

Le recouvrement en Afrique, les logiques sociales oubliées

Alain Henry (1)

L'accès aux services de base pour les « débranchés » du Tiers monde dépendra foncièrement d'une amélioration de la gestion. Les faibles performances actuelles sont liées à des *comportements sociaux qui, pourtant, ne sont jamais pris en compte* dans les réformes voulues par les bailleurs de fonds. Cet article décrit, à partir de plusieurs cas africains, la vie dangereuse des agents commerciaux qui sont confrontés à la pression sociale. Certains patrons locaux ont su inventer des solutions adaptées à leur contexte... D'où nous voulons montrer que les réformes doivent systématiquement associer des *partenaires privés locaux*.

Dans un premier temps, nous rappellerons les enjeux liés au paiement par les usagers qui constitue un point critique en vue d'un accès pour tous. Dans une deuxième partie, partant d'enquêtes de terrain, nous décrirons la force de la pression sociale telle qu'elle s'exerce sur les gestionnaires, d'une façon singulièrement concrète. Dans la troisième partie, nous montrerons que cette pression ne tient pas tant à des « valeurs »

(dont on s'attendrait à ce qu'elles évoluent), mais à une logique sociale plus persistante. Cependant, comme le montre le cas des sociétés d'eau et d'électricité en Côte d'Ivoire, les *gestionnaires ne sont pas forcément dépourvus de solutions, pourvu qu'ils aient eux-même une bonne compréhension de ces logiques sociales*.

AMÉLIORER LE RECOUVREMENT DES SERVICES

Un quart environ de la population mondiale reste privé de l'accès aux services de base : 1,4 milliard d'humains n'ont pas d'accès convenable à l'eau potable et 2,1 milliards à l'assainissement. Chaque jour 8 000 personnes meurent de maladies d'origine hydrique (2). Le sommet de Johannesburg a consacré, parmi les « Objectifs du millénaire de réduction de la pauvreté », un engagement mondial de « diminuer de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes qui n'ont pas un accès durable à l'eau et à l'assainissement ». En matière d'électricité, deux milliards d'individus ne bénéficient pas d'une énergie moderne.

Dans certains pays d'Afrique, jusqu'à 80 % de la population se trouve hors réseaux et la consommation par tête n'atteint pas 20 kWh/an (soixante fois moins qu'aux États-Unis). La fracture téléphonique se creuse par rapport aux pays riches : la télédensité des pays en développement dépasse à peine sept lignes pour cent habitants, contre plus de soixante en France. Le chemin à parcourir reste donc considérable.

Le besoin d'investissements impliquera sans doute le maintien durable d'une solidarité Nord-Sud. Cependant le paiement par les usagers des dépenses qu'ils occasionnent constitue une nécessité économique, et au-delà, un acte de solidarité vis-à-vis des non raccordés. Les équipements restent difficiles à rentabiliser dans les pays pauvres. Le faible pouvoir d'achat des usagers demanderait souvent des technologies moins coûteuses en capitaux. Il supposerait des services mieux adaptés à la demande (3), pour lesquels les usagers sont prêts à contribuer aux dépenses qu'ils engendrent.

L'idée de la gratuité des services resurgit régulièrement, notamment de la part des altermondialistes. Mais on sait que, dans la pratique, elle débouche systématiquement sur une impasse (4). Partout où elle a été appliquée, elle s'est traduite par une détérioration des services : pénuries, qualité dégradée, délais prohibitifs... Du point de vue des gestionnaires, la gratuité du service supprime toute incitation directe à agir. Du côté des usagers, elle encourage au gaspillage. En fin de compte, elle se traduit par la limitation de la desserte à un petit nombre (en gros dans les centres urbains), tandis que la couronne croissante des agglomérations du Tiers monde reste privée de services. On y voit s'instaurer des marchés parallèles à des prix vertigineux (par exemple, jusqu'à cinq à dix fois les prix courants pour l'eau potable).

Le prix est un élément de la régulation des consommations et il vise à équilibrer les dépenses courantes du service. Pour les bailleurs de fonds (pour la Banque mondiale comme pour l'Agence française de développement), il n'est pas question de recouvrer l'intégralité des coûts auprès des usagers. Ceux-ci doivent couvrir les charges courantes et participer à l'effort d'investissement. Une gestion sociale des tarifs est indispensable : tranches de tarification, adaptation du service à la demande, intermédiation par des associations ou des ONG. La gestion des tarifs permet parfois une péréquation entre les habitants d'un territoire. La solidarité moderne du service « universel » implique que ceux qui bénéficient déjà du service couvrent de

façon durable les dépenses qu'ils engendrent, et qu'ils contribuent, pour partie, à l'effort d'extension du service.

L'un des principaux obstacles à l'extension des services reste leur mauvaise gestion : en particulier les montants encaissés représentent souvent moins de la moitié, souvent le quart des volumes produits. Dans la plupart des pays, le retour à la normale des taux d'encaissement doublerait les recettes. Ce qui, pour l'eau potable, satisfèrait pour la part locale à l'une des recommandations du panel Camdessus visant à doubler les ressources financières du secteur (5). L'extension des réseaux dans le Tiers monde dépend de cette amélioration des recettes qui en est une condition nécessaire.

