski et Thévenot pensent d'ailleurs que « quand on est attentif au déroulement des disputes, on voit qu'elles ne se limitent ni à une expression directe des intérêts, ni à une confrontation anarchique et sans fin de conceptions hétéroclites du monde s'affrontant dans un dialogue de sourds. Le déroulement des disputes, lorsqu'elles écartent la violence, fait au contraire apparaître des contraintes fortes dans la recherche d'arguments fondés, appuyés sur des preuves solides, manifestant ainsi des efforts de convergence au cœur même du différend.» (Ibid, p 26). Les auteurs parlent alors de dispute en justice.

Nous nous intéresserons également, nous l'avons dit, à l'origine des conflits, ce qui nous permettra d'aborder le contexte et donc la situation dans laquelle évoluent les acteurs, la situation qui est

chez Boltanski et Thévenot au cœur de la loupe de lecture et de compréhension des mécanismes de justification.

2.2 Les cités ou les mondes

Boltanski et Thévenot (1991) ont dressé une typologie de six mondes ou cités, (cité marchande, domestique, civique, industrielle, de l'opinion et de l'inspiration), « ...à comprendre comme des formes pures et idéales qui permettent à chaque acteur d'apprécier la situation dans laquelle il est engagé et les conventions qui y sont appropriées. (Scieur, op.cit, p 156), qui sera complétée d'une septième cité - par projets – (Boltanski et Chiapello., 1999).

Nous en développons trois (la cité domestique, la cité civique et la cité industrielle) qui nous paraissent pertinentes à notre recherche, sans pour autant négliger les trois autres cités.

- La cité domestique : La **tradition** en définit le principe supérieur commun. La justification sera associée au respect de valeurs telles la loyauté, la fidélité... Dans la cité domestique, « ...la recherche de ce qui est juste met l'accent sur les relations personnelles entre les gens. » (Boltanski et Thévenot., 1991, p 206) où « les plus grands précèdent et les plus petits succèdent » (Ibid, p 210), « en fonction de la position respective des personnes en présence selon la hiérarchie, le sexe, l'âge, ou le degré d'intimité. » (Ibid, p 213)
- La cité industrielle : Le principe supérieur commun y est défini par « **l'efficacité** des êtres, leur performance, leur productivité. » (Ibid, p 254). Production et gestion en sont les fondements. Les détenteurs d'une expertise sont les « grands » dans la cité.
- La cité civique : Le principe supérieur commun est **l'intérêt général** (équité, liberté, solidarité...). Les intérêts collectifs prévalent. La justification est donc au nom d'un collectif.

Citons également,

- La cité de l'opinion : Le principe supérieur est la notoriété, la reconnaissance dans le regard de l'autre...
- La cité de l'inspiration : Le principe supérieur commun est la création, l'expression du moi profond de chacun
- La cité marchande : Le principe supérieur commun est l'échange de biens et services dans un but de profit.

Les deux auteurs mettent ainsi en avant à travers ces mondes « les indicateurs susceptibles d'interpréter les comportements et les justifications des individus en action. » (Scieur, op.cit, p 158).

Toutefois, « ces cités sont des construits sociaux extérieurs aux individus, qui sont à leur disposition au moment de légitimer ou d'expliquer leurs points de vue ou leurs conduites. Elles ne déterminent donc pas des individus qui en seraient alors en quelque sorte des victimes. » (Ibidem)

CHAPITRE 3 : Théorie de la traduction

La théorie de l'acteur-réseau, dont les textes fondateurs (Akrich, Callon et Latour., 2006) nous permettent d'en présenter brièvement les principaux concepts, nous aidera à compléter notre revue de littérature.

3.1 Les « actants »

La principale innovation de la théorie vient du fait que les auteurs « rejettent toute forme de dualisme entre acteurs et actants » (Latour., 1991). Les actants sont humains et non humains. Les objets – non humains-, explique Latour (2006), sont des acteurs à part entière qui construisent le social au même titre que les humains.

3.2 Le réseau

Tous opèrent donc au sein d'un même réseau construisant ainsi « un univers, commun avec d'autres entités possédant leur propre histoire, leur identité et leur relation. » (Callon., 1991)

Le cadre d'analyse, la traduction, se décline en quatre étapes (Callon., 1986) :

- La problématisation : elle « indique les déplacements et détours à consentir et pour cela les alliances à sceller. » (Ibid). L'acteur confronté à une situation, tente de définir le problème et proposer une solution pour atteindre un point de convergence.
- L'intéressement : d'autres acteurs peuvent manifester leur intérêt et rallier la solution proposée. C'est donc « l'ensemble des actions par lesquelles une entité s'efforce d'imposer et stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a défini dans sa problématisation. » (Ibid, p 185)
- L'enrôlement : évoque l'adhésion des acteurs à ladite solution, ce qui peut aboutir à la formation d'un nouveau réseau d'intérêts. Autrement dit, « l'enrôlement est un intéressement réussi. » (Ibid, p 186)
- La mobilisation : les acteurs qui forment le nouveau réseau mobilisent leur énergie à la mise en application de la solution trouvée.

CHAPITRE 4 : Construction du modèle d'analyse

Après avoir présenté notre état de l'art, les concepts clés que sont l'analyse stratégique, de la justification et la traduction seront le ciment de notre cadre théorique. Nous le soumettrons au matériau recueilli pour en évaluer la corrélation.

Notre hypothèse de départ étant d'appréhender l'administration Congolaise comme structurée autour de stratégies et jeux de pouvoirs, nous articulerons notre modèle analyse de la manière suivante :

- L'analyse stratégique de Crozier et Friedberg nous permettra un diagnostic opérationnel autour des questions de l'identification des acteurs, des ressources dont ils disposent et de leurs objectifs.
- De la justification de Boltanski et Thévenot, nous tenteront de comprendre l'origine des conflits et les possibles accords et compromis.
- De la traduction de Callon et Latour, nous serons attentifs aux éventuelles convergences qui pourraient mener les actants à définir de nouveaux réseaux et ainsi bâtir une co-construction de sens.

Nous justifions notre choix théorique par une double spécificité :

- Un sujet d'application inédit (l'administration Congolaise et ses perspectives d'évolution)
- L'analyse croisée des théories de Crozier & Friedberg, Boltanski & Thévenot et Callon & Latour dans les aspects que nous en retenons, nous paraissent complémentaires à l'éclairage de notre question de recherche ainsi problématisée : « **En quoi les jeux de pouvoirs nous permettent-ils d'éclairer les processus communicationnels dans l'administration Congolaise à la lumière de l'intégration du nouveau corps des Administrateurs Civils.** »

CADRE EMPIRIQUE

CHAPITRE 5 : MÉTHODOLOGIE

Nous avons défini un cadre théorique à partir de notre volonté de comprendre la situation qui prévaut dans l'administration Congolaise et ce, du point de vue des acteurs.

Cette approche constructiviste se basera principalement sur une démarche inductive et une analyse qualitative.

En effet, l'approche constructiviste « réfute l'existence d'un monde réel, d'une réalité extérieure au sujet. C'est une perspective qui affirme l'interdépendance de l'objet et du sujet. » (Mucchielli., 2002, p 33)

Crozier et Friedberg définissent la démarche comme étant hypothético-inductive car elle « part du vécu des acteurs pour reconstruire non pas la structure sociale générale, mais la logique et les propriétés particulières d'un ordre local, c'est-à-dire la structuration de la situation ou de l'espace d'action considéré en termes d'acteurs, d'enjeux, d'intérêts, de jeux et de règles du jeu qui donnent sens et cohérence au vécu. » (Friedberg., 1993 p 304).

Ils soulignent également la pertinence de l'analyse qualitative, que nous retenons comme méthodologie, en ces termes : « l'emploi des méthodes quantitatives ne peut en aucun cas remplacer la connaissance qualitative et fine du vécu des acteurs et de la structuration de leurs relations. » (Ibid, p 311)

De par notre implication dans le suivi et l'évaluation de la Réforme et connaissant nombre de parties prenantes, nous avons fait le choix de procéder par distanciation (Beaud & Weber., 2003) ceci afin de nous garder d'éventuels préjugés ou de donner à l'interaction un caractère biaisé.

C'est cette phase de rupture (Quivy & Van Campenhoudt., 2006) qui nous permettra de garder autant que possible l'objectivité nécessaire à l'analyse, ce moment, cette phase de constatation qui du point de vue des auteurs permet de confronter à un cadre théorique pertinent les données collectées.

