

Quelle bonne gouvernance dans les pays en voie de développement (PED) ?

L'EXEMPLE DE L'AFRIQUE

Alain Henry (73),
directeur à l'Agence française de développement,
chercheur associé à Gestion et Société (CNRS)

Les pays en développement peuvent se caractériser par leur gestion peu performante. Le poids des traditions semble s'y opposer durablement aux logiques d'efficacité économique. Cette difficulté se manifeste aussi bien dans la gestion archaïque des entreprises que dans la défaillance des services administratifs. Elle a conduit à s'interroger sur l'hypothèse d'un déterminisme culturel s'opposant aux performances économiques. Mais les démonstrations s'avèrent erronées. Si un lien existe c'est celui d'une cohérence éventuelle entre les logiques culturelles et les formes d'organisation économique. Il existe ainsi en Afrique subsaharienne des entreprises performantes. Elles appliquent naturellement des principes universels de « bonne gouvernance », mais elles le font selon des manières qui leur sont propres, parfois inattendues pour un regard étranger. La prise en compte des spécificités culturelles dans la construction institutionnelle reste largement absente des propositions des organismes internationaux.

L'abandon d'une démonstration erronée

La question d'un lien entre la culture et les performances économiques a été initialement ramenée à celle d'un déterminisme culturel. La culture y était considérée comme un système de « valeurs » qui orientent les comportements. Dans cette perspective, on s'est interrogé sur l'absence de certaines « valeurs », tour à tour, l'esprit d'entreprise, le sens de la

prévision ou de l'épargne, voire le respect des règles, l'assiduité au travail, etc. En même temps, on a voulu voir des « valeurs » spécifiques aux pays en développement, à l'image de la notion mal définie de « solidarité africaine ».

Dans les années 1970, certains auteurs ont cru ainsi démontrer que l'échec des pays asiatiques était dû aux « valeurs » du confucianisme et du bouddhisme. Puis, quelques années plus tard, d'autres chercheurs ont cru expliquer le décollage impressionnant de ces mêmes pays à partir... des mêmes « valeurs ». Un simple rapprochement entre ces travaux a mis fin à toute velléité de démonstration. En réalité ce sont les postulats initiaux qui s'avèrent faux.

Pas de fatalité culturelle

D'une part, la notion de « valeurs » spécifiques conduit à une impasse. Cette conception de la culture, héritée des fondateurs de la sociologie, a été contredite par leurs successeurs. Les grandes « valeurs » – de solidarité, de dignité, d'équité, etc. – sont uni-

verselles ; et la « solidarité » n'est pas en soi une valeur africaine ! Pas plus que le clientélisme ou la corruption n'y sont spécifiques. Ce sont plutôt des dérives universelles de la nature humaine.

D'autre part, l'hypothèse des comportements découlant automatiquement des valeurs ne tient pas. Dans toutes les sociétés, une règle peut être considérée comme sacrée ou au contraire comme peu respectable : cela dépend du contexte. En France, le respect de l'heure est inégalement respecté. Toutefois il n'est guère imaginable d'être en retard pour une réunion présidée par un supérieur de rang élevé. En Afrique, il est inacceptable d'arriver en retard à une réunion de tontine ¹.

En fin de compte, il existe assez d'évidences pour indiquer qu'il n'y a pas de fatalité culturelle, qui mènerait certains pays à l'échec et d'autres au succès.

Le danger des bonnes pratiques

Faute de savoir éclairer l'impact des cultures, les leçons de gestion qui sont répandues aujourd'hui autour de la planète ne parlent plus que de recopier les « bonnes pratiques » universelles (résumées en quelques principes de « gouvernance »). Cependant chacun continue d'apercevoir dans les pays en développement des comportements qui font obstacle à une économie moderne. Ici, on repère un management hiérarchique, aux antipodes des discours sur *l'empowerment* et l'initiative. Là, on voit un respect approximatif des contrats, reposant sur une forte part d'informel et de facteurs relationnels. Devant de tels constats, des anthropologues de la Banque mondiale vont jusqu'à considérer que la réduction de la pauvreté passe par la suppression de certaines traditions, par exemple « par la destruction » au Népal du système de castes.

Il faut donc reprendre à la base la question ancienne du lien entre les « cultures » et le « développement ». Pour cela il faut revoir ce que l'on entend par culture et mieux comprendre la manière dont elle interfère avec la vie économique.

L'idée trompeuse de « solidarité africaine »

À la suite de l'anthropologie moderne, il s'agit de concevoir les cultures comme des manières de donner sens à un ordre social. Chaque société a des logiques d'interprétation qui structurent les liens entre l'individu et le groupe. La manière de faire valoir telle ou telle valeur universelle y est spécifique. D'une culture à l'autre, une même situation revêt des significations différentes, voire inverses. En France, le fait « d'élever la voix » signifie que l'on veut parler au nom de l'intérêt général ; en Afrique, c'est au contraire risquer de n'être pas pris au sérieux, en donnant un signe de colère ou de malveillance.

L'idée, très répandue, d'une « solidarité africaine » paraît justifiée, si c'est pour indiquer qu'il existe des formes singulières de solidarité (la famille « élargie », la force des devoirs d'amitié, etc.). Au-delà, elle est peu éclairante et même trompeuse. D'une part, cette solidarité est dénoncée par les intéressés comme un « impôt communautaire » vécu comme un « calvaire ». On est loin d'une « valeur » positive. D'autre part, on ne voit pas ce qui en limite l'application, sauf à laisser croire qu'il s'agit d'une merveilleuse générosité illimitée ! Or les sociétés africaines donnent aussi une large part aux intérêts individuels. Il est paradoxal que ceux qui dénoncent cette solidarité continuent d'en pratiquer des formes particulièrement poussées (par exemple, en favorisant l'avancement d'un proche). On ne voit pas comment perdure un système d'entraide tant décrié.

Pour l'expliquer, il faut saisir la signification que peut prendre un refus d'entraide et les soupçons qu'il suscite. Dans un livre autobiogra-

Un refus d'entraide

Une attachée commerciale refuse – avec maintes précautions – d'accorder un passe-droit à une personnalité politique qui ne paye pas ses factures d'eau. L'attitude de la commerciale est ressentie immédiatement par son interlocuteur comme un refus inquiétant, comme un signe de mauvaise volonté, voire de malveillance. Son refus déclenche en retour des « menaces » du client (si la commerciale n'obtempère pas, elle risque de perdre son emploi). Mais celle-ci, avec force manifestations de bienveillance (respect ostentatoire, flatteries, prompt soumission), arrive à faire comprendre, non pas qu'elle ne veut pas, mais qu'elle ne peut pas du fait notamment des contrôles informatiques. Elle calme les sentiments de son interlocuteur, au point que celui-ci finit par payer sur le champ et fait à son tour assaut d'amabilités et de gentillesses. Ce récit est significatif des logiques locales d'interprétation.

phique ², le président de la société ivoirienne des eaux en donne plusieurs illustrations (voir encadré).

L'importance de la bonne entente et des intérêts

Au-delà des différences entre pays africains ³, on y observe des conceptions à bien des égards semblables de la vie en société. On y retrouve une grande importance donnée à la qualité des relations, ainsi qu'à une expression assez crue des intérêts individuels.

Une bonne relation y est une condition de coopération professionnelle (contrairement à un univers occidental où elle n'est qu'un « plus », les rapports étant fondés d'abord sur des règles professionnelles). Le fait de « bien s'entendre » permet de traiter les problèmes en « amis » (le mot a ici une acception plus large qu'ailleurs). Inversement le fait de ne pas bénéficier d'un lien autorise une méfiance, qui se ressent à la moindre difficulté.

On voit alors surgir le soupçon de « méchanceté », « d'appétits cachés », voire d'une « volonté gratuite de nuire ».

Les sociétés africaines accordent également une grande place à l'expression des intérêts, qu'il est préférable de mettre en lumière. Un proverbe camerounais rappelle que « la chèvre broute autour du piquet » (c'est-à-dire son appétit s'étend autour d'elle, limité seulement par ce qui l'entrave). On rencontre une grande méfiance à l'encontre de ce qui se trame par derrière (notamment ce que les individus ont derrière la tête). Chacun est supposé agir en défendant ses intérêts ; et inversement on ne peut guère s'attendre à du zèle de la part de ceux qui n'ont pas d'intérêt à une affaire. Le fait d'avoir de bonnes relations n'est pas incompatible avec une logique d'intérêts, au contraire.

Pour ou contre

Les décisions de gestion sont lues comme ayant été prises « pour » quelqu'un ou « contre » lui. L'amitié est vue comme « la première des richesses », source de collaborations fructueuses. On oscille cependant entre des confiances personnelles fortes et une critique âpre des intérêts cachés qui stérilisent tout, source de méfiance. Les logiques d'interprétation opposent le fait de se comporter en « ami » ou en « malveillant ». Dans son livre, le président ivoirien oppose, dès la première page, les « véritables amis de l'Afrique » qui, au-delà des échecs, veulent encore y croire ; et ses « irréductibles ennemis [qui] profitent de toutes les occasions pour réduire à néant le vieux continent ». C'est à partir de ces logiques qu'un grand nombre de situations prennent sens.

L'effet déterminant des dispositifs de gestion

Une telle conception de la vie en société ne prédétermine pas les comportements. Elle organise la manière de leur donner sens. Les comportements peuvent être incités par les disposi-

tifs de gestion, dans la mesure où ils prennent sens dans leur propre contexte.

L'entraide ne résulte pas de l'effet englobant d'une « valeur » africaine, mais de la crainte des volontés néfastes. Les dispositifs d'organisation jouent alors un rôle essentiel. Le fait pour notre attachée commerciale de prouver sa volonté docile (prouver qu'elle *ne peut pas* à cause des contrôles informatiques) permet d'aboutir au résultat de gestion escompté.

Dans chaque culture, certaines situations restent plus difficiles à gérer. Par exemple l'introduction en Afrique des systèmes d'évaluation des performances reste une source de difficultés. Dans un univers américain, l'évaluation est vue comme l'issue normale d'une collaboration – la meilleure façon d'être quitte et une occasion de progrès personnel. En France, elle comporte le risque d'un sentiment d'intrusion du supérieur dans la conscience du subordonné, avec ce que cela implique d'impression infantilisante ; elle reste toutefois menée par référence à des normes professionnelles. En Afrique, l'évaluation est vite interprétée en fonction de la relation qu'entretiennent l'évalué et l'évaluateur.

La mauvaise gestion dans les PED ne tient pas tant à l'obstacle de « valeurs » peu propices au développement. Elle résulte plutôt d'une organisation inadaptée à la manière dont les situations prennent sens. Les méthodes de gestion doivent protéger des interprétations négatives, notamment lorsque les personnes doivent agir à l'encontre d'autrui. Elles doivent aussi aider à faire valoir les manifestations de responsabilité dont ces logiques sont porteuses (agir avec bonne volonté).

Des entreprises performantes en Afrique subsaharienne

La cohérence des systèmes de gestion avec les logiques culturelles est en effet déterminante. On trouve dans les pays en développement – notamment en Afrique – des entreprises à suc-

cès⁴. Certes elles appliquent des règles de gestion universelles, mais selon des modalités plutôt singulières.

Ces entreprises suivent naturellement des principes de bonne gestion : fiabilité des procédures, niveau des salaires, motivation des personnels, principes de *reporting*, etc. En même temps, en regardant de près la manière dont elles s'y prennent, on y trouve des dispositifs particuliers, dont la portée est considérable pour responsabiliser les personnes et faciliter leur collaboration. L'étude de plusieurs cas nous a montré que l'on y trouve une utilisation intensive des manuels de procédures, du contrôle interne et de la formation continue.

La formalisation écrite des procédures est recommandée par les standards internationaux (normes ISO). Toutefois les entreprises africaines performantes en font un usage particulier. Les documents comportent un luxe de détails impressionnant, précisant le rôle des individus, les moindres contrôles à effectuer, les bons comportements, etc.⁵ La nécessité de tels manuels est perçue comme évidente. La différence est frappante avec les entreprises françaises où cet outil a une image souvent peu opérationnelle et où l'on se vante volontiers de les ignorer. Il ne s'agit pas de penser que les procédures sont mieux respectées en Afrique. Comme ailleurs, cela dépend des circonstances. Mais l'intérêt qu'on leur porte est différent. La précision des documents, le contenu des explications, le fait de les respecter n'ont pas la même signification. Le sens des responsabilités invite à s'y plier volontiers. Enfin à condition de veiller à une application systématique, ils servent à justifier les contrôles (qui ne sont plus alors le fait d'une mauvaise intention).

Les manuels de procédures sont une forme d'organisation moderne. Mais leur contenu est ici cohérent avec ce qui est socialement attendu. Ils ne sont pas sans rappeler les règlements minutieux des tontines camerounaises⁶. Ils font aussi écho à la vie très ritualisée des sociétés africaines.

La place accordée à l'audit interne est également cohérente avec cette conception. Elle encadre la valeur systématique des procédures. L'auditeur apparaît comme un tiers extérieur, chargé de déceler les mauvais comportements et les menées invisibles. Selon cette logique, le président de la société ivoirienne n'hésite pas à ériger le principe de « séparation des fonctions » en « règle d'or du management ». Le morcellement des tâches, ressenti ailleurs comme démotivant, devient ici un élément de motivation. Elle protège chacun des pressions.

La formation joue également dans les entreprises africaines un grand rôle, au-delà de son contenu technique, pour favoriser les liens d'amitié et expliquer les bons comportements.

Tandis que certains outils de gestion peinent à s'appliquer, comme l'évaluation des performances, d'autres trouvent de singuliers développements. Ils bénéficient de la force des loyautés personnelles. En même temps leur contenu normatif protège du risque de voir cette rationalité relationnelle l'emporter sur les logiques économiques.

Une démarche de construction institutionnelle qui n'en est qu'à ses débuts

Il n'est donc pas question d'un déterminisme culturel sur les comportements économiques. Il faut lui substituer l'idée d'une cohérence possible entre la culture et les institutions, susceptible d'orienter les comportements.

Une étude de prospective africaine⁷ considère comme élément critique des scénarios positifs d'une part la capacité du continent à mettre la richesse relationnelle au service des rationalités économiques tout en évitant ses excès, d'autre part la capacité à établir un cadre favorable à la compétitivité des entreprises. Il y a en réalité un lien entre ces deux conditions. C'est au cadre institu-

tionnel de faire en sorte que les logiques relationnelles soient favorables aux logiques économiques. Cela suppose qu'il soit conçu par rapport aux logiques culturelles.

Au-delà de l'Afrique, des constats similaires peuvent être faits dans d'autres pays en développement⁸. L'application de la démarche n'en est qu'à ses débuts. Il est plus aisé de l'appréhender au niveau concret des entreprises, plus facile à observer. Cependant elle peut être étendue au niveau global de ce que l'on nomme la « construction institutionnelle ».

Le renforcement des « capacités institutionnelles » est un aspect central de l'aide au développement. Mais selon la définition qu'en donnent les experts, en particulier la Banque mondiale, cette capacité est implicitement réduite à deux aspects : d'une part, mettre en place des structures institutionnelles conformes aux principes de gouvernance, d'autre part, former les individus qui doivent en occuper les nœuds. Cependant on semble ignorer totalement la question de la forme de ces institutions, comme élément critique de l'efficacité institutionnelle. Il existe dans les PED de nombreuses entités qui disposent de personnels bien formés. Pourtant ceux-ci semblent pris dans des logiques collectives contraires aux logiques économiques. Il faut en effet s'intéresser à la forme des institutions et à leur capacité à faire sens dans leur contexte culturel.

Tant que les explications sur la construction institutionnelle en restent au niveau des généralités, on ne perçoit pas les malentendus : on s'en tient alors à ce que les lois économiques reflètent d'une nature humaine universelle. Mais lorsque l'on regarde de plus près les détails concrets et la compréhension que les acteurs en ont, les questions n'ont plus de réponse universelle. Elles doivent s'énoncer au sein d'une vision locale de la vie en société. La méthode pourrait consister à faire preuve de réalisme sociologique, en prenant en considération

les faits sociaux avérés, qui sont actuellement traités comme des détails atypiques ou secondaires.

La culture n'est pas un paysage devant lequel on dresserait une organisation économique (plus ou moins universelle). Elle est le matériau avec lequel celle-ci doit se construire. En servant à organiser le lien social, elle peut accroître l'efficacité économique. n

1. A. HENRY, G. H. TCHENTÉ, P. GUILLERME, *Tontines et banques au Cameroun*, Éd. Karthala.
2. M. Zadi KESSY, *Culture africaine et management de l'entreprise moderne*, Éd. Ceda.
3. Voir pour le Tchad et le Sénégal, P. d'IRIBARNE, « L'AFD et ses partenaires, la dimension culturelle », *Document de travail de l'AFD*; pour le Cameroun, A. HENRY, « La révolution des procédures au Cameroun », in P. d'IRIBARNE, *Le Tiers-monde qui réussit, nouveaux modèles*, Odile Jacob; pour la Côte-d'Ivoire, A. HENRY, « Chronique d'un management africain », *Gérer et comprendre*, juin 1999; pour le Mali, A. HENRY, « La générosité ne suffit pas : Nioro du Sahel, les raisons d'une discorde », in S. MICHAÏLOFF (dir.), *À quoi sert d'aider le Sud ?*
4. P. d'IRIBARNE, *Le tiers-monde qui réussit, op. cité*.
5. A. HENRY in P. d'IRIBARNE, *Le tiers-monde qui réussit, op. cité*.
6. A. HENRY et alii, *Tontines et banques au Cameroun, op. cité*.
7. *Afrique 2025, Quels futurs possibles pour l'Afrique au sud du Sahara ?* Alioune SALL (dir.), Futurs africains, Karthala 2003.
8. P. d'IRIBARNE, *op. cité*.