Tandis que la bonne gestion constitue le mobile central des réformes demandées par les bailleurs de fonds, les solutions préconisées se ramènent à deux grands principes :

- introduire un management privé, jugé plus réactif, motivé par les gains, et plus libre dans sa gestion des ressources humaines ;

- introduire de la concurrence, comme source d'incitation à l'innovation et à la productivité.

Ces règles conduisent au modèle préférentiel presque unique — d'une délégation du service par affermage à un opérateur privé international. Ce modèle connaît des succès et aussi des échecs. Il a ses limites : l'impossibilité pour des groupes internationaux d'investir dans des environnements à risques ; l'image persistante d'une re-colonisation par les grands groupes ; une fois les contrats signés, l'absence de compétition ou simplement de contestabilité des résultats ; globalement un manque de confiance entre partenaires qui explique — sans les justifier — des comportements de mauvaise gouvernance. Les bailleurs s'emploient à améliorer ce modèle, par exemple en diversifiant les outils financiers pour mieux répartir les risques. Mais pour dépasser les limites du modèle, il faudra aussi regarder au-delà des quelques principes universels et observer leur mise en œuvre particulière dans des univers sociaux concrets.

Un objectif premier de la venue d'un opérateur privé reste l'amélioration de la gestion commerciale. Toutefois les taux de recouvrement calamiteux ne s'expliquent ni par la rigidité bureaucratique, ni par la « paresse naturelle » des monopoles. Ils tiennent plus à la force des pressions sociales, qui s'expriment ici selon des réalités spécifiques. Au-delà de la fable — partout vraie — du débiteur récalcitrant, la relation avec le gestionnaire prend ici une tournure impitoyable, pourtant jamais

reprise dans les analyses institutionnelles. Ce sont pourtant les réponses à ces difficultés singulières, et que certaines entreprises ont su trouver, qu'il faudrait régler au travers des réformes proposées par les bailleurs de fonds.

LA FACE SOMBRE DES SOLIDARITÉS TRADITIONNELLES

Partant d'enquêtes réalisées — à plusieurs années d'intervalles et dans plusieurs pays — dans des sociétés d'eau et d'électricité en Afrique subsaharienne (6), nous commencerons par voir la force singulière de la pression qui s'exerce sur les agents du service. Nous observerons notamment de près un exemple, qu'en donne le Président des sociétés ivoiriennes d'eau et d'électricité (les deux entreprises jumelles appartiennent au même groupe). Puis nous verrons comment ce dirigeant — en faisant preuve d'innovation — a obtenu de ses collaborateurs d'excellents résultats, au niveau des meilleures performances internationales.

Contrairement à ce que l'on croit couramment, les mauvais payeurs ne se recrutent pas tant parmi ceux qui ont un faible pouvoir d'achat, mais plutôt parmi les couches moyennes ou aisées. Les plus pauvres — sensibles à la perte du service — ont au contraire une bonne propension à payer. Les hommes politiques sont les premiers à tenter de faire valoir un « privilège ». Un chef de service congolais évoque ainsi la leçon de morale qu'il doit adresser aux « personnalités et aux Ministres (qui veulent que la gratuité (s'étende) à leurs "bureaux" (maîtresses officielles), leurs gardiens, leurs cousins, leurs frères ». Il ne songe d'ailleurs pas tant à contester la légitimité du privilège — dont il admet le principe — qu'à en critiquer une application trop large et frivole.

Ce même type d'exemple, raconté dans un livre publié il y a quelques années par le PDG des sociétés ivoiriennes (7), constitue une véritable étude de cas (cf. encadré) : l'auteur raconte l'histoire d'une responsable commerciale qui doit affronter la demande indue d'une « autorité politique ». Il

La responsable commerciale et la personnalité politique

Un patron, basé au siège de la Compagnie Ivoirienne d'Électricité (CIE), a demandé à la responsable commerciale (RC) d'un secteur d'Abidjan de rétablir la fourniture d'électricité au profit d'une autorité politique qui accusait des arriérés de paiement de plus d'un million de francs. La RC sans dire « oui » ou « non » à son supérieur du siège lui demande subtilement de la laisser négocier les facilités de paiement avec la personnalité.

Avec tout le respect dû à son rang, elle lui propose de payer dans l'immédiat, avant que le courant ne soit rétabli, la moitié des impayés et le reste en trois mensualités. Le client refuse l'offre de façon brutale. Il exige le rétablissement de l'électricité sans condition, surtout que la promesse lui a été faite par un responsable de la CIE. Il a tenu à rappeler à la RC qu'il est l'un des pionniers de la lutte émancipatrice dans notre pays et que c'est grâce au combat politique qu'il a rudement mené avec tous ceux de sa génération qu'elle a aujourd'hui le travail dont elle est si fière. En constatant qu'elle n'obéit pas à ses menaces, le client s'écrie dans un moment de colère : « Dans quel pays sommes-nous, où de petits chefs se prennent pour de grands et où les vrais chefs n'ont pas d'autorité et sont bafoués ! »

Après sa crise de colère, la RC lui fait une nouvelle proposition qu'il accepte et il fait remettre aussitôt un chèque.