Nous avons donc procédé par des entretiens semi directifs et ce en immersion au cœur de l'administration qui nous sert de terrain d'étude et que nous présenterons dans le prochain chapitre.

Nous considérons que notre observation apportera un éclairage à nos entretiens, en ce sens qu'il fera pour ainsi dire « tomber un peu le masque » et nous fera entrer dans le caractère informel et plus spontané des interactions, en espérant y percevoir les décalages d'une part entre l'officiel et l'officieux ou ce qui est censé être et ce qui est réellement.

Le secrétariat général chargé des retraités et rentiers a été le champ social dans lequel, en immersion, nous avons procédé à la majorité de nos entretiens.

Agents de l'administration et Enarques, deux univers croisés que nous avons souhaité interviewer en parité pour obtenir un échantillon exhaustif.

Nous avons donc procédé à douze entretiens semi directifs, six Enarques et six agents ; trois femmes et trois hommes par groupe.

Notre échantillon a voulu s'intéresser principalement aux acteurs dont les interactions sont quotidiennes et où les controverses et autres stratégies et jeux de pouvoirs sont légion.

Une grille d'entretien a été élaborée sur base de notre cadre théorique pour ensuite évoluer et être affiné au fil de notre immersion qui a eu lieu en deux temps. Nos premiers entretiens ont eu lieu entre janvier et février 2021 et les derniers entretiens en Mai 2021.

Certains entretiens ont été enregistrés, notamment ceux avec les Enarques, d'autres non, et l'anonymat a été requis. Nous avons respecté cette exigence.

Cela dénote du climat délétère qui régnait au moment de notre enquête.

En effet, les dernières élections de 2018 qui ont consacré un parti politique historiquement positionné de l'opposition, a suscité de nombreux espoirs notamment au sein de l'Administration Publique.

Presque trois après l'avènement au pouvoir de Felix Tshisekedi, l'actuel président de la RDC, force est de constater que les promesses de campagne ont laissé place à un sentiment d'amateurisme, d'improvisation et de manque de vision à long terme suscitant amertume et désarroi dans l'administration publique.

Comme indicateur, en moins de deux ans, pas moins de trois ministres se sont succédé à la tête du ministère de tutelle, le Ministère de la Fonction Publique, sans que les pouvoirs publics n'aient pensé utile de faire une évaluation, un bilan, ni encore moins une communication responsable en période de changement, nous y reviendrons.

Ayant choisi l'immersion, principalement pour prendre le pouls du champ social que nous souhaitons analyser mais également pour privilégier l'entretien en tête à tête, la pandémie à Covid 19 n'a pas rendu facile l'exercice.

D'abord, les restrictions en termes de voyages ont rendu nos déplacements particulièrement difficiles, ce qui a retardé considérablement notre planning.

Ensuite, nous avons été confronté sur place plusieurs fois aux restrictions sanitaires qui ont empêché le déroulé des entretiens dans des conditions optimales. Pour exemple, en mai, une quarantaine a été imposée à tout le bâtiment administratif posant ainsi plusieurs contraintes logistiques.

Le masque rendu obligatoire, a rendu les échanges moins fluides que lors des premiers entretiens et l'immersion a quelque peu été malmenée.

Pour autant, nous pensons avoir atteint avec notre échantillon un niveau de saturation, eu égard aux redondances constatées.

Nous devons enfin au lecteur l'honnêteté de reconnaître que notre implication au processus de la Réforme a rendu possible et facilité cet exercice et que les résultats que nous présentons sont intrinsèquement liés à cet accès privilégié de l'enquêteur avec son terrain d'étude.

Originaire de la RDC, notre affinité culturelle avec le champ social étudié aura sans doute permis des points de convergence et de compréhension, des affinités ou des appréhensions qu'un enquêteur Hongrois ou Belge n'aurait peut-être pas vécus ou interprétés de la même façon.

L'analyse qualitative laisse ainsi place ouverte à d'autres interprétations, d'autres données qui peuvent enrichir notre modeste contribution.

CHAPITRE 6 : PRÉSENTATION DU TERRAIN D'ÉTUDE

Comme nous l'avons déjà évoqué, nous nous intéressons à l'administration Congolaise à travers un des aspects de la réforme en cours à savoir, l'intégration du nouveau corps des Administrateurs Civils.

Pour circonscrire notre cadre de recherche, nous avons privilégié de mettre la lumière sur une administration en particulier, le secrétariat général chargé des retraités et des rentiers dont les missions seront présentées avant d'évoquer le contexte dans lequel l'Ecole Nationale d'Administration a vu le jour, ses missions et comment elle prépare à l'intégration des jeunes diplômés au sein de l'administration.

Le chapitre suivant partira de cette présentation du terrain d'étude pour l'analyse des données collectées.

6.1 Le secrétariat général chargé des retraités et rentiers

La mission globale du secrétariat général chargé des retraités et rentiers est d'assurer la gestion administrative des retraités et rentiers de l'Etat, à laquelle s'ajoutent comme missions spécifiques celles de :

- Planifier, organiser, superviser, coordonner, évaluer et contrôler toutes les activités réalisées en son nom par les directions décentralisées.
- Elaborer un plan stratégique et en assurer la mise en œuvre.
- Assurer la gestion des ressources humaines ainsi que développer l'informatisation de ses services pour une meilleure communication.

Au niveau de l'administration centrale, le secrétariat général compte cinq directions de gestion et deux dites d'appui pour un total de 110 agents.

Les directions de gestions sont :

- La direction des services généraux et du personnel (DSGP) : chargée de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières.
- La direction de la pension civile (DPC) : chargée de la préparation des données pour la mise à la retraite des agents et la gestion quotidienne des dossiers des retraités civils.
- La direction de la pension militaire (DPM) : chargée de la pension au second degré des retraités militaires et de la police nationale.
- La direction de la rente de survie (DRS) : chargée de la gestion de données ayant trait aux comptes des veuves et orphelins.
- La direction d'appui technique et d'actions médico-sociales (DAT).

Les deux directions d'appui sont :

- La direction du contrôle des effectifs et éléments de paie (DCEE) : chargée de l'assainissement des fichiers de paie pour la maîtrise des effectifs et de la masse salariale.
- La direction des études et planification (DEP) : chargée de la planification et de l'évaluation des activités du secrétariat général.

Et au niveau provincial, ce sont les directions, calquées sur les mêmes structures que celles de l'administration centrale, qui gèrent les retraités.

Le service est sous la responsabilité d'un secrétaire général, épaulé par les directeurs d'administration. Viennent ensuite les chefs de division, les chefs de bureau puis les agents.

Notre terrain d'étude portera sur l'administration centrale basée à Kinshasa, capitale de la République démocratique du Congo, constituée de 110 agents qui devront dorénavant cohabiter, interagir, communiquer avec un nouveau corps, celui des Administrateurs Civils de l'Administration.

Pour rappel, c'est avec les agents qui occupent des postes de commandement, ces cadres intermédiaires, que les Enarques interagissent principalement.

6.2 L'Ecole Nationale d'Administration

Un bref historique nous rappelle que l'idée de la création d'une école d'administration n'est pas nouvelle en RDC. On pourrait même dire qu'elle s'inscrit, telle une antienne, dans une tradition administrative Congolaise.

Déjà en 1960, au lendemain de l'indépendance du pays, la création d'une école nationale de droit et d'administration (ENDA) voit le jour. La mission de l'institution est principalement de former des cadres censés prendre la relève dans la gestion des affaires de l'Etat.

A la « zaïrianisation »² du pays, en 1971, l'ENDA est supprimée en pleine année académique, contraignant ainsi les étudiants à terminer leur cursus à la faculté des sciences sociales, administratives et politiques de l'Université de Lubumbashi.

La lente agonie de l'administration publique Congolaise gangrenée par la corruption et le clientélisme a pendant près de trente ans confondu services publics et intérêts partisans et politiques.

Il faudra attendre 2001 avant la création de l'Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP), née dans l'urgence d'un processus de démocratisation fragile qui constate une criante nécessité de former un personnel qualifié.

² Zaïrianisation est un mouvement politique initié en 1971 au Zaïre (actuel RDC) par le défunt président Mobutu, prônant un retour à l'authenticité africaine.

Révisée en 2007 par arrêté ministériel pour focaliser ses missions sur la formation professionnelle en tant que service public de l'Etat, c'est pas décret (2013) que l'institution naîtra sous sa forme actuelle et sous le sigle « ENA », Ecole nationale d'Administration. Les missions assignées à la nouvelle institution sont entre autres de :

- Assurer la formation des Agents de carrière des services publics de l'Etat ;
- Assurer la formation initiale et la formation continue des cadres supérieurs de l'administration publique et des différents services publics de l'Etat ;
- Assurer la formation des cadres supérieurs des administrations des pays de la sous-région conformément aux accords signés entre le gouvernement de la RDC et les gouvernements étrangers intéressés ;
- Participer au recrutement des hauts fonctionnaires de l'administration publique et des différents services publics de l'Etat ;

La nouvelle institution a très vite été sollicitée par le gouvernement central pour pallier le déficit d'agents qualifiés au sein de l'administration publique et anticiper également le remplacement d'un personnel vieillissant.

En effet, dans la composante IV de sa vision politique et stratégique de Réforme de l'Administration Publique, étaient prioritaires :

- La relance d'une Ecole Nationale d'Administration
- Le rajeunissement de l'Administration publique

Cette nécessité se nourrissait du constat fait en amont que « près de la moitié des fonctionnaires étaient éligibles à la retraite exigeant du gouvernement une mise à la retraite massive des agents en fin de carrière, tout en garantissant des conditions favorables aux pensionnés, en prévoyant de remplacer les départs par des jeunes universitaires suffisamment qualifiés. »

Le gouvernement dans sa volonté de réformer, et vite, l'administration, notamment sous la pression des partenaires extérieurs (Banque mondiale en tête) qui conditionnent souvent l'aide internationale à des réformes structurelles, a

commencé une mise à la retraite massive des agents en fin de carrière sans montrer une célérité identique en ce qui concerne la revalorisation salariale ni l'allocation de pension des agents éligibles à la retraite.

Dès lors, les agents ont rapidement perçu leur mise à la retraite comme l'épitaphe d'une vie souvent consacrée entièrement à la Fonction Publique.

C'est dans ce tumultueux contexte qu'ils ont dû faire de la place à des jeunes, souvent mieux formés et surtout mieux rémunérés.

Par commission d'affectation collective de 2016³ et 2020⁴, ce sont au total 12 Enarques qui ont été affectés au Secrétariat général chargé des retraités et rentiers et répartis dans les différentes directions que compte cette administration, suscitant un chamboule tout sans précédent qui a failli rendre inopérante la greffe de ce nouveau corps.

A titre d'exemple, alors qu'en ses articles 2 et 3 du décret (op.cit., 2015) créant le Corps des Administrateurs Civils, il est clairement stipulé, article 2, que « les Administrateurs Civils exercent des fonctions supérieures d'encadrement, de direction, d'expertise, ou de contrôle (...) », l'article 3 en précise leur mission, « les Administrateurs Civils sont chargés d'exercer sous l'autorité des responsables des administrations, des juridictions et des entreprises et/ou des établissements publics de l'Etat, des fonctions de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, en assurant notamment l'encadrement, l'animation, la supervision et la coordination des services. Ils doivent aussi rendre compte par voie hiérarchique, à travers les rapports de toutes les activités menées aux autorités compétentes auprès desquelles ils sont affectés. »

³ N° BUR.SGRR/FP/DSGP/MKM/483/2016

⁴ N° BUR.SGRR/FP/DRH/111/NNE/237/2020

La mission dévolue aux Administrateurs Civils, conformément à ces deux dispositions, correspond aux emplois dits de catégorie B, définis dans les articles 16 et 17 du statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, c'est-à-dire des emplois de coordination et d'encadrement.

Cependant, l'article 7 alinéa 2 dudit statut stipule que « le recrutement s'effectue exclusivement aux grades d'exécution et de collaboration définis à l'article 17. » Cette disposition devait être modifiée par le gouvernement, qui face à la gronde, la contestation et notamment la pression des syndicats, a reculé.

Conséquence, les Administrateurs Civils sont recrutés et affectés comme agents de collaboration (ATA1), ce qui correspond à la catégorie C « emplois de collaboration et de prestations intellectuelles et techniques... », alors qu'ils sont appelés à exercer les missions dévolues à la catégorie B, celle des cadres supérieurs.

Ce hiatus, cette inadéquation entre les emplois occupés réellement par les Administrateurs Civils et les missions qu'ils sont censés accomplir en vertu du décret de 2015 qui crée leur Corps et en fixe les modalités, rajoute à la confusion et au climat de tensions entre les eux et les agents rencontrés dans leurs administrations d'affectation.

Comme le constatent Moshonas et Baharanyi (2020) « parmi les facteurs qui rendent leur intégration difficile, l'on peut citer la frilosité voire parfois l'hostilité du reste de l'administration envers des jeunes qui sont perçus comme favorisés. » Et les auteurs de prévenir du risque qu'une fois les Enarques « lâchés dans des administrations dont les pratiques professionnelles sont souvent en décalage avec les valeurs et l'éthique que l'ENA leur a inculqué, ils s'alignent sur lesdites pratiques et soient phagocytés par le système. » (Ibid,)

C'est ici qu'intervient le point d'intersection entre l'ENA et le secrétariat général chargé des retraités et rentiers, et sans doute l'un des points de controverse entre les acteurs qui en composent le champ.

C'est ici que naît selon nous le système d'action concret.

En effet, pour le dire avec les mots de Crozier et Friedberg, « sans raisonnement systémique, l'analyse stratégique ne dépasse pas l'interprétation phénoménologique. Sans vérification stratégique, l'analyse systémique reste spéculative, et sans la stimulation du raisonnement stratégique, elle devient déterministe. » (op.cit, p 237)

CHAPITRE 7 : ANALYSE DES DONNÉES COLLECTÉES

Le cadre théorique défini à partir notre état de l'art nous servira de grille d'analyse des données collectées lors de nos entretiens.

Pour rappel, douze entretiens ont été réalisés entre janvier et mai 2021 au secrétariat général chargé des retraités et rentiers, situé dans le bâtiment principal du Ministère national de la Fonction Publique à Kinshasa, RDC.

Le secrétaire général et le directeur des ressources humaines nous ont tous deux facilité la logistique en termes de locaux et de plage horaires pour mener à bien nos entretiens.

Une stricte parité de profession et de genre (6 cadres intermédiaires de l'administration -3 hommes et 3 femmes - et 6 Enarques – 3 hommes et 3 femmes) a été respectée afin de nous donner un échantillon exhaustif.

Par respect pour l'anonymat et la confidentialité requise par certains de nos acteurs, nous proposons de les appeler par des abréviations faciles à identifier et retenir. Aussi, les agents masculins seront AM1, AM2 et AM3 et les féminins seront AF1, AF2 et AF3. Pour les Enarques, partant du même principe, nos acteurs seront EM1, EM2 et EM3 pour les Enarques hommes et EF1, EF2 et EF3 pour les femmes.

Nous avons fait le choix de retenir 8 entretiens sur les 12. Les conditions de l'entretien et les redondances constatées en justifient la raison.

Une mise en contexte de trois entretiens à nos yeux très représentatifs vous est également proposée.

Tableau récapitulatif (échantillon de 8 sur les 12 entretiens)

	Grade	ancienneté	niveau études	âge
AF1	Chef de division	30 ans	graduat	66 ans
AF2	chef de bureau	15 ans	sans	67 ans
AM1	chef de division	18 ans	régentat	59 ans
AM2	chef de bureau	22 ans	diplôme d'état(CESS)	63 ans
EF1	attachée de bureau cat1	3 ans	Licence + ENA	29 ans
EF2	attachée de bureau cat1	2 ans	Licence + ENA	33 ans
EM1	attaché de bureau cat1	3 ans	Licence + ENA	31 ans
EM2	attaché de bureau cat1	1 an	Licence + ENA	35 ans

➤ Mise en contexte 1:

Les quatre premiers entretiens ont eu lieu à Kinshasa, entre le 29 janvier et le 12 février de cette année.

Anticipant les choses depuis Bruxelles, j'avais déjà pris régulièrement contact avec le secrétaire général et le directeur des ressources humaines, pour leur exposer à nouveau mon projet de recherche. Ils ont tous deux accueilli avec enthousiasme ma démarche.

Arrivé le lundi 25 janvier à Kinshasa, nous devions nous rencontrer le secrétaire général, le directeur des ressources humaines et moi, le surlendemain, mardi 27, pour discuter des modalités pratiques des entretiens. Seulement voilà, Kinshasa est Kinshasa ! Il n'y est pas rare que des rendez-vous importants et fermement conclus soient reporté au motif qu'une pluie diluvienne s'est abattue sur la ville la veille... Il a été impossible de mettre la main sur mes deux interlocuteurs toute la journée de mardi et mercredi.

Ce n'est que jeudi que le secrétaire général finira par répondre à mes appels et me demandera de venir le voir le lendemain, jour supposé des entretiens. Un problème de voiture justifiera-t-il. Ça ne s'invente pas !

J'arrive donc le lendemain au bâtiment de la Fonction Publique, qui abrite le secrétariat général des retraités, à 13h30 précises. Le Secrétaire général avait sans doute oublié que c'était la pause déjeuner. Il me recevra deux heures plus tard.

Après lui avoir exposé de vive voix mon projet, pour lequel il a réitéré son soutien et son intérêt, il m'a conduit auprès du directeur des ressources humaines. Accueil très chaleureux du directeur avec qui j'ai travaillé à plusieurs reprises dans le cadre du projet de Réforme de l'Administration.

Quelques civilités plus tard, il demande par téléphone au directeur d'Administration de nous envoyer deux Enarques disponibles pour répondre à ma demande d'entretien.

Il est à noter ici que plusieurs directeurs ont prétexté une charge anormale de travail qui les obligeait à décliner tout entretien pour eux comme pour les Enarques qui travaillent sous leur autorité.

On peut déjà identifier à ce stade précoce, une stratégie, par une forme de résistance voire de sabotage, nous y reviendrons.

Autre fait important à relever, il aura été difficile de trouver une salle de réunion disponible, alors que promesse m'avait été faite de me faciliter la logistique. Plusieurs clés de salle de réunion avaient mystérieusement disparues.

C'est donc dans une salle, sous 40 degrés, sans climatisation, et avec un autre groupe présent quasi tout le long de l'entretien, que nous avons, EF1, EM1 et moi, décidé d'un commun accord de passer l'entretien malgré tout, ce qui de mon point de vue dénotait de leur envie de s'exprimer, de parler... sentiment qui se confirmera lors de notre entretien.

Mais qui sont nos deux interlocuteurs du jour et comment s'est déroulé l'entretien ?

EF1 est la fille du groupe. Elle est juriste de formation, issue de la deuxième promotion de l'ENA, affectée au secrétariat général chargé des retraités en novembre 2017.

EM1 a quant à lui fait des études de relations internationales. Il est de la même promotion ENA que EF1. Il est affecté d'abord à la direction des ressources humaines, avant de rejoindre sa collègue un an plus tard dans le même service. Les deux se connaissent très bien, ce qui facilite l'échange.

A peine nous installons-nous dans la salle de réunion, surpeuplée, où il fait 40 °, que le responsable de EF1 lui demande de venir urgemment à son bureau.

Suspense...

La solidarité de EM1 pour sa collègue est alors immédiate. Il propose que nous l'attendions pour commencer l'entretien ou alors de le reporter dans le cas où EF1 serait empêchée.

Nous en avons profité lui et moi pour parler de tout et de rien en attendant. Football, Réforme de l'Administration en général, politique bien sûr...

Une quinzaine de minutes plus tard, EF1 nous revient. Elle nous explique que son supérieur hiérarchique ne trouvait plus un courrier.... Ouf ! Si ce n'est que ça.

Tout le monde est là ? L'entretien peut enfin commencer.

Je prends la parole le premier. Je me présente à nouveau et pour que l'entretien se passe en toute transparence je leur dis la raison de mon étude, mes motivations. Je leur demande si je peux enregistrer l'entretien. EF1 dit un oui prudent. Je la rassure. Les entretiens sont strictement utilisés pour le travail et aucune mention de l'identité n'est révélée sans accord préalable. Elle dit oui. Je constaterai cependant qu'elle ne quittera jamais l'enregistreur des yeux.

EM1, lui, est plus à l'aise. Sans doute que l'échange pendant le quart d'heure où nous attendions EF1 a consolidé le climat de confiance. Jamais avare d'un bon mot, cela a contribué à détendre petit à petit le déroulé de l'entretien.

De EF1, nous retiendrons de notre entretien la place singulière qu'elle a en tant que femme dans l'Administration. Une administration à majorité masculine et où les femmes ne sont pas de son point de vue utilisées à leur juste valeur.

A la question de savoir comment s'est passé son intégration en tant qu'Enarque, sa réponse est sans nuance.

EF1 : *« euh... ça n'a pas du tout été facile... Les fonctionnaires n'avaient qu'une idée dans la tête...ils pensaient qu'on venait les remplacer pour que eux ils aillent à la retraite, or en réalité ce n'était pas ça... c'était juste dans le but du rajeunissement... donc c'était comme un tonnerre pour ces agents-là, ils ont pensé que nous sommes venu les remplacer, voilà pourquoi ils sont partis en retraite. Ce n'était pas facile, Tu pouvais t'asseoir le matin en arrivant dans une chaise, on te dit lève-toi, tu n'es pas la bienvenue ici »*

« Et en tant que femme », la relance-je...

EF1 : *« nous avons constaté, dès notre arrivée, les femmes n'étaient pas vraiment utilisées.... Même les Chefs de bureau... Elles ne sont pas utilisées, elles ont juste le grade, mais dans la pratique, elles ne pratiquent pas, et vous quand vous avez le diplôme et la connaissance, c'est difficile... On se moquait de nous « Toi tu as fait le droit et tu viens te retrouver dans la fonction publique, nos enfants sont des avocats, des magistrats, et toi tu te retrouves à la fonction publique, là où il n'y a rien.. » pour eux c'est d'abord l'argent, c'est pas l'intérêt du travail. C'était une moquerie ; « nous on est ici, nous on a rien, vous allez vraiment souffrir » c'était vraiment des propos méchants. »*

EM1 a des propos similaires quand on lui pose la question de son intégration dans l'Administration. Il a l'expérience de deux directions, celle des ressources humaines et le secrétariat général dans lequel il travaille aujourd'hui. L'expérience est la même que celle de sa collègue.

Je le titille sur les questions de rémunération notamment. En effet, les Enarques ont un salaire largement supérieur à celui des cadres de direction de l'administration. Comment donc est vécue cette situation ?

EM1 : *« pour la question de rémunération, il faut aussi dire que l'information n'est pas très connue »*

Moi : *« Ah bon ? Comment ça ? »*

EM1 : « *parce que le fonctionnaire en général a du mal à fouiller la vraie information, il est trop dans la spéculation, probablement une question de niveau... en fait, certains qui sont au courant de ce dossier-là, l'argent, savent mais ils n'ont pas le courage de nous le dire en face et nous, nous avons pris une position de ne rien dire, pour se garder les avantages qu'on a c'est plus nous parlions beaucoup, que ces avantages-là soient coupé. Déjà la prime de performance on ne touche plus. On ne touche que la prime des Administrateurs Civils.* »

L'entretien, qui a duré 2h15, s'est terminé dans un climat de véritable complicité. Mes deux interlocuteurs m'ont donné les numéros de téléphone de certains de leurs collègues avec qui ils voulaient que j'échange également, ce que j'ai évidemment accepté avec plaisir.

Nous nous sommes promis de garder contact et de nous revoir lors de mon prochain séjour au Congo, pour évaluer avec eux la situation de leur intégration et comment les choses ont évoluées depuis notre dernier entretien.

➤ Mise en contexte 2 :

L'entretien dont mention a eu lieu courant mai peu avant la mise en quarantaine de tout le bâtiment de la fonction Publique.

J'avais rendez-vous avec AF1, cheffe de division au secrétariat général chargé des retraités. La rencontre se déroulera dans des conditions pour le moins baroques.

En effet, à 14h30 précises je me rends dans la salle de réunion que j'avais déjà utilisée pour mes entretiens précédents et où AF1 était censée me rejoindre. Vers 14h45, n'ayant toujours pas de ses nouvelles, je me dirige vers le secrétariat du service où elle travaille.

Je frappe à la porte, on me demande d'entrer. Je vois en face de moi, assises, deux femmes qui discutent... Je me présente à l'une d'elles et lui dit avoir rendez-vous avec une certaine AF1. La dame me demande d'attendre et m'invite à m'asseoir. J'attends au moins une demi-heure, qui me paraît être une éternité, pendant que les deux femmes, sans me jeter le moindre regard, continuent leur conversation.

N'en pouvant plus d'attendre, je risque un rappel, et demande si on a des nouvelles de AF1. Et là, pince sans rire, celle qui m'avait demandé de m'asseoir et d'attendre me montre sa copine et dit : « mais AF1 est devant vous... Elle vous attendait pour l'entretien. »

A peine ai-je eu le temps de réaliser que AF1 m'interpelle : « *pourquoi vous ne vous intéressez qu'aux Enarques ?* »

Belle entrée en matière !

➤ Déroulé de l'entretien

AF1 est ce que l'on appelle une femme de poigne. Ayant rejoint l'Administration Publique au début des années 1990 sans aucune autre qualification que sa gouaille, elle gravit tous les échelons jusqu'à devenir cheffe de division.

C'est donc avec elle que l'entretien aura lieu, dans le bureau de sa copine secrétaire. Il durera en tout 45 minutes. Elle en refuse l'enregistrement.

Très vite, elle veut mener l'entretien. Je la laisse faire, je m'adapte...

Je me dis que ces informations pas toujours très structurées, sortiront des éléments d'analyse, une fêlure, interstice dans lequel je pourrais tenter une relance...

Elle me parle d'emblée de son parcours, de son entrée à la Fonction Publique avec un simple diplôme d'état (l'équivalent du CESS) et des échelons qu'elle y a gravi par le mérite et sa détermination. Elle a aujourd'hui un graduat.

Je tente alors une observation.

Moi : « *Votre parcours est admirable. Vous avez cependant choisi de continuer de vous former. Que pensez-vous de l'arrivée des Enarques dans l'Administration et notamment l'apport de leurs connaissances ?* »

AF1 : « *Mais ils ne font rien tes Enarques ! J'avais un stagiaire Enarque sous ma responsabilité, il n'a rien fait pendant le stage. C'était juste pour toucher la prime de stage... j'ai dû faire un mauvais rapport.... Surtout les filles... elles ne travaillent pas. Elles pensent aux garçons, au mariage...elles font le commerce dans les bureaux. Elles vendent les pagnes.*»

Moi : « *Aucune expérience positive, avec certains d'entre eux ?* »

AF1 : « *....quelques garçons travaillent bien oui...* »

Moi : « *des exemples de bonnes expériences ?* »

AF1 : « *Tu vois, tu ne t'intéresses qu'aux Enarques et c'est tout ! Toi tu connais mon salaires non ?*»

Moi : « *... non* »

AF1 : « *Moi j'ai trente ans ici et un jeune il arrive et il touche beaucoup plus alors que nous les salaires restent les mêmes. Tu étais conseiller du Ministre non ? Je te voyais ici. Pourquoi tu n'as rien fait ?* »

Moi : « *Heu...* »

AF1 : « *Tu vois ? La faiblesse de l'Etat vraiment... vous nous faites des chômeurs déguisés en fonctionnaires...Il fallait d'abord s'intéresser à notre situation avant de vous occuper seulement des Enarques.*»

Cette présentation des cas et de mise en contexte étant faite, voici l'analyse du matériau ainsi collecté.

7.1 De l'analyse stratégique

L'analyse stratégique de Michel Crozier nous sert ici d'outil théorique pour mettre en lumière la situation que nous avons rencontré dans notre terrain d'étude.

Pour rappel, nous avons l'ambition d'émettre un premier diagnostic de nos entretiens en partant des acteurs. En effet, « l'acteur n'existe pas au-dehors du système qui définit la liberté qui est sienne et la rationalité qu'il peut utiliser dans son action. Mais le système n'existe que par l'acteur qui seul peut le porter et lui donner vie, et qui seul peut le changer » (Crozier., 1977)

- Les acteurs :

Ils ont été identifiés comme allant au-delà, cela va sans dire, de l'Administration concernée par notre enquête. La notion de système, - « un ensemble d'éléments interdépendants, c'est-à-dire liés entre eux par des relations telles que si l'une est modifiée, les autres le sont aussi et que par conséquent tout l'ensemble est transformé » (Bernoux, 1985) - nous paraît très pertinente du fait des interactions qui se tissent à tous les niveaux, toutes les strates, de la base (l'anecdote du portier qui refuse de me laisser entrer dans le bâtiment parce que je viens faire un travail sur les Enarques est assez édifiante !) aux décideurs, c'est-à-dire les politiques. Chacun dans le système, ce construit social, a des objectifs, des ressources qui serviront de substrat à sa stratégie.

Notre échantillon, quoi qu'exhaustif, a une approche stratégique et a donc voulu s'intéresser aux acteurs au cœur de leurs interactions quotidiennes pour en dégager les processus communicationnels qui pourraient éclairer notre compréhension des controverses à travers des stratégies et jeux de pouvoir.

Pour autant, nous ne pouvons passer sous silence, dans une démarche systémique, l'ombre pesante des acteurs à priori invisibles, notamment les politiques, les « décideurs », les partenaires...dont les décisions pèsent sur les interactions des acteurs, et ce principalement à cause du hiatus qui existe bien souvent entre l'intention (conception) et la mise en pratique (terrain).

- Leurs ressources et stratégies :

Nous nous sommes rendu compte que chacun des acteurs mobilisait des ressources, créant ainsi des zones d'incertitude chez l'autre et donc des leviers de pouvoir pour lui, et ce, afin d'atteindre des objectifs (nous en parlerons plus tard) au service de sa stratégie. Ainsi par exemple, les Enarques misent beaucoup sur le facteur compétences comme levier de pouvoir.

EF1 par exemple a beaucoup insisté sur sa formation de juriste et les compétences acquises à l'ENA qui justifient selon elle, la jalousie dont elle se dit victime: *« beaucoup, ils nous aiment pas parce que on est plus qualifiés... on a la compétence alors eux ils sont dans les couloirs, ils ne font rien et puis ils vous utilisent pour faire le travail et après pour toucher la prime du travail ils bouffent l'argent tous seuls alors que c'est nous les Enarques qui travaillons... »*

Et EM2 de relever que : *« les agents sont dans les rumeurs... ils ne cherchent pas l'information... beaucoup sont là et n'ont pas le diplôme alors ils disent on va vous faire souffrir ici. Mais nous on a la connaissance, on peut aller se vendre ailleurs. »*

Ce levier de pouvoir permet par exemple à EM2 de se rendre indispensable car il dit être souvent sollicité par les agents pour faire le plus gros du travail. Ce qui lui donne une véritable opportunité pour d'éventuelles négociations notamment par la protection de ceux qui profitent de son expertise.

AF1 quant à elle met en avant son ancienneté, son expérience comme levier, elle écorne au passage les Enarques qui de son point de vue ne font pas grand-chose non plus. Elle pointe surtout les femmes Enarques qui passent *«le temps dans les ventes des pagnes et des bijoux... elles ne font rien... nous on est ici depuis trente ans...je suis fière. Je suis arrivée D6 (CESS) et je suis cheffe de division aujourd'hui... nous on est ici depuis longtemps. On se*

connaît, eux ils suivent l'argent...»

AF2 pose clairement les bases de sa maîtrise de l'environnement et des codes internes et propres à celui-ci. Les Enarques sont alors perçus comme des intrus. On le voit, chacun met en avant ce qu'il considère comme une force, un atout, comme levier de pouvoir censé créer une zone d'incertitude chez l'autre.

Pour rappel, Crozier et Friedberg distinguent quatre sources de pouvoirs censés permettre à l'acteur d'atteindre ses objectifs (la possession d'une compétence ou d'une spécialité, la maîtrise des relations entre organisation et environnement, la maîtrise de la communication interne qui permet à l'acteur de l'utiliser à son avantage et enfin l'utilisation des règles organisationnelles pouvant servir à maîtriser, voire contourner les incertitudes).

- Leurs objectifs :

Chacun des acteurs poursuit un objectif qui lui est propre. Les Enarques ne cachent pas que la situation privilégiée, notamment financière et en termes de perspectives de carrière est un atout, un avantage qu'ils ne veulent absolument pas perdre.

EM1 le dit très clairement : *« ...donc, la grande majorité il faut le souligner, ce sont des gens qui ne veulent pas fouiller, haha, je veux dire lire, s'informer ainsi de suite, d'où un grand travail de recyclage c'est important, chaque fois savoir, on en est ou avec les statuts, on en est ou avec les règlement d'administration, c'est très important, ce sont des rumeurs, moi je me suis un jour retrouvé avec quelqu'un à la cité qui est aussi fonctionnaire, qui me dit « ouais vous avez des 3 million », j'ai compris qu'il n'avait pas suivi l'information mais qu'il avait suivi une rumeur. Je rencontre un autre qui me dit « vous avez 400.000 » l'information elle n'est pas là mais la rumeur est là et elle circule, et quand les gens sont dans la rumeur on la laisse comme ça et on se protège dans une certaine mesure, sinon on peut perdre les avantages...»*

Tous les leviers de pouvoir sont condensés dans cet extrait de l'entretien. En effet, Il évoque la compétence des Enarques, leur capacité à s'informer et donc à posséder les outils de communication interne indispensables à la maîtrise de leur environnement, des tâches à accomplir ainsi que des règles organisationnelles.

Leur marge de manœuvre est donc importante pour faire face à ce qu'ils appellent la méchanceté de leurs collègues, qu'ils laissent volontairement et un peu cyniquement dans l'ignorance, pour disposer de multi leviers et renforcer ainsi leurs stratégies, renforcer également leur pouvoir et leur place dans l'organisation.

AM3, quant à lui, utilise les leviers d'expérience et de rigueur, de réseaux également au sein de l'Administration. *« Moi j'ai quinze ans ici dans l'administration... j'ai vu passer au moins dix ministres, j'ai l'expérience mais on n'est pas reconnu, je lis beaucoup... je connais tous les statuts. Est-ce que tes énarques ils connaissent les choses que je connais ? Les gens croient que tous les agents sont illettrés, mais c'est faux. Je suis curieux et je connais beaucoup de choses....j'ai l'expérience... »*

Nous voyons bien dans cet échange qu'aucune des parties ne peut prétendre détenir à elle seule tous les leviers de pouvoir et maîtriser ainsi ses zones d'incertitude.

C'est de ces interstices que les marges de manœuvres se mettent en place dans l'organisation, pérennisent ainsi son fonctionnement car chacun des acteurs croit pouvoir à n'importe quel moment des interactions, rebattre les cartes, changer la nature de son pouvoir, qui pourrait passer de celui exercé sur lui à celui qu'il peut exercer sur les autres.

7.2 De la justification

De la théorie des conventions, nous souhaiterions porter notre attention sur l'origine des conflits et les éventuels compromis et accords qui en émergeraient.

- De l'origine des conflits :

Comme nous avons pu le constater lors de nos entretiens, les controverses tirent en grande partie leur origine d'un conflit intergénérationnel. Nous avons pu nous rendre compte de cette zone d'incertitude aussi bien chez les Enarques que chez les fonctionnaires.

Ce sentiment pour les uns d'être jetés à la retraite après de longs services rendus et un sentiment qui leur est insupportable et qu'ils jugent inique. Et fatalement, ce sont les jeunes Enarques qui font les frais de cette frustration.

D'une part donc, les agents, vivent l'arrivée des Enarques comme une menace, venus selon eux les remplacer, et les Enarques de leur côté vivent dans la crainte que les réseaux tissés par les anciens ne soient préjudiciables à leur autonomie dans ladite administration, leurs avantages financiers, mais aussi la circulation de l'information et de connaissances indispensables à la réussite de leur mission future de supervision.

AF1, dans son style cash disait même des Enarques :

AF1 : « *ils sont comme des anarchistes...* »

Moi : « *c'est-à-dire ?* »

AF1 : « *oui ! Ils viennent nous mettre à la retraite... on va devenir quoi avec cette faible retraite ? Elle est si faible...* »

La zone d'incertitude ici est très marquée... J'ai senti mon interlocutrice démunie... l'âge, le temps qui passe et la fatalité pour elle de prendre un jour sa retraite avec la précarité que cela suppose, dans un pays où le salaire moyen d'un agent en fin de carrière ne dépasse cent euros !

C'est la deuxième source de conflit que nous avons identifié lors de nos entretiens, les écarts criants de rémunération entre les Enarques et les fonctionnaires.

En effet, de par leur statut de Haut fonctionnaire qu'ils acquièrent à la sortie de leur formation, les Enarques, en plus du salaire qu'ils perçoivent à leur arrivée dans l'administration et qui est identique à celui d'un cadre en fin de carrière, reçoivent une prime de performance, qui a été commuée en prime des Administrateurs Civils.

Cette prime est sujette à tous les fantasmes. Et pour cause, personne n'en connaît vraiment le montant, et les Enarques se gardent bien d'en parler, comme nous l'avons constaté lors de nos entretiens, ceci afin de ne pas attiser les convoitises et donc exacerber les situations de controverses avec leurs collègues.

Leur silence fait malheureusement parfois pire que bien car il alimente la rumeur. Et pour se venger de ce qu'ils perçoivent comme une injustice, les agents décident de faire faire à ces Enarques privilégiés toutes les tâches ingrates au mieux et parfois avilissantes au pire.

Dans une administration où la culture de la hiérarchie est très présente, les Enarques se retrouvent souvent corsetés entre le respect de la tradition et une volonté de trancher avec ce qu'ils considèrent comme des pratiques archaïques.

Nous sommes dans la cité domestique de Boltanski & Thévenot, où le « grand » est l'aîné au sens propre. En âge comme en expérience dans l'administration, il tolère difficilement d'un « petit » une remise en question de sa légitimité et de son autorité. C'est lui le référent.

Il y a de ce point de vue comme un choc des mondes.

En effet, les agents de l'administration évoluent dans un univers qui ressemble au monde domestique. Ils sont donc « ...campés dans la tradition. Ils existent dans la continuité. » (Boltanski & Thévenot., 1991, p 261)

Les Enarques en revanche, ont été formatés pour évoluer à performer, nous rappelant ainsi le monde industriel.

Boltanski & Thévenot ne disent-ils pas d'ailleurs que « l'ordonnance du monde industriel repose sur l'efficacité des êtres, leur performance, leur productivité, leur capacité à assurer une fonction normale, à répondre utilement aux besoins. » (Ibid., p 254). Tel est donc leur principe supérieur commun.

Et les auteurs de préciser que « ...l'efficacité s'inscrit en effet dans une liaison régulière entre cause et effet. Le bon fonctionnement des êtres prolonge le présent dans un futur, ouvrant ainsi la possibilité d'une prévision...Demain est ce qui importe. » (Ibidem)

Comment dès lors dans ce choc des mondes et des cultures entrevoir une brèche vers des compromis ou de possibles accords ? Dès lors que d'aucuns, les agents, vivent dans le passé alors que les autres, les Enarques ont l'avenir en perspective ?

Même s'il nous est revenu que certains Enarques pouvaient parfois avoir tendance à un péché d'arrogance de par leur position privilégiée au sein de l'administration, faut-il pour autant faire d'eux les responsables de tous les maux ?

Ne serait-il pas au contraire pertinent de collaborer à l'harmonisation des mondes, notamment par une meilleure collaboration, une solidarité à l'amélioration des conditions de travail et de rémunérations de tous les agents de l'administration, mais également en s'appuyant justement sur l'expertise de ces jeunes Haut cadres censés la diriger demain ?

Ne serait-ce pas là un point de convergence plutôt que de controverse ?

▪ De possibles compromis et accords :

Pour Boltanski et Thévenot, « le compromis suggère l'éventualité d'un principe capable de rendre compatibles des jugements relevant de mondes différents. » (Op.cit., 1991, p 338)

Nous l'avons vu précédemment, une confrontation de deux mondes, l'industriel et le domestique, semblent rythmer les interactions au sein de l'administration Congolaise. Pour autant, il serait caricatural de ne pas nuancer cette observation.

En effet, les mondes industriel et domestique n'ont pas vocation à être antinomiques et leur coexistence harmonieuse peut même se révéler enrichissante, aboutir à des accords.

Les Enarques croient au principe supérieur commun du monde domestique. Cela a trait à la culture, celle du respect de la hiérarchie, du droit d'aînesse. Ils n'en rejettent pas pour autant le principe supérieur commun du monde industriel.

Leurs témoignages à ce propos sont édifiants.

EF1 : « ...des fois je me dis quand même c'est triste. Ils ont travaillé toute leur vie et là ils nous voient arriver avec les avantages... ils ont l'âge de mes parents, alors même quand ils sont méchants on doit obéir... c'est le respect... chez nous c'est sacré... »

EM2 : « ...mon chef, il me donne pas de travail valorisant...Je suis quand même haut fonctionnaire. Des fois je fais juste le garçon de course. Ou alors des fois toute la journée, je vais juste faire les photocopies. Mais bon que voulez-vous, c'est mon papa... »

La notion de culture, d'identité est ici très marquante, et nous fait penser au sociologue Renaud Sainsaulieu que nous avons étudié dans notre cours de sociologie des organisations. (UCLouvain Fucam Mons., 2020-2021)

Il propose d'ajouter le concept d'identité à l'analyse stratégique considérant que « les jeux de pouvoirs ne sont pas indépendants des représentations, des valeurs et des croyances des individus. » (Rouleau., 2011, p 126)

Les Enarques, par leurs croyances, leurs valeurs font ainsi stratégie, de manière consciente ou non, en se pliant aux règles, aux codes qu'ils ont trouvés dans leur administration d'affectation. Ils acceptent d'être les « petits ».

Les fonctionnaires, même s'ils ont plus de mal à sortir de leur zone de confort, de leur position hiérarchique, leur posture d'aînés, et donc céder un peu de leur zone d'incertitude, disent à demi-mot, parfois, l'intérêt qu'ils ont à côtoyer ces jeunes bien formés. A eux d'arriver à concéder un peu de leur statut de « grands ».

AM1 : *« certains travaillent bien oui... les garçons surtout. Des fois ils sont rapides et les tâches vont très vite avec eux. »*

AM2 : *« C'est des fois plus facile, ils comprennent l'ordinateur. Ça me facilite les choses mais je suis quand même fâché que l'Etat nous mette dans cette situation... »*

Moi : *« Si le gouvernement améliorerait vos conditions, y aurait-il une meilleure relation entre vous ? »*

AM2 : *« c'est clair ! Bon mais certains sont très arrogants et croient que comme ils ont les diplômes et les primes ils se croient tout permis. Mais non ! On reste leurs aînés dis ! Beaucoup ils ont l'âge de mes fils. »*

Chacun prend donc part, consciemment ou non, au monde de l'autre. Nous l'avons vu pour les Enarques. Pour les agents, cela relève d'une stratégie presque inévitable car d'évidence le champ social dans lequel ils évoluent, le champ administratif, retrouve beaucoup de ses agrégats dans le monde industriel.

La cité civique, qui met l'intérêt général comme principe supérieur commun serait la synthèse des deux mondes, son cercle vertueux.

7.3 De la traduction

Nous avons vu dans le point précédent les compromis et accords qui se dégageaient timidement des interactions entre les agents et les Enarques. Qu'en est-il des éventuelles convergences, de la construction de sens ?

- Des convergences :

Pour bref rappel, le concept de traduction tel que posé par Callon et Latour, est un processus en trois phases ; celui de **l'alignement**, à entendre comme la formation d'un réseau d'actants autour d'intérêts communs, qui après avoir fait une analyse de contexte, problématisent une question qui fait convergence avant l'intéressement censé promouvoir l'adhésion consensuelle.

L'enrôlement quant à lui est ce processus de distribution des rôles, ce qui a l'avantage de solliciter l'implication de ceux qui adhèrent, avant l'étape de **solidification** dont l'objectif principal est la pérennisation et l'ancrage du réseau ainsi formé.

Nos entretiens ont eu lieu au cœur de la pandémie de covid 19 qui a notamment précarisé davantage la situation déjà fragile de beaucoup de fonctionnaires. Retards dans les paiements de salaires, conditions défaillantes dans la prise en charge des soins de santé, décès successifs dans le personnel...

Autant d'épreuves qui n'ont épargné ni les agents, ni les Enarques, qui se sont vus eux aussi privés de leurs primes et salaires.

Ça en fait des points de convergence, de quoi former un réseau. « La traduction, en construisant un sens collectif, permet aussi d'identifier les réseaux et les actants qui les composent, ces derniers étant d'une manière ou d'une autre concernés par les problèmes et leurs solutions » (Scieur., op.cit, p 174)

Certaines initiatives collectives ont donc émergé dans ce contexte.

Luttes communes mais aussi solidarité.

A titre d'exemple, la grève qui a touché l'administration publique de septembre 2020 à janvier 2021, puis de fin février à fin avril 2021, soit l'une des plus longues de l'histoire du pays, a été suivie à l'unanimité par agents et Enarques protestant côte à côte pour réclamer de meilleures conditions de travail et le paiement de leurs émoluments.

En termes de solidarité, un pot commun a notamment été mis en place pour prendre en charge les frais des obsèques de certains agents décédés pendant cette période difficile.

S'il est à souligner que ces initiatives n'ont pas survécu au temps, compromettant ainsi la solidification du réseau, nous pensons que l'épisode cosmologique vécu pendant la pandémie pose les fondamentaux de possibles futures convergences, moins circonstancielles, plus pérennes.

- De la (co) construction de sens

Plus parlants que nos entretiens, c'est de notre participation observante que nous rendons compte.

En effet, en marge des humeurs, des postures, des mots, la réalité organisationnelle prend le pas et exige des actants une stratégie, du « faire avec » qui dessine d'improbables réseaux, des alliances de circonstances qui s'avèrent parfois payantes.

A titre d'exemple, nombre d'agents mis à la retraite du jour au lendemain ont laissé plusieurs de leurs collègues démunis face à un surplus de travail rendu d'autant plus difficile que certaines tâches leur étaient méconnues. Les connaissances des Enarques à certaines d'entre elles ont contribué ponctuellement à du « faire ensemble », au moins le temps d'une tâche.

CONCLUSION

Au terme de ce travail de recherche, qui m'a passionné, tant il m'a donné l'opportunité de poser un regard nouveau, scientifique - c'est à dire critique - sur mon environnement professionnel, permettant ainsi d'y apporter ma modeste contribution, ces quelques lignes tenteront de déterminer si notre approche théorique et empirique ont répondu à notre hypothèse.

Ensuite, nous rendrons compte des limites de notre étude, avant de proposer quelques recommandations.

De l'hypothèse :

Posant que l'administration Congolaise, dotée depuis peu d'un nouveau Corps d'Administrateurs Civils, est structurée autour de stratégies et jeux de pouvoirs, nous pensons que notre cadre méthodologique a permis de répondre à notre hypothèse

L'administration Congolaise est en effet minée par des jeux de pouvoirs internes et des stratégies qui gangrèment ses services et rendent laborieuse la greffe du Corps des Administrateurs Civils.

Pour autant, nous y avons également relevé que des possibles accords et compromis et des points de convergences y étaient possibles.

Le « jeu » n'est ainsi pas du tout fermé, nous y reviendrons.

Le cadre théorique nous a donné les clés de compréhension des acteurs, leurs stratégies et leurs jeux à travers les processus communicationnels observés et analysés. Il nous a permis de préparer nos entretiens et de les structurer de façon rigoureuse autour des thématiques que sont le pouvoir - à travers les jeux et stratégies -, la justification mais également la traduction.

Le cadre empirique et la sélection de l'échantillon ont corroboré notre hypothèse nous donnant des éléments de réponses parmi lesquels nous relevons :

- L'absence totale d'une culture de communication interne – et externe – (et encore moins de vision stratégique) laissant les agents complètement démunis, livrés à eux-mêmes et se livrant à des jeux de pouvoirs pour survivre.
- Les Agents par manque d'information ont une méconnaissance criante de la Réforme et principalement du processus de son rajeunissement et de mise à la retraite
- Une « aliénation bureaucratique » (Crozier., 1963) qui pose des règles, qui centralise et stratifie sans qu'aucune agilité organisationnelle ne soit permise.

Ces éléments évoqués ci haut sont apparus comme le terreau fertile aux jeux de pouvoirs, dès lors que les zones d'incertitude pour les acteurs dans l'organisation sont pléthore.

Des limites de l'étude :

De par notre méthodologie d'abord, les enquêtes qualitatives en immersion :

Autant nous pensons qu'elles ont eu des avantages indéniables dans notre compréhension du sujet, la distanciation recommandée au chercheur avec son terrain d'étude est fondamentale. Elle nous a demandé d'être rigoureux, notamment en nous débarrassant le plus possible de notre étiquette de consultant pour celui de chercheur.

Par ailleurs, l'étude qualitative a l'avantage de ce moment privilégié d'échange au cœur de l'action. Elle nous a également permis parfois des petits ajustements, notamment dans l'affinement de nos questions au fil des entretiens et des réponses que nous obtenions.

En revanche, cet exercice peut parfois s'avérer délicat, lorsque notamment l'entretien tourne soit à l'affrontement ou alors la posture, voire l'imposture de la personne interviewé. Forts d'un petit bloc-notes, les détails du non verbal ont été collectés pour analyse.

Nous sommes conscients que notre étude et les conclusions que nous en tirons ont une part de subjectivité propre à ce type d'exercice. Ils ont vocation à être enrichis, et c'est tout l'intérêt de la recherche.

Des recommandations

Nous ne pouvons terminer notre propos apporter quelques modestes recommandations à l'attention des décideurs (pouvoirs politiques, partenaires, bailleurs de fonds...)

Par choix, nous ne les avons pas interviewés, l'enquête ne portait pas sur eux, mais l'ombre de leurs décisions a pesé tout au long de notre travail.

1. Il nous paraît en effet urgent que l'administration publique Congolaise se dote très rapidement d'un service de communication interne pour encadrer et accompagner la vision stratégique que l'Etat prétend défendre.
Il est en effet impensable que la Réforme en cours, et notamment l'un des aspects majeurs de celle-ci à savoir la mise à la retraite, soit à ce point méconnu des premiers concernés, c'est-à-dire les agents eux-mêmes.
2. Pour les jeunes Enarques, dont les affectations sans évaluation préalable de postes vacants sont légion, ne recruter les jeunes cadres que pour les seuls postes vacants et budgétairement prévus. Ceci suppose de prendre également la décision courageuse de l'effectivité de la procédure de mise à la retraite des agents en fin de carrière.
3. Pour juguler la frustration des agents envers les Enarques, notamment à cause des primes et traitements perçus par ces derniers, nous proposons d'améliorer sans tarder la politique salariale dans l'administration, notamment par la maîtrise des effectifs et la rationalisation des primes.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ✓ AMBLARD H., BERNOUX P., HERREROS G. & LYVIAN YF., (1996), « Les nouvelles approches sociologiques des organisations », Seuil
- ✓ AKRICH M, CALLON M et LATOUR B., (2006), « Sociologie de la traduction » (textes fondateurs), Ecole des mines, Paris
- ✓ BAREIL C., (2004), « Gérer le volet humain du changement », Editions Transcontinental, Montréal
- ✓ BARTOLI., BLATRIX., (2015) « Management dans les organisations publiques : défis et logiques d'actions », Dunod, Paris
- ✓ BEAUD S. et WEBER F. (1997), « Guide de l'enquête de terrain », Paris, La découverte, quatrième édition augmentée publiée en 2010.
- ✓ BERNOUX P., (1985), « La Sociologie des organisations », Le Seuil (1^{ère} éd)
- ✓ BERNOUX P., (2004), « Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations », Le Seuil, Paris
- ✓ BOLTANSKI L. (1973), « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe ». Revue française de sociologie, Vol.40 n°1 (jan- mar 1973) p3-26
- ✓ BOLTANKI L., (1982), « Les cadres», Editions de minuit
- ✓ BOLTANKI L., THEVENOT L., (1991), « De la justification. Les économies de la grandeur », Gallimard
- ✓ BOURDIEU P., (1980), « Questions de sociologie », Éditions de Minuit, coll. « Documents »

- ✓ BOURDIEU P., (1989), « La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps », Editions de minuit, coll. « Le sens commun »

- ✓ BOURDIEU P., CROZIER M., Séance 1 bis, Bourdieu Vs Crozier, consulté en ligne le 27.05.2020
<https://tdlyon2.wordpress.com/2011/02/01/seance-1-bis-bourdieu-vs-crozier/>

- ✓ CALLON M. (1986), « Eléments pour une sociologie de la traduction – La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs en baies de Saint-Brieuc », L'Année Sociologique, 36, 169-208.

- ✓ CALLON, LATOUR., Théorie de l'acteur réseau
https://fr.wikipedia.org/wiki/Th%C3%A9orie_de_l'acteur-r%C3%A9seau (page consultée en ligne le 06.03.2020 et le 03.06.2020)

- ✓ COBUT, E. LAMBOTTE F. (2011), « Communication publique et incertitude», Liège : Edi pro

- ✓ COBUT, E. DONJEAN, C. (2015), « La communication interne », Liège : Edi pro

- ✓ COLLERETTE P. et al., (1997), « Le changement organisationnel : théorie et pratique », Presse de l'université du Québec

- ✓ CROZIER M., (1963), « Le Phénomène bureaucratique », Le Seuil, coll. Points et Essais, Paris

- ✓ CROZIER M., (1970), « La société bloquée », Le Seuil, Paris

- ✓ CROZIER M., (1977), « L'Acteur et le Système », (en collaboration avec Friedberg. E), Seuil, Paris

- ✓ CROZIER M., (1979), « On ne change pas la société par décret », Fayard, Paris

- ✓ DECRET (2014), n°13/013 du 16 avril 2013 portant création, organisation et fonctionnement de l'Ecole Nationale d'Administration, Journal officiel, n°01-I du 01 janvier 2014

- ✓ DECRET (2016), n°15/037 du 14 décembre 2015 portant création et statut particulier du corps des administrateurs civils de l'Administration publique de la République démocratique du Congo, Journal officiel, n°01-I du 01 janvier 2016

- ✓ DIUMASUMBU MUKANGA R., «Réforme administrative de la République Démocratique du Congo : Leçons et travers du passé», *Afrique contemporaine*, 2008/3 n° 227, DOI : 10.3917/afco.227.0095, 95-106

- ✓ DONJEAN C., HAMBURSIN C., LAMBOTTE F., SCIEUR P. (2012), « Vers une politique de communication interne socialement responsable en période de changement ». Rapport de recherche réalisé pour le compte du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale avec le soutien du Fonds Social Européen

- ✓ GUILLOT P., « Introduction à la sociologie politique », Paris, Armand Colin, 1998

- ✓ GROUAUD B., MESTON F., (1997), « L'entreprise en mouvement : conduire et réussir le changement », Paris, Dunod

- ✓ FOUDRIAT. M., (2011), « Sociologie des organisations », Pearson, Paris, 3 éd

- ✓ FRIEDBERG E., « Le Pouvoir et la règle », Paris, Seuil, 1993

- ✓ LAMBOTTE F. COBUT E., (2021), Cours de « Communication interne et communication du changement », UCLOUVAIN.

- ✓ LATOUR B. (1991), « Nous n'avons jamais été modernes ». Essai d'anthropologie symétrique, Paris, La Découverte.

- ✓ LATOUR B (2006), « Changer de société, refaire de la sociologie », Paris, La Découverte

- ✓ MERTON R.,
https://fr.wikipedia.org/wiki/Robert_King_Merton (page consultée en ligne le 09.06.2020)

- ✓ MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, (2012) « Note conceptuelle sur la stratégie révisée de la réforme de l'administration publique de la République Démocratique du Congo de septembre 2012 »

- ✓ MINTZBERG H., (1986), « Le pouvoir dans les organisations », Editions d'organisation, Paris

- ✓ MUCHIELLI, A. (2002), « Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales », Paris: Colin

- ✓ QUIVY R. & VAN CAMPENHOUDT L. (2006), « Manuel de recherche en sciences sociales, Paris, Dunod, p.17-20.

- ✓ ROULEAU. L., (2011), « Théories des organisations : Approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde », Presses de l'Université du Québec

- ✓ SCIEUR P., (2011), « Sociologie des organisations : introduction à l'analyse de l'action collective organisée », Armand Collin, Paris, 3^e éd

- ✓ TAYLOR JR., VAN EVERY EJ., (2000), « The emergent organization : communication as its site and surface », Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ

L'étude de cas que nous présentons dans le cadre de ce mémoire s'intéresse à l'une des axes pivots de la Réforme en cours dans l'Administration Publique de la République démocratique du Congo, celui de la création puis de l'intégration d'un nouveau Corps des Administrateurs Civils.

Jeux de pouvoirs, stratégies et controverses gangrènent les interactions depuis l'intégration du nouveau Corps.

La compréhension de ces stratégies et jeux de pouvoirs qui risquent de rendre inopérante la greffe du nouveau Corps, et peut-être même compromettre la Réforme est au cœur de notre question de recherche.

Mots-clés : Organisation, jeux de pouvoirs, stratégies et controverses, changement.