

Les pays en développement et les organisations : vers une institutionnalisation de l'Ignorance 2

Taïeb HAFSI¹

Résumé

Le sous-développement est souvent décrit par des chiffres savants illustrant les déficiences économiques des pays en développement et les remèdes proposés, souvent froids et cyniques, partent de ces constats. Mais cette approche se base sur des insuffisances supposées de connaissances sur les critères qui conduisent à l'efficacité (ignorance 1). S'installe alors une attitude de défiance à l'égard de ces méthodes rejetant le sens collectif du monde pour favoriser une attitude plus individuelle avec toutes les dérives habituelles. Cette nouvelle logique s'appuie sur une ignorance au second degré (ignorance 2). L'article comporte trois parties :

Une première partie traite du phénomène d'institutionnalisation.

Une deuxième partie discute de quelques exemples de comportements dans les pays en voie de développement comme exemples de logique de l'ignorance 2.

Une troisième partie développe une interprétation institutionnelle des faits observés et une conceptualisation de cette situation dévastatrice pour les pays en voie de développement.

Abstract

Problems of developing countries are often described with precise and rigorous figures. These are intended to show the economic deficiencies of these countries and to suggest remedies which are often cold, if not cynical. But such an approach is based on a set of hypotheses that emphasize lack of knowledge on the basic determinants of effectiveness and efficiency (such a knowledge we label Ignorance 1). As a result, because the hypotheses are far from taking into account the local realities, develops a generalized mistrust of such a knowledge, and a new attitude, which reduces the importance of understanding the determinants of collective action, leading to individualistic behaviour and disorder (this is labelled Ignorance 2). The first section of this article deals with the idea of institutionalisation. The second section discusses a few examples of behaviour in developing countries to illustrate Ignorance 2. The third section develops an institutional theory interpretation of the reality observed and a conceptualisation of the destructive situation that plagues many developing countries.

¹ Ecole des HEC Montréal.

Une version de ce texte a été publiée en 2003, dans *Savoir Gérer*, un Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Tarondeau, Prof. à Dauphine

Le sous-développement est souvent décrit par des chiffres savants qui traduisent l'absence d'accumulation économique, la faiblesse de la création d'emploi, la pauvreté, les inégalités de répartition de richesses, etc. Ces descriptions aboutissent inévitablement à des prescriptions froides et parfois cyniques, comme celle de l'ajustement structurel, poussée avec une énergie bête et inutile par la Banque mondiale pendant plus de 20 ans (Stiglitz, 1997).

Les conseillers de la Banque mondiale avaient au moins la confiance et les certitudes des idéologues. Mais ils laissaient généralement derrière eux des dirigeants désarmés qui finissaient par croire que le monde auquel ils étaient confrontés n'avait pas de logique. Des relations de cause à effet obscures confortent cela. S'installe alors une dynamique subtile de rationalisation qui aboutit à ce que nous appellerons la logique de l'ignorance. Il s'agit d'une **ignorance au second degré (ignorance 2)**. L'ignorance au premier degré est liée à la méconnaissance des règles formalisées standards qui expliquent les phénomènes auxquelles nous sommes confrontés. Ainsi, quand on ne connaît pas la théorie newtonienne de la gravitation universelle pour expliquer pourquoi un objet tombe et à quelle vitesse, on est ignorant au premier degré.

Mais, il arrive que même lorsque les responsables sont des personnes hautement scolarisées et donc familiarisées avec les méthodes et les concepts scientifiques de leurs domaines, leur compréhension des mécanismes de fonctionnement des organisations qu'ils dirigent et leur compréhension des relations de cause à effet dans les situations complexes de la gestion des pays soient très réduites. Par exemple, des dirigeants d'entreprise peuvent entreprendre des actions mais ils ne savent pas quels effets ces actions vont avoir sur le fonctionnement de leur entreprise. Ils sont dans ce cas confrontés aux paradoxes et aux effets contre intuitifs qu'entraîne la complexité. Mystifiés par la complexité et ses effets, Les dirigeants finissent par se convaincre que le monde n'a pas beaucoup de sens au niveau collectif. Ils reviennent alors au niveau individuel de leurs propres intérêts, qu'ils comprennent mieux. Il en résulte, selon les choix de vie des individus concernés, des comportements extrêmes, mystiques ou matérialistes, destructeurs.

La logique de l'ignorance 2 domine en situation de complexité et plus important elle s'institutionnalise (Scott, 2001). Les dirigeants ne croient plus dans la capacité des scientifiques à apporter une aide. Ils développent une vision du monde catastrophiste et se transforment parfois en chef de bande. Une logique quasi-mafieuse s'installe et domine les comportements de tous. «L'ignorance 2 prend le pouvoir» et devient la règle. Plus important, elle devient un mécanisme de rationalisation et de légitimation des comportements économiquement et moralement dégradés que la poursuite de l'intérêt personnel par les leaders amène dans les organisations.