La Responsable commerciale s'est fait un point d'honneur à rétablir son courant immédiatement. Sans problème, notre client a respecté le calendrier de paiement des autres échéances. Il a même fait honneur au secteur en se déplaçant lui-même pour payer l'une des traites. Lors de cette visite, il a laissé à l'agent du contentieux qui l'a reçu, le message suivant pour la RC : « Donnez-lui ma carte de visite et dites-lui qu'elle travaille bien. Je la félicite et l'encourage ». Flattée par ces compliments, notre collaboratrice l'a rappelé pour le remercier. Il en a profité pour lui prodiguer des conseils.

Marcel Zadi Kessy, *Culture africaine et management de l'entreprise moderne*, Éditions Ceda, Abidjan, 1998.

explique — sans que cela ne soulève la moindre critique de sa part ! — que c'est « un patron » de son entreprise qui « demande » à la commerciale de rétablir le branchement. Mais alors que celle-ci décide de proposer au client de payer une partie de sa dette, ce dernier s'emporte immédiatement, de façon « brutale » ; il « exige » le rétablissement en arguant que « promesse » lui en a été faite.

Nous tenterons ultérieurement de dénouer les fils de ce curieux affrontement. Cependant de nombreux exemples laissent ainsi transparaître cette sorte d'exaltation du statut du chef, qui est vu comme la source « naturelle » — ainsi considère-t-on généralement ce qui est culturel — de privilèges illimités.

Au-delà de la pression politique, les gestionnaires — depuis l'agent de base jusqu'au directeur général — sont soumis dans toute la région subsaharienne à des pressions qui s'exercent de façons diverses, allant du cadeau amical aux mesures de rétorsion les plus dures. Certes les témoignages diffèrent avec des colorations propres à chaque pays : au Congo, le chef de service commercial se voit proposer de l'argent ; en Côte d'Ivoire, c'est un mouton offert à un contrôleur pour la fête de l'Aïd El Kébir ; au Bénin, le journal d'entreprise parle des « jeunes filles charmantes et séduisantes » qui attirent des releveurs dans un bar.

Mais on retrouve partout la même série logique d'événements : les agents se voient offrir des cadeaux pour adoucir leurs sentiments ; ceux qui se montrent intractables sont immédiatement dénoncés auprès de leurs supérieurs, sous d'autres prétextes ; puis ils subissent des menaces personnelles, pouvant aller jusqu'aux menaces de mort ; ceux qui tiennent bon disent qu'ils le doivent au soutien indéfectible de leur directeur général.

Tous les entretiens décrivent ainsi une même pression à laquelle il est difficile de résister. D'abord les cadeaux qui, sous couvert de geste amical, visent à instaurer une obligation de contre-don :

« Il y a des clients, explique un releveur ivoirien, qui viennent avec un sac de riz ou avec un mouton. Vous acceptez ça. Si il y a un problème, vous êtes assis sur une fesse. Et ça, c'est fréquent ».

Comme dans le cas ivoirien, l'application rigoureuse de la règle déclenche les foudres. Les clients — sûrs de leur légitimité — vont se plaindre à l'échelon supérieur. La commerciale

ivoirienne se voit accusée de « manque de respect ». Les clients, oubliant jusqu'à l'objet du conflit, invoquent le « mauvais comportement » de l'agent. Ils l'accusent d'avoir déjà « accepté des cadeaux » ou d'avoir « mal parlé » (i.e. méchamment).

« (Le client), explique un directeur togolais, ne dira pas : "j'ai honte, je n'ai pas payé". Il dira: "vos agents ont été très très très insolents vis-à-vis de moi. (...) Il y a un de vos releveurs qui a lancé une remarque désobligeante dans ma maison. Appelle le moi que je le connaisse !" (...) Je lui ai dit: "je m'en charge. Je lui ferai la leçon. La prochaine fois, il ne dira plus ça". Ça a été toute une cérémonie ».

En dénonçant l'agent corruptible ou son mauvais comportement, on laisse entendre qu'il a agi sous l'emprise de la surveillance. Ces recours peuvent remonter jusqu'au sommet de l'État. Un expert de la Banque mondiale raconte que, lorsqu'il était directeur général de la société des eaux du Togo, il avait coupé l'eau à un hôtel d'État :

« Ça n'a pas été très facile pour moi. (Le client) se contentait de me dire que l'hôtel, c'est pour les Présidents de la République (i.e. menace à peine voilée). À moi de lui répondre: "Monsieur, la Société des Eaux également !" (...) Je reconnais que j'avais pris beaucoup de risques à l'époque ».

La responsable ivoirienne est menacée — en termes voilés mais clairs — de perdre son emploi. Le recouvrement apparaît ainsi comme une mission périlleuse, mené parfois au péril de sa vie. Au Congo, un chef de service parle du « service de la guerre ». Les menaces se font parfois très précises :

« (Des clients) viennent dans mon bureau, explique le responsable congolais, et quand ils voient la photo de ma femme, ils me disent: "on va aller chercher ta femme". (...) Quand les clients viennent ici, ils sont toujours très furieux. Ils me disent: "quand tu seras malade, on te verra à l'hôpital" ».

Au Cameroun, il est question de menaces « avec un gri-gri ou même avec un poignard ». Dans tous les pays, on voit apparaître l'ombre d'un collègue mort en service. En Côte d'Ivoire, un contrôleur raconte :

« On nous a appris que notre indicateur était décédé. Sur le terrain, les gens lui avaient dit : "toi, tu vas venir avec nous" (menace explicite), et effectivement, il est décédé. Alors, ça en a effrayé beaucoup (rires) ».

Les intéressés sont aux mains d'une lutte à mort, qui exige d'eux une force psychologique particulière.

« Pour faire ce travail, poursuit notre interlocuteur, il faut être fort moralement, mentalement fort dans sa tête. Il ne faut pas être tenté. Sinon, vous allez chez les clients qui vous disent : "Vous allez venir avec moi". Partant de là, il *suffit* que vous ayez mal à la tête. Là vous pensez à lui (rires). En fait, vous vous soignez, vous guérissez. C'était un mal comme un autre, mais *il faut vraiment être fort* ».

On ne doit pas confondre ces menaces avec celles qui, partout dans le monde, se manifestent parfois contre les représentants d'un service public défaillant. Récemment au Cameroun, la presse a relaté ce type d'agression publique contre des redevables de la société des eaux. Les menaces précédentes, plus quotidiennes, sont d'un autre ordre : invisibles, omniprésentes et personnalisées. Tous ceux qui exercent en Afrique subsaharienne des fonctions de contrôle public sont en proie à une lutte souterraine, comme l'explique cet ancien ministre du Bénin :

« Le métier qui consiste à contrôler de façon permanente les finances de l'État, des collectivités locales et la gestion des entreprises publiques est *un métier à haut risque*. Sur un effectif qui n'a jamais dépassé six inspecteurs à ce jour, l'Inspection des finances n'a-t-elle pas eu le redoutable privilège d'avoir perdu l'un des siens en service commandé, le *regretté* N., mort dans des conditions *mystérieuses* alors qu'il remplissait courageusement une délicate mission de contrôle sur le territoire national ? » (8).

Pour surmonter un tel danger, les enquêtés parlent tous de la fidélité absolue et sans faille que leur accorde leur hiérarchie ; fidélité qui doit être réciproque :

« Nous tenons bon, parce que le directeur général nous couve beaucoup. (...) Tant qu'il ne nous lâche pas, *on reste soudé, au coude à coude*. (...) S'il nous lâche, on devient un grain de sable. Tant qu'il nous tient nous ne serons jamais un pot de terre » (Congo).

« Il faut dire que la Direction Générale nous encourage. (...) On a découvert une fraude chez une personnalité. La personne a appelé le Directeur Général pour lui dire que les contrôleurs sont venus et qu'ils lui ont mal parlé. (...) Il a même été plus loin en disant qu'ils lui ont demandé de l'argent. Le Directeur Général (nous) a appelé et il a dit : "bon, faites votre travail et vous me rendez compte". (...) *On est sûr que la Direction Générale est avec nous*. On a l'appui » (Côte d'Ivoire).

La meilleure protection est cette loyauté mutuelle entre supérieurs et subordonnés. Elle repose sur un principe absolu d'entraide qui est exigé d'autrui, quel qu'il soit, et qui sert symétriquement d'argument aux clients. Une fidélité irréprochable

entre niveaux hiérarchiques est la seule parade. Elle s'exprime au travers d'une sorte de docilité rigide et passive, qui ne laisse aucun interstice à d'autres influences, comme l'explique ce directeur commercial togolais :

« Je dis (au client) : "si les agents qui ont été pour couper n'ont pas été courtois avec vous, c'est pas de leur faute. C'est de notre faute, c'est nous qui les envoyons". (...) Parce que nous leur avons dit : "vous n'avez aucun droit d'aller négocier. (...) *Ne vous faites pas voir pour que l'action ait son effet*". Le service coupure ne négocie pas. Il est là, un peu comme chez les militaires. Il exécute quelque chose de bien précis avec les comptes rendus correspondants. (...) On ne lui demande pas de déduire ou de faire quoi que ce soit. Il a ses pieds, il y va, il ouvre ses yeux, il constate, il note, il revient, il rend compte : *ça nous évite toutes les manipulations possibles* ».

Ce mélange de docilité et de rigidité constitue jusqu'à présent le seul mur — bien fragile — contre la séduction des clients ou contre leur vindicte.

On comprend que, dans ce contexte, les taux de recouvrement soient singulièrement bas et que leur amélioration soit un objectif central des réformes préconisées par les bailleurs. Toutefois ces réformes ne sont fondées aujourd'hui que sur les seuls principes économiques, alors qu'il s'agit de répondre à des difficultés sociales singulières.

PERMANENCES CULTURELLES ET GESTION PERFORMANTE

Tandis que beaucoup pensent qu'un changement de comportement proviendra d'un changement des valeurs — dont on croit souvent qu'elles orientent mécaniquement les comportements —, nous allons montrer qu'un changement est possible à partir des méthodes de gestion. À condition toutefois que ces méthodes soient conçues à partir d'une compréhension profonde des logiques locales.

Contrairement à ce que postule en effet une approche culturaliste répandue, les comportements ne découlent pas simplement d'un « système de valeurs » (9) — d'ailleurs toujours changeant. L'idée, par exemple, de « solidarité africaine » est non seulement vague, mais elle est décriée aujourd'hui par la majorité des urbains qui y voient un fardeau dont il faut se débarrasser. Et pourtant, dans le même temps, les réactions négatives perdurent à l'encontre de ceux qui refusent de céder aux pressions !

Revenons au récit ivoirien qui va nous en fournir une bonne illustration. L'auteur parle bien dans son livre de la « solidarité africaine », en termes d'ailleurs contradictoires. Mais lorsqu'il raconte ce cas pratique, il n'en fait pas mention. Il évoque seulement une dette très lointaine, liant la commerciale à ceux qui ont lutté pour l'indépendance. Il est surtout question de « chefs bafoués », de « colère » et de « menaces », puis, soudain comme par enchantement, de « compliments » et de « remerciements ». Un lecteur français ne peut qu'être surpris par les logiques de ce récit : la demande indue du client est relayée par un cadre supérieur ; face à une offre d'arrangement, le client s'emporte et menace ; puis, soudain le conflit s'apaise, sans que l'on sache pourquoi ; pour se conclure sur un échange sans fin d'amabilités entre les protagonistes... au point que le mauvais débiteur finit par donner des leçons de bonne gestion ! Le caractère énigmatique est renforcé par le fait que l'auteur ne fournit pas la moindre explication sur ce qui fait basculer l'intrigue.

Pour comprendre cette histoire, il faut voir que la pression ne tient pas à une idée de solidarité. Elle résulte de la manière dont le regard des intéressés structure spontanément le sens de la situation. L'auteur oppose implicitement plusieurs attitudes, soit positives : demander *subtilement*, proposer *avec tout le respect*, remettre *aussitôt* un chèque, rétablir *immédiatement* le courant, *respecter sans problème* le calendrier, *faire honneur, flatter, prodiguer* conseils et remerciements ; soit négatives : *refuser de façon brutale, ne pas obéir aux menaces, exiger sans condition*. La logique qui sous-tend ces conduites oppose un « vouloir bienveillant » — qui s'exprime par un respect démonstratif, des gentillesse, des flatteries, l'acquiescement immédiat, la docilité sans condition — à une « malveillance » — que trahissent le refus, la brutalité, les menaces, l'exigence. Certes le récit reste muet sur le « comment » du basculement de la situation (pour l'éclairer nous devons faire appel à d'autres éléments tirés de notre connaissance de l'entreprise). Toutefois, pour l'auteur, l'histoire fait sens en ce qu'elle met en lumière la manière dont les intéressés perçoivent ce conflit, selon une logique où chacun oppose le « bienveillant » au « malveillant » (10).

Cette logique ne prédétermine pas les comportements des acteurs. Elle constitue une « grille de lecture » sous-jacente à l'ensemble des langages d'une culture (11). Elle sert — plus sûrement et plus durablement que ne le feraient des valeurs — à organiser les interprétations propres à ce contexte culturel. Un

refus ouvert aura vite ici le sens d'une attitude mal intentionnée, voire inamicale : ce qui explique — sans la justifier pour autant — la docilité d'un chef qui ordonne de rétablir le courant ; à l'inverse par son manque de docilité, la commerciale surprend le client et suscite son inquiétude et sa colère ; face à ce que ce dernier ressent comme une malveillance latente, il ne fait que contre-attaquer ; il exige sa bonne volonté immédiate. Les menaces de rétorsion ne sont que la face sombre d'une logique qui conçoit le lien social par référence à un comportement amical et gentil. Tous les interlocuteurs précédemment cités montrent que ce que les personnes font ou disent est interprété en fonction de leur comportement — ils se sont montrés amicaux ou non —, plus que de la réalité objective des faits — le client n'a pas acquitté sa facture (12). Toujours selon cette logique, l'épilogue heureux de l'histoire ivoirienne ne fait que souligner que la responsable commerciale a su restaurer une bonne relation. L'auteur redore l'image du client, en le montrant sous la figure d'un chef véritable, sachant se comporter comme le plus grand des amis.

La mauvaise gestion ne tient pas tant à l'obstacle d'une « solidarité » englobante qui induirait des comportements anti-économiques. Elle résulte d'une organisation inadaptée à la manière dont les situations prennent sens, notamment lorsque les personnes doivent agir négativement. Il s'agit de les protéger des interprétations néfastes qu'elles encourrent dans des situations difficiles. Dans le même temps, il s'agit de valoriser les formes de la responsabilité — se comporter avec bienveillance, montrer ostensiblement son respect et sa gentillesse — dont ces logiques sont porteuses.

Les excellents résultats des sociétés ivoiriennes d'eau et d'électricité montrent qu'il existe des solutions. Ces deux entreprises réalisent des performances commerciales de premier rang, tout en s'appuyant sur une forte motivation de leurs agents (13). Elles le doivent largement à des méthodes de gestion que nous allons rapidement décrire (14).

Vus de loin, dans leurs grands principes, leurs outils de gestion sont semblables à ceux qui valent partout ailleurs : logiciels cohérents avec l'organisation, formalisation des procédures, application des règles de contrôle interne, etc. Mais un regard concret y découvre des aspects plus singuliers : le contenu détaillé des procédures allant jusqu'à prescrire les comportements, la fréquence des contrôles, la démultiplication intensive des séparations de fonction dans l'organigramme, la morale

prêchée par la direction générale, la conception même du logiciel commercial (et par conséquent son coût !) constituent autant d'aspects cohérents avec les logiques sociales précédemment décrites.

Après en avoir détaillé quelques aspects, nous tenterons d'élucider la fin heureuse de l'affaire de la commerciale face à la personnalité politique.

L'entreprise dispose en effet de procédures qui définissent minutieusement les tâches et les comportements des agents. Ces procédures encadrent leurs gestes avec un luxe de détails impressionnant, à la manière d'un cérémonial précis. On peut y voir un avatar — moderne — de la vie sans cesse ritualisée des sociétés africaines. Cette ritualisation omniprésente — parfois à la limite de l'ennui — se retrouve jusque dans l'utilisation par les cadres de diaporamas scrupuleusement déroulés. Il ne s'agit pas de croire que les procédures sont ici mieux respectées qu'ailleurs — le PDG n'hésite d'ailleurs pas à rappeler dans son livre qu'il faut les suivre avec « discipline » et « sans remise en cause permanente » (15). Il s'agit plutôt de sentir que socialement ce respect fait sens — le fait de s'y plier volontiers est signe d'une bienveillante docilité.

Autre particularité : la règle universelle des séparations de fonctions — la main gauche doit ignorer ce que fait la main droite — est érigée ici en « règle d'or de management ». Ce principe qui sert à sécuriser les organisations modernes entraîne toutefois un morcellement des tâches souvent ressenti comme démotivant. Ici au contraire, il est érigé en source de motivation. Le PDG explique qu'il en a multiplié l'application dans les moindres recoins de l'organigramme : « Celui qui initie une action ne doit pas la conclure. Exemple : celui qui reçoit le client pour une demande de résiliation ne voit pas l'index du compteur ; celui qui voit l'index du compteur ne fait pas la rentrée du compteur en magasin ; celui qui fait la rentrée en magasin n'est pas habilité à faire le décompte de résiliation ; celui qui procède au décompte ne reçoit pas le client » (16). Ce découpage intensif des tâches forme un barrage contre les pressions personnelles. Face aux demandes indues, les agents peuvent laisser entendre qu'ils voudraient bien rendre service mais qu'ils n'ont pas la possibilité d'agir au sein de la procédure.

Le logiciel de gestion commercial matérialise ce double encadrement par les procédures et par les séparations de fonctions. Les processus sont strictement automatisés. Afin d'éviter tout blocage — qui serait désastreux face aux clients —, les évé-

nements de faible probabilité ont donc été inventoriés et automatisés. Toutes les actions sensibles — par exemple l'habilitation d'un agent — exigent une double validation préalable. Enfin le logiciel est conçu de façon à faire des transferts automatiques de procédure entre les personnes au cours d'une opération. Le coût de réalisation d'un tel logiciel ne peut qu'être élevé (on peut supposer qu'il a été de trois à quatre fois supérieur à la normale). Toutefois l'investissement s'avère rentable : les taux de recouvrement sont très au-dessus de ce qui était observé jusque là et la satisfaction des agents commerciaux atteste de l'adéquation de l'outil avec l'attente des utilisateurs.

Les outils de gestion ainsi mis en place visent, d'une part, à protéger les agents des tentations et des demandes qu'ils subissent, et d'autre part, à valoriser leurs attitudes de bonne volonté. Ils instaurent une ambiance paisible qui, dans ce contexte, sert de référence à la bonne manière de vivre en collectivité.

Il nous reste maintenant à élucider le retournement du client ivoirien : « La commerciale fait une nouvelle proposition (au client qui) l'accepte et fait remettre aussitôt un chèque ». Il est difficile de deviner si la « nouvelle proposition » est plus avantageuse ; mais ce qui importe — et qui paraît trop évident aux yeux de l'auteur pour mériter d'être précisé — c'est que, malgré la colère du client, la responsable commerciale continue, sereine et immuable, d'appliquer sa procédure. Elle explique probablement qu'elle « veut bien aider » son interlocuteur mais qu'elle « ne peut pas » sans un paiement minimum imposé par le logiciel. Le texte laisse deviner son calme et sa fermeté. L'auteur explique souvent qu'il a décidé de féminiser tous les postes commerciaux en raison de qualités spécifiques qu'il prête aux femmes ivoiriennes : « sourire », « extrême courtoisie » et « grande fermeté » — ce qui, sous d'autres cieux, passerait pour de la discrimination. La clé du récit tient à l'attitude formelle — tout en douceur et en fermeté — avec laquelle la responsable suit sa procédure. Son calme — signe reconnaissable de bienveillance — rassure le client et dissipe son hostilité, qui à son tour se montre aussi de bonne volonté... en payant « aussitôt ».

Les performances commerciales des sociétés ivoiriennes s'éclairent ainsi en bonne partie. Leur gestion concrète ne découle pas d'une théorie universelle des organisations mais du pragmatisme avec lequel ce PDG a conçu une gestion cohérente avec les comportements locaux et avec l'idée que ses collaborateurs se font de la vie en collectivité.

CONCLUSION : LA NÉCESSAIRE GESTION DES LOGIQUES SOCIALES

Au-delà de l'exemple africain, on peut faire l'hypothèse générale pour les pays en développement d'une difficulté à gérer les situations dans lesquelles les règles économiques entrent en conflit avec une éthique relationnelle. On a pu observer, dans plusieurs contextes différents, que les règles impersonnelles y sont plus difficiles à appliquer indépendamment des relations qu'entretiennent les personnes (17). En même temps, il est apparu que des solutions, propres à chaque contexte local, peuvent être imaginées.

La gestion du portefeuille client, qui est, avec l'exploitation des réseaux, l'une des deux fonctions de la gestion des services, bute très largement dans les pays en développement sur la difficulté d'un mauvais recouvrement (18). Son amélioration est une priorité des réformes institutionnelles. Or contrairement à l'exploitation technique des réseaux, la gestion commerciale n'est pas un monopole naturel. Elle pourrait bénéficier d'une organisation concurrentielle qui stimulerait l'innovation. Elle devrait surtout associer des compétences locales, seules vraiment aptes à saisir les logiques sociales. En même temps cette fonction ne nécessite pas d'apports importants en capitaux. Elle devrait plus souvent reposer sur une implication du secteur privé local.

L'exemple ivoirien montre bien que les solutions efficaces n'ont pas été conçues de l'extérieur. Elles ont reposé sur l'inter-

vention de dirigeants locaux ayant une intelligence pratique des formes sociales. Il faut même souligner que la portée « africaine » de ces solutions et du logiciel conçus par la filiale ivoirienne n'a jamais été totalement perçue au sommet du groupe français. Les procédures précises, la démultiplication des séparations de fonction, la conception d'un logiciel atypique ne découlent pas d'une réflexion générale sur les modes d'organisation, mais d'une pratique managériale locale, capable d'adapter les dispositifs internationaux aux interprétations d'un contexte culturel. Une analyse sociologique sur ces aspects peut aider à repérer les « bonnes pratiques » efficaces, mais elle ne peut se substituer à la compréhension qu'en ont les acteurs locaux.

L'accès aux services de base dans les pays en développement dépend de l'amélioration de leur gestion. Au-delà des principes économiques qui orientent les réformes, il faudrait prendre en compte les logiques sociales qui en conditionnent la mise en pratique. La compréhension de ces logiques — qui constitue une compétence locale — devrait être mise systématiquement au centre des réformes.

Alain Henry
Directeur infrastructures et développement urbain
Agence française de développement
Chercheur associé
Gestion et société (CNRS)

NOTES

(1) L'auteur exprime ses remerciements aux deux référés anonymes, pour leurs critiques, dont il espère avoir tiré parti. Cependant le point de vue exprimé dans ce texte n'engage que son auteur. En particulier, il n'engage pas l'Agence française de développement.

(2) À titre de comparaison, le Sida tue 7 000 personnes par jour dans le monde.

(3) J. Etienne, « Eau et assainissement, croyances, modes et modèles », *Afrique contemporaine*, n° 205, Printemps 2003.

(4) I. Vincent, « Le prix de l'eau pour les pauvres : comment concilier droit d'accès et paiement d'un service », *Afrique Contemporaine*, n° 205, Printemps 2003.

(5) Le rapport du panel Camdessus présenté au 3^e forum de l'eau à Kyoto souligne qu'il faudrait un doublement des apports financiers de tous les acteurs, notamment des usagers (*Financer l'eau pour tous*, rapport du panel mondial pour le financement des infrastructures de l'eau, mars 2003).

(6) Nous nous appuyons sur des interviews réalisées, à plusieurs années d'intervalles, auprès d'agents chargés de la gestion et du contrôle des abonnés en Côte d'Ivoire, au Togo et au Congo. Nous évoquerons à l'occasion des éléments complémentaires relevés au Bénin et au Cameroun.

(7) M. Zadi Kessy, *Culture africaine et gestion de l'entreprise moderne*, Éditions CEDA, Abidjan 1998.

(8) R. Adjaho, *La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin*, Ed. du Flamboyant, Cotonou 1992.

(9) Pour un éclairage complet sur la notion de « culture » et sur les courants théoriques, voir S. Chevrier, *Le management interculturel*, collection Que sais-je ?, PUF, 2003.

(10) Il ne s'agit pas d'une vision manichéenne des relations sociales mais d'une structure de construction du sens, comparable à celle qui par exemple dans le contexte français oppose le noble et le vil, le grand et le bas. Voir Ph. Iribarne et alii, *Cultures et mondialisation, Gérer par-delà les frontières*, collec-

tion essais, Points Seuil, 2002.

(11) S. Caratini, *Les non-dits de l'anthropologie*, Coll. Libelles, PUF, 2004. Cet essai restitue la difficulté du rapport à l'Autre qui est présente dans l'interculturel et dont la société française, hantée par une culture universaliste, fait bon marché.

(12) A. Henry, « La révolution des procédures », in Ph. d'Iribarne, *Le Tiers monde qui réussit*, Odile Jacob, 2003.

(13) Avant les événements de Côte d'Ivoire, ces deux entreprises réalisaient des taux de facturation et de recouvrement comparables aux meilleurs résultats français. Pour une étude détaillée de leurs systèmes de gestion, voir A. Henry, « Taux de recouvrement 98 % », *L'Afrique des entreprises*, Notes de l'Agence française de développement, La documentation française, 1998.

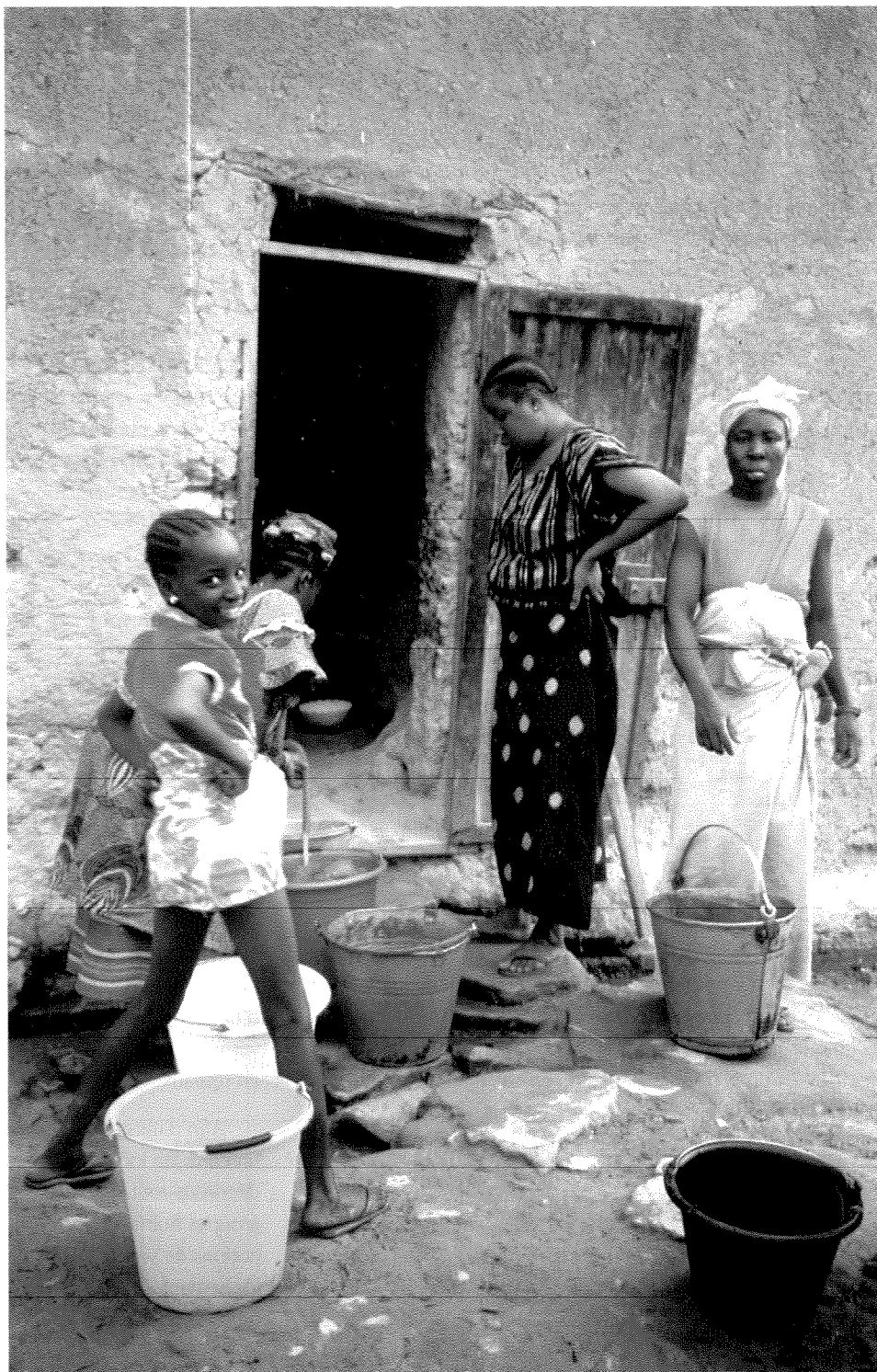
(14) Pour des éléments plus détaillés voir M. Zadi Kessy, *Culture africaine et gestion de l'entreprise moderne*, *Op. cit.* L'ouvrage présente de nombreux points singuliers. Pour sa présentation critique, A. Henry, « Chronique d'un management africain », in *Annales des mines*, série Gérer et Comprendre, Juin 1999.

(15) M Zadi Kessy, *Culture africaine et gestion de l'entreprise moderne*, *Op. cit.*

(16) M Zadi Kessy, *Ibid.*

(17) Ph. d'Iribarne, *Le Tiers monde qui réussit*, *Op. cit.*

(18) Jennifer Davis, « Corruption in Public Service Delivery : Experience from South Asia's Water and Sanitation sector », *World Development*, Vol. 32, n° 1, pp 53-71, 2004.



Revente de voisinage à Mopti, Mali (quartier Komoguel), 1996, (photo : V. Verdeil)