Cette dynamique n'est pas une fatalité, mais elle se développe à un rythme de contagion. Aujourd'hui, je suggère qu'une grande partie de l'Afrique, de l'Europe de l'Est, de l'Amérique Latine et de l'Asie du Sud Est, est aux prises avec ce phénomène. En prenant des exemples de pays en développement troublés, j'ai l'intention de montrer que cette dynamique est liée aux problèmes que pose la compréhension du fonctionnement des organisations complexes. En prenant l'exemple de la Chine, je montre pourquoi cette dynamique n'est pas une fatalité. L'ensemble de l'article est destiné à proposer que les difficultés du sous-développement sont très partiellement économiques. Elles sont surtout institutionnelles au sens de la théorie néo-institutionnelle des organisations (Scott, 2001). Elles sont aussi durables parce que la logique de l'ignorance 2 est elle-même institutionnalisée (Dacin, Goodstein & Scott, 2002), ce qui veut dire que la rationalité de l'action dans les pays en développement est progressivement imprégnée de cette logique fataliste et destructrice.

Dans une première partie de l'article, je discute du phénomène d'institutionnalisation, de ce que nous en connaissons aujourd'hui et de ce que cela signifie pour le développement. Dans une seconde partie, je discute de quelques exemples de comportements dans des pays en développement comme exemples de logique de l'ignorance 2 et de ses effets. Je présente aussi un contre-exemple, celui de la Chine. Ces exemples sont tirés de recherches que j'ai dirigées au cours des 10 dernières années sur la stratégie des nations et sur le fonctionnement des organisations en situation de grande contrainte environnementale. Dans une troisième partie je propose une interprétation institutionnelle de ce qui est décrit et une conceptualisation de cette situation

dévastatrice aujourd'hui pour les pays en développement. Je conclus en suggérant les conséquences pour le management des organisations en situation de transition.

Rome est une idée² : de l'importance des institutions pour l'action

On a toujours cru que le fonctionnement des organisations, simples ou complexes, était facilement expliqué en généralisant à partir de notre compréhension du fonctionnement du groupe. La logique était qu'au fond une organisation n'était qu'un assemblage de groupes (Homans, 1961). Barnard (1938) a proposé une métaphore utile pour comprendre les défis de la conduite des organisations en parlant de coopération. Le dirigeant disait-il est dans le métier d'assurer la coopération des membres de l'organisations. Il a suggéré que la coopération s'obtenait lorsque la personne qui coopère est convaincu que ce qu'elle apporte à l'organisation et ce qu'elle en retire sont équilibrées. Pour convaincre les membres que l'équation est équilibrée et qu'ils doivent donc coopérer, Barnard a suggéré que les dirigeants disposent de trois grand types d'instrument : la structure organisationnelle, les stimulants matériels et les stimulants idéologiques. Parmi ces derniers, il y a ce que Barnard appelle la persuasion qui comprend d'une part l'aspect entraînant, lorsqu'on tente de convaincre les membres que la finalité a une valeur en soi, puis l'aspect coercitif, lorsque la non coopération entraîne une sanction. Cette théorie de l'échange a été spécifiée de manière élaborée et subtile par Barnard, dont le propos était conçu pour offrir une perspective plus riche que la perspective unidimensionnelle du taylorisme. Cette perspective a ensuite inspiré l'un des efforts de conceptualisation les plus féconds en théorie des organisations, celui proposé par Thompson (1967) et qui a donné naissance à la théorie de la contingence.

Dans sa formidable conceptualisation, Thompson a mis l'accent sur «l'environnement-tâche»³ de l'organisation, considérant que

² Exclamation prêtée à la fille de l'empereur romain Marcus Aurelius, argumentant avec son frère Commodus qui venait de tuer leur père pour empêcher le choix de celui-ci, Maximus, de lui succéder.

³ L'environnement-tâche comprend toutes les organisations et individus qui conditionnent la réalisation de la tâche principale de l'organisation. Ainsi, on y trouve clients, fournisseurs, concurrents, organismes de réglementation des tâches.

«l'environnement général», généralement stable⁴, pouvait en première approximation être négligé. Ce faisant, il a fourni une théorie qui est très puissante pour expliquer les comportements organisationnels dans les pays développés. Par contre, cette théorie est très insuffisante lorsqu'on se retrouve dans la situation des pays en développement (Kiggundu, Jorgensen & Hafsi, 1983). En effet, très souvent, dans ces cas là, l'environnement général domine et les effets de l'environnement-tâche sont comparativement insignifiants.

Les multiples travaux des chercheurs sur la gestion dans les pays en développement confirment, comme une litanie, les effets déterminants de l'environnement général. Cette vision dichotomique entre l'environnement-tâche et l'environnement général a été pourtant battue en brèche par le développement récent de la théorie institutionnelle (Berger & Luckmann, 1967; Meyer and Rowan, 1977; Scott, 2001). Aujourd'hui, poursuivant les idées de Barnard, à propos de la persuasion, il y a une forte convergence vers la réalisation que rien n'échappe aux idées «dominantes». On ne conçoit rien dans le vide. Notre raisonnement même, notre rationalité, sont fortement imprégnés des «institutions» (Dacin, Goodstein & Scott, 2002) qui sont définies alors comme étant les idées qui «dominent» notre entendement du monde. Même notre compréhension de l'environnement tâche est colorée par les institutions. En d'autres termes, la réalité est construite socialement (Berger & Luckmann, 1967), ce qui fait que le monde institutionnel, bien qu'étant une création subjective de sens, est ensuite vécu comme une réalité objective. Pour paraphraser Marx, chaque fois qu'une idée s'empare de notre esprit elle devient une force matérielle. Elle crée le monde tel que nous le vivons.

Les institutions définissent ce que nous considérons comme acceptable ou non et déterminent ainsi le cadre dans lequel toute action trouve sa légitimité. Une organisation ne peut survivre sans légitimité : une approbation de son environnement général que ses actions sont «désirables, convenables et appropriées, à l'intérieur d'un système de normes, valeurs et croyances, socialement construit» (Suchman, 1995). Ce système qu'on appelle institutions peut être

⁴ Du temps de Thompson, au moins, on pouvait considérer que dans les pays occidentaux de langue anglaise il y avait une stabilité certaine de l'environnement général.

précisé. Comme suggéré par Scott (2001), on peut distinguer pour les besoins de l'analyse entre trois composantes des institutions – normative, réglementaire et cognitive. Chacune de ces composantes est la base d'une forme d'évaluation de la légitimité de l'action (Scott, 1995) et de mécanismes de contrôle distincts – normatifs, coercitifs et mimétiques (DiMaggio & Powell, 1983).

La composante normative, qui a été beaucoup discuté par Weber, met l'accent sur les «règles normative qui introduisent une dimension prescriptive, évaluative et obligatoire dans la vie sociale» (Scott, 1995 :37). Les institutions réglementaires mettent l'accent sur «des processus réglementaires explicites : activités d'établissement de règles, de monitoring, et de sanction» (Scott, 1995 :35). Finalement les éléments cognitifs sont «les règles qui spécifient quels types d'acteurs peuvent exister, quelles caractéristiques structurelles ces acteurs peuvent adopter, quelles procédures ils doivent suivre et quel sens est associé à ces actions» (Ruef & Scott, 1998 :878). Ainsi, les institutions déterminent de manière forte notre perception du monde. DiMaggio & Powell (1983), ainsi que Meyer & Rowan (1977), argumentent même que la légitimité n'a rien à voir avec l'efficacité. L'approbation que les organisations obtiennent et qui leur permet de survivre ne fait référence ni à leur efficacité, ni aux sentiments des membres de l'organisation quant à leur efficience. A titre d'exemple, les socialistes soviétiques ont nié pendant longtemps, avec la dernière des énergies, tous les signaux qui leur venait de la réalité, parce que leur entendement, dominée par les normes et autres valeurs institutionnelles soviétiques, ne pouvait l'accepter. Pour les individus et les organisations, ce comportement de négation a eu cependant une grande utilité pratique. Il apportait aussi la légitimité. En acceptant d'être comme les autres, organisations et individus obtiennent aussi leur approbation (Powell & DiMaggio, 1991). Les institutions sont ainsi puissantes parce qu'elles permettent de maintenir la légitimité des actions entreprises et grâce à cela assurent la survie.

Dans les pays développés, le cadre institutionnel a été développé au cours d'une très longue période. Les multiples expérimentations qui en ont résultées ont permis aux acteurs de comprendre l'importance de la stabilité des institutions et l'ouverture de celles-ci à l'influence par tous, notamment par les intellectuels et en général par l'élite, pour

tenir compte du niveau de compréhension des relations de cause à effet par les acteurs (Braybrooke & Lindblom, 1963; Scott, 2001). Cela a permis au cadre institutionnel (normes, valeurs et comportements habituels ou automatique) d'évoluer et de permettre l'adaptation des pratiques, assurant ainsi le développement économique et la survie. Les sociétés traditionnelles, dont les pays en transition, étaient aussi en équilibre institutionnel tant qu'elles n'ont pas été confrontées à la modernité (Geertz, 1973; Levi-Strauss, 1958), ou plus exactement à la vision occidentale du monde, et à la complexité. Elles avaient un cadre institutionnel fort, mais dans le processus du développement économique, elles l'ont généralement perdu ou détruit, croyant que c'était là la source de leur retard.

L'absence de cadre institutionnel fait que les références, en matière de juste, de vrai, d'acceptable ou de désirable, sont ambiguës ou incertaines. Parfois, la volonté des dirigeants d'introduire des normes, de forcer une certaine prévisibilité dans les comportements, amène des changements radicaux multiples, dont la cohérence est directement liée à la durée de vie des dirigeants et au niveau de complexité de l'organisation, donc au niveau de compréhension par les dirigeants des relations de cause à effet. L'observation même superficielle montre que cette cohérence est généralement très faible. En fait, une étude plus systématique, que nous avons réalisée, des stratégies nationales d'une vingtaine de pays en développement sur une longue période (voir Hafsi et Martin de Holan, 1997, ou Garzon et Hafsi, 1992) montre que cette cohérence est l'exception plutôt que la règle. Ces changements, non seulement radicaux, mais aussi fréquents, aggravent la désorientation des acteurs et leur désarroi. Il en résulte une résistance considérable au changement et un immobilisme paralysant. Les changements fréquents et radicaux du cadre institutionnel sont équivalents à une absence de cadre institutionnelle. Ils rendent tout repère inadéquat parce qu'instable.

Un dernier élément important est que le cadre institutionnel est construit toujours en référence aux modèles conceptuels qui nous permettent de comprendre le monde dans lequel nous évoluons. Or, il se trouve que pour la plupart des dirigeants des pays en développement, le modèle conceptuel qui domine leurs comportements est celui du management traditionnel d'organisations

relativement simples. Les relations de cause à effet sont considérées comme connues et linéaires. Les dirigeants entreprennent des actions et font l'hypothèse que le résultat prévu devrait en découler naturellement. Comme la réalité du monde qui entoure les pays en développement ne correspond pas à ce modèle, il en résulte une désorientation des dirigeants également. Ils entreprennent des actions, espérant des résultats et ils découvrent des résultats surprenants, voire contraires. Ces résultats contre-intuitifs s'accompagnent d'une forte contestation des modes de gestion, une divergence organisationnelle considérable et parfois la confrontation ouverte.

Ne comprenant plus les relations de cause à effet, les dirigeants tombent dans des explications fatalistes ou mystiques du type : «Ça ne marche pas parce que nous ne sommes pas des blancs !» Perdant leur latin sur l'action collective, les dirigeants désespérés se tournent vers ce qu'ils comprennent un peu mieux : leurs intérêts personnels. De là à les voir se transformer en chefs de bande quasi-mafieuse, orientés vers le gain personnel et/ou tribal, il n'y a qu'un pas, qui a été franchi dans un très grand nombre de pays. Ce qui est saisissant, c'est que dans ces cas la réussite personnelle est tellement grande que les dirigeants entreprennent d'institutionnaliser leur propre «ignorance 2» du fonctionnement organisationnel, en tentant d'expliquer qu'il n'y a rien à faire, que la situation de leurs pays est insoluble et que leur comportement est alors amplement justifié et nécessaire pour le maintien de l'ordre national et la préservation de la paix internationale.

Nos propositions sont donc :

1. Les idées institutionnelles (normes, valeurs, éléments cognitifs) dominent l'entendement des dirigeants et des membres des organisations.
2. Dans les pays en développement, il y a absence de cadre institutionnel stable.
3. l'instabilité des idées institutionnelles obscurcit les relations de cause à effet et mène à l'immobilisme, puis à la confrontation.
4. Le comportement chaotique et incompréhensible élude l'entendement des dirigeants et génère une réponse autoritaire.

5. Faute de comprendre le fonctionnement des systèmes qu'ils dirigent et d'amorcer un processus constructif d'amélioration, les responsables des pays en développement, abandonnent la perspective d'ensemble pour servir des intérêts personnels et/ou tribaux.
6. L'ignorance 2 et ses effets quasi-mafieux deviennent ainsi des normes que de plus en plus de dirigeants de pays en développement adoptent.

Illustration 1 : Les pays en développement et le désastre Partisan

A quelques exceptions près, qui peuvent être facilement dénombrées par l'observateur averti, les pays en développement vivent des situations politiques désastreuses, qui s'apparentent à une main mise quasi-mafieuse dont la propagation au cours des deux dernières décennies a été une véritable contagion. Pourtant, tout avait commencé différemment. Si on prend l'exemple le plus inquiétant, l'Afrique, dans les années 1960, était considérée par les experts comme le continent dont les chances de développement économique et social étaient les plus sûres. Qui plus est, les dirigeants de la plupart des pays d'Afrique ont été de remarquables leaders, à la fois philosophes et rois⁵. Leur attachement à leurs pays et au continent était quasiment mythique. La plupart d'entre eux ont lancé un processus de développement ambitieux et idéaliste, tentant de réconcilier les besoins d'un développement socio-économique et culturel efficace avec ceux d'une distribution équitable des richesses. L'enthousiasme était considérable. Tout le monde voyait venir la revanche des «damnés de la terre».

⁵ Au début 1963, beaucoup de pays africains avaient obtenu leur indépendance politique. Une nouvelle génération de leaders, la plupart des nationalistes qui s'étaient battus contre les pouvoirs coloniaux, prit les rênes. Ahmed Ben Bella en Algérie, Gamal Abdel Nasser en Egypte, Kwame N'krumah au Ghana, Ahmed Sekou Touré en Guinée, Félix Houphouët Boigny en Côte d'Ivoire, Jomo Kenyatta au Kenya, Mohamed V au Maroc, Habib Bourguiba en Tunisie, Modhibo Keita au Mali, Léopold Sédar Senghor au Sénégal, Jaffar Numeiry au Soudan et Julius Nyerere en Tanzanie, sont devenus des noms familiers pour le monde entier. Ils symbolisèrent rapidement les espoirs d'un continent optimiste voire enthousiaste. (Hafsi et Le-Louarn, 2001)

Petit à petit, la diversité et la complexité croissante des sociétés africaines exigèrent des modes de gestion moins autocratiques que ne le préféreraient les leaders charismatiques de l'indépendance. Au lieu de cela, les inquiétudes nationalistes face aux risques de l'atomisation amenèrent une gestion plus autocratique. En Afrique du Nord et en Afrique sub-saharienne, les partis politiques concurrents des partis des leaders charismatiques furent interdits. Partout, l'état socialiste et propriétaire des biens de la nation réprima le secteur privé, perçu comme un concurrent politique dangereux. La centralisation des moyens et des pouvoirs s'amplifia.

La plupart des pays d'Afrique imposèrent également une démarche de modernisation qui détruisit systématiquement les pratiques traditionnelles, perçues soit comme rétrogrades ou comme concurrentes du pouvoir en place. Ainsi, par exemple, furent dévalorisées tous les mécanismes de gestion de la vie collective locale, comme les organisations de villages, les organisations tribales ou régionales, les organisations religieuses. En général, tout pouvoir traditionnel fut systématiquement réduit et détruit. De même, au plan technico-économique, les pratiques agricoles traditionnelles furent également dévalorisées comme étant archaïques et découragées. Finalement, tout fut remplacé par le pouvoir du parti dominant. La centralisation considérable du pouvoir amena une sous-estimation de tout ce qui est fait au niveau local. En fait, le niveau local fut tout simplement ignoré. Comme la vraie vie se passe localement, les populations ont été ainsi abandonnées. Leurs problèmes ont été méprisés et aucun encadrement convaincant n'est venu remplacer les pratiques traditionnelles. L'agriculture a alors souvent décliné. Ne sachant plus si leurs pratiques étaient valables ou non, les paysans ont simplement levé le pied, attendant de voir plus clair. L'Afrique est juste un exemple. On peut refaire la même description pour de nombreux pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est et du Sud.

Pourtant, au même moment où l'orthodoxie l'emportait, apparurent les premières fissures dans la logique totalitaire des régimes en place, prenant généralement les formes de l'incohérence et de la corruption. Ces fissures générèrent la contestation et la confrontation entre les acteurs principaux, révélant la fragilité des systèmes en place. Ainsi,

après les premières escarmouches, coups d'état et contre-coups d'état se succèdent. Les régimes se nettoient et se concentrent. Les chefs d'état populaires et populistes de l'après indépendance deviennent des tyrans et sont de plus en plus ouvertement contestés. Parfois, ils sont déposés ou poussés au départ par leurs propres compagnons, comme le furent Nasser en Egypte, Ben Bella en Algérie ou Ahidjo au Cameroun. Les autres, avertis, renforcent la répression et s'installent dans une lutte ouverte contre toute contestation. Le fonctionnement économique est complètement délaissé et souvent, sous le poids de la centralisation, l'économie étouffe et s'éteint.

Si nous essayons à présent d'interpréter ces manifestations très générales d'une pathologie complexe, en utilisant notre cadre institutionnel, il est clair que les pays en développement, au départ naïfs, ont détruit leur système institutionnel traditionnel, sans être capable de le remplacer par un nouveau système viable. Le vide institutionnel a fait perdre leurs repères à tous les acteurs importants, obscurcissant les relations de cause à effet. Personne n'était capable de dire quels comportements pouvaient apporter des bienfaits. Une telle incertitude a progressivement ouvert la voie à une politisation chaotique et à des luttes internes violentes. La Figure 1 offre un cadre d'analyse pour décrire ce processus. Les deux dimensions importantes en situation de complexité sont d'une part le contexte institutionnel (vague ou précis) et d'autre part la coalition dirigeante (unie ou divisée) qui peut modifier le contexte institutionnel (Hafsi, 2000).

Les quatre possibilités de la Figure 1 sont l'Harmonie, la situation Autocratique, la situation Politique et la situation Partisane. L'*Harmonie* est une situation plutôt rare où la rationalité d'ensemble de l'organisation est protégée à la fois par la précision du contexte institutionnel et par l'unité de la coalition. La situation *Autocratique* apparaît lorsque la coalition est unie et le contexte institutionnel vague. C'est la situation typique de l'après indépendance. Dans ce cas les intérêts de la coalition dirigeante sont ceux du pays dans son ensemble et cela protège la rationalité de l'ensemble. Lorsque la coalition dirigeante est divisée, les différents groupes et individus se battent pour des intérêts différents, mais la précision du contexte canalise leurs énergies et les empêche de détruire le système. Ce système que nous appelons *Politique* se présente dans des pays bien

organisés mais qui valorisent la diversité. C'est le cas de la plupart des pays occidentaux. Finalement, il y a cette situation particulière où la coalition dirigeante est divisée, mais rien ne peut empêcher les groupes et individus en confrontation, de détruire le pays ou l'organisation. Le système *Partisan* est l'équivalent organisationnel du cancer. L'organisation se détruit elle-même. Le système Partisan est très stable parce que, comme suggéré par la Figure 1, tous les contextes évoluent naturellement vers moins de précision, puisque la vie génère tous les jours des situations nouvelles non prises en compte par le système en place. Par ailleurs, toutes les coalitions se divisent aussi, naturellement, du fait que les acteurs principaux sont exposés à des réalités différentes.

Beaucoup de pays en développement, notamment ceux qui se sont émancipés de la domination coloniale, ont commencé avec le système Autocratique, mais ont très vite sombré, sans le réaliser, dans le système Partisan. Ce cadre montre l'importance du contexte institutionnel. En fait, les deux dimensions de contexte et de coalition dirigeante ne sont pas entièrement orthogonales, puisque le contexte institutionnel contribue aussi à la division des coalitions dirigeantes. Seule l'action déterminée de leaders conscients du danger partisan peut amener le maintien d'un niveau de précision suffisant du contexte institutionnel ou un degré d'unité suffisant de la coalition dirigeante. L'expérience des pays occidentaux suggère que l'attention la plus grande doit être portée au contexte institutionnel, puisque la différenciation entre groupes et individus est inévitable et peut être même souhaitable (Braybrooke et Lindblom, 1963).

Figure 1 : Cadre Contexte-Coalition
Contexte Institutionnel

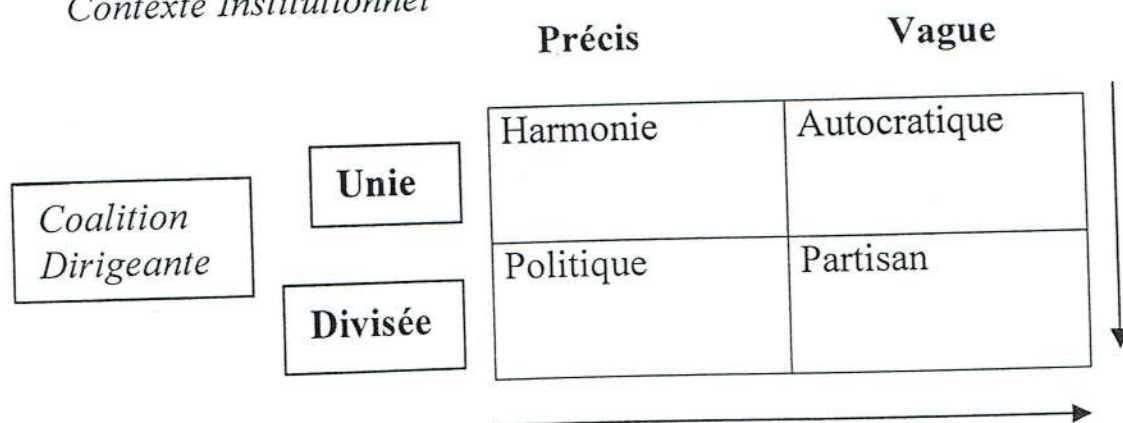


Illustration 2 : la Chine ou la décentralisation vivifiante

La Chine, nous le soumettons, a toujours été un pays décentralisé, même du temps des empereurs, sauf pendant la période communiste de Mao Ze Dong. La taille du pays a toujours imposé que le centre établisse les règles et laisse les responsables locaux trouver des solutions appropriées aux difficultés locales, à l'intérieur des règles établies. Dans un pays aussi grand, géographiquement et démographiquement, le Centre est très éloigné des préoccupations locales. Le Centre n'est jamais vraiment un enjeu, d'abord parce que ceux qui y participent doivent être choisis et, pour le commun des mortels et même pour les initiés, le choix procède d'une logique complexe, bien qu'apparemment aléatoire. Par contre, le bien être, ou la mal-vie, se gagne localement. Il est alors peu surprenant de constater qu'en Chine la vie locale est le centre d'intérêt principal des acteurs (Voir Hafsi & Tian, 2002).

Pourtant, malgré ses progrès considérables en des temps anciens, la Chine a connu un long déclin qui a abouti à la domination étrangère, puis au sous-développement. Sortant de l'une de ces dominations, en fait l'une des plus féroces, celle du Japon de 1931 au lendemain de la deuxième guerre mondiale, elle a changé de système sous la houlette d'un parti communiste puissant et aguerri par trois décennies de lutte armée. Le parti communiste fut l'instrument de la centralisation du pouvoir. Présent dans toutes les parties du pays, partageant les mêmes objectifs et les mêmes valeurs, les communistes introduisirent la centralisation en Chine. Il en résulta des catastrophes considérables, à l'échelle de la Chine. D'abord, désireux de lancer la Chine dans une trajectoire de développement industriel, Mao lança le mot d'ordre du «Grand bond en avant». Ce projet, louable, voulait renforcer l'économie chinoise en la sortant de ses traditions agraires archaïques et en la poussant vers l'industrialisation. Il en résulta un abandon partiel des terres par les paysans, abandon qui mena à une grande famine, dont les conséquences dépassent l'entendement, notamment plus de 30 millions de morts, selon les chiffres récemment reconnus par le gouvernement. Bien qu'ayant perdu du pouvoir, suite à une telle catastrophe, Mao le reprit en lançant la «Révolution culturelle». Ce projet, louable lui-aussi, puisqu'il visait à réduire les freins institutionnels qui bloquaient le développement de la Chine, fut lancé

avec le mot d'ordre : «détruisons ce qui est ancien». Pris au premier niveau, par une armée d'adolescents, ce mot d'ordre aboutit à une effroyable dictature sur les mentalités et à une destruction systématique d'une grande partie du patrimoine culturel chinois. Ces actions et bien d'autres, toutes aussi bien intentionnées, ont montré les limites de la centralisation du pouvoir.

Dès la mort de Mao, le pays revint à ses pratiques ancestrales. Le centre restait puissant, mais chaque province fut engagé à résoudre ses propres problèmes. Deng Xiao Ping adopta une démarche résolument pragmatique pour encourager cette responsabilisation locale. Les résultats furent spectaculaires. D'abord, au niveau de l'agriculture, le gouvernement décida que l'Etat n'avait pas à être propriétaire de la terre. Les occupants reçurent leurs titres, avec comme seule contrainte de ne pas pouvoir vendre la terre avant un délai de 50 ans. A partir de 1978, les prix des produits agricoles rachetés par l'Etat (produits de première nécessité comme le riz) furent augmentés. Un quota de production fut fixé, puis les paysans furent autorisés à vendre librement toute production supplémentaire. De plus, le gouvernement décida d'accroître ses investissements ruraux et d'assouplir le commerce inter-provincial. On introduisit également le «système de responsabilité des ménages», qui enlevait aux communes les décisions de production pour les donner aux ménages. Finalement, les ménages qui le pouvaient avaient la possibilité de participer à une vente aux enchères de lots de terrain additionnels. Le résultat fut spectaculaire. En 1983, 98% des ménages étaient impliqués, avec comme résultat un accroissement considérable de la production de tous les produits agricoles. Ainsi entre 1978 et 1984 la production de grains augmenta de 5.7% par an, celle des graines à huile doubla, celle du coton tripla, celle des viandes augmenta d'au moins 80% (Kau & March, 1993 :106). De plus, comme les paysans s'enrichissaient, et comme ils étaient contraints par des règles sévères de limitation des déplacements, on les autorisa à investir dans des Entreprises de village et de cantons (EVC). Là aussi la croissance fut spectaculaire. La part des EVC était de 22% de la production industrielle en 1978. Elle augmenta à 36% en 1988. La production augmenta de 30% par an pendant les années 1980 et en 2000, 21 millions d'EVC employaient 127 millions de personnes ! (China statistical yearbook, 2001).

Ce qui se passa dans l'agriculture se produisit aussi dans tous les secteurs de la vie économique. Le commerce fut libéralisé, notamment les exportations par les entreprises locales furent permises sans autorisation. De même, l'initiative locale fut encouragée. Ainsi, à titre d'exemple, nous avons étudié la transformation de l'industrie de l'électricité de 1980 à 2000. Au départ, c'était un ministère. A cette époque là, il avait beaucoup de mal à répondre à la demande. Il y avait des pénuries partout, sauf à Beijing. L'industrie était perçue comme un goulot d'étranglement pour le développement. 20 ans après, il y avait plus de 4,000 entreprises actives dans l'industrie, il y avait une vitalité considérable, avec une grande partie de l'investissement réalisé par des étrangers. Il y avait surplus d'électricité partout et les préoccupations avaient évolué vers la gestion de la compétition et la protection de l'environnement. La réalisation de cette transformation fut obtenue en donnant plus de liberté d'action aux acteurs locaux.

La Chine est sans conteste d'un niveau de complexité considérable. Elle l'a toujours été et il est probable que les traditions chinoises aient permis de dégager des modes de comportement compatibles avec la gestion en situation de complexité. Le métamanagement⁶ est une pratique ancestrale. En effet, depuis toujours, sauf au temps de Mao, le pouvoir chinois a compris qu'on ne pouvait gérer l'ensemble des chinois de manière uniforme. Le mieux était alors de «gérer ceux qui gèrent» et les laisser ensuite faire. Ainsi, la complexité a été réduite et les relations de cause à effet mieux cernées. En fait, quand on regarde de plus près, on s'aperçoit que les pratiques de gestion chinoises sont en fait basées sur une cascade de responsabilisation. En effet, le pouvoir provincial définit son cadre d'intervention, puis à l'intérieur de la province permet aux villes et aux villages de faire leur propre gestion autonome. C'est d'ailleurs cela qui explique le dynamisme impressionnant des villes, et aujourd'hui des campagnes, chinoises.

Pour revenir à notre cadre théorique de la théorie institutionnelle, nous pourrions dire que les Chinois, après s'être éloigné longtemps de leurs institutions d'origine, qui pour l'essentiel étaient bâties sur le pragmatisme, la débrouillardise et l'importance de la vie locale pour l'équilibre des populations, y sont revenus. Ils l'ont fait sans

⁶ Métamanagement signifie : «management du management». Il consiste à gérer ceux qui gèrent.

transformation majeure et sans remise en cause spectaculaire. Ils ont simplement réaffirmé que des solutions pragmatiques aux problèmes de bien-être de la population n'étaient pas incompatibles avec la doctrine socialiste. Deng Xiao Ping utilisait, pour l'exprimer, une métaphore qui a fait le tour du monde : «qu'importe qu'un chat soit noir ou blanc, pourvu qu'il attrape les souris !». Les changements ont alors été vécus comme étant dans la continuité des traditions chinoises et de la doctrine socialiste, même si en pratique, ils les transforment progressivement tous les jours.

Bien entendu, la Chine continue à faire face à de multiples problèmes, dont l'envergure est à la taille de ce grand pays, mais elle le fait sans inquiétude, parce que partout les normes de comportement, les valeurs et les croyances sont relativement stables. Cela libère les personnes pour aborder et résoudre les problèmes de la vie quotidienne. Concrètement, la décentralisation simplifie le problème du maintien de la précision du cadre institutionnel. Par ailleurs, elle réduit les effets des différences puisqu'elle les oriente vers le débat et l'action locale. En utilisant le cadre *contexte institutionnel-coalition dirigeante* comme guide, on pourrait dire que la Chine a un système *Politique* mais culturellement et organisationnellement bien moins virulent que celui des pays occidentaux.

Discussion : vers une théorie de l'institutionnalisation de l'ignorance 2

En fait, la Chine a connu les problèmes de l'Afrique et des autres pays en développement il n'y a pas si longtemps. En effet, au début des années 1960, alors que l'Afrique paraissait le continent prometteur, les experts prédisaient que la Chine ne pourrait probablement pas se développer (Myrdall, 1971). Ils voyaient ce qu'on voit aujourd'hui en Afrique. D'abord, le comportement autoritaire, centralisé, du pouvoir maoïste, qui prétendait penser, à la place de tous, ce que pouvait être le développement. Ensuite, il y avait le développement d'un appareil bureaucratique monstrueux qui contrôlait tout dans la vie des Chinois. Il y avait enfin une coupure profonde entre les dirigeants et la population. Mao Ze Dong disait souvent à qui voulait l'entendre combien il était mal compris des populations, combien il était déçu des comportements qu'il voyait. Il voulait d'ailleurs les réprimer avec la

dernière des énergies et il le faisait. Au même moment, tout autour de lui, le système se désagrégeait, sous les coups de boutoir de la corruption.

A la fin de sa vie Mao était mystifié. Il ne comprenait plus ce qui se passait. Il était devenu paranoïaque. Il pourchassait tout ce qui lui paraissait avoir le semblant d'un ennemi. Seule la formidable influence et la moralité de Chou En Lai ont permis d'éviter des catastrophes humanitaires majeures. Mao avait commencé à penser que si ça ne marchait pas en Chine, «c'était la faute des Chinois !». Il se voyait comme un messie qui n'était pas apprécié comme il se devait. En fait, il ne comprenait plus le fonctionnement du système qu'il avait créé. Mais plus important, il pensait que le comportement était aberrant et impossible à corriger, sinon par la force. En fait, le pouvoir maoïste avait commencé à devenir quasi-mafieux. Ceux qui lui ont succédé ont préféré en rejeter la responsabilité sur son épouse et ses acolytes. Le pouvoir chinois avait probablement plus de résilience, du fait de sa longue histoire, pour survivre à cela. Le leadership, au lieu de poursuivre sur la trace désespérée de Mao, était convaincu que c'était le leadership qui était en cause, pas la population.

Résistant les sirènes de la transformation radicale, venant de l'Occident, les dirigeants ont préféré revenir à leurs traditions. Ils y ont cru au moment où tout le monde leur prédisait des catastrophes. Le résultat montre qu'ils ont eu raison. Plus important pour nous, ils ont montré par leur comportement relatif que les institutions ne sont pas triviales. On ne peut pas construire un pays en détruisant les normes, les valeurs et les croyances qui servent de guides et de repères. C'est au contraire en construisant sur elles comme fondations qu'on a le plus de chance de réussite.

Cela veut dire qu'on peut tout de même gérer en situation de complexité. Comment se fait-il alors que les autres pays en développement, plus petits, moins diversifiés parfois, aient tellement de difficultés à fonctionner. Comme nous l'indiquions, d'abord il y a le fait que les dirigeants aient vécu des expériences traumatisantes qui leur ont fait croire que les comportements aberrants sont inévitables, peut-être même culturels. Cela a amené le rejet des normes, valeurs et

culture locales et traditionnels. Il en est résulté une désorientation considérable, d'abord de la population, puis des élites et des dirigeants. Le plus important, à notre avis, est venu ensuite.

C'est la rationalisation des conséquences de cette désorientation et de ses conséquences qui est à l'origine des grandes difficultés du développement. Au lieu de reconnaître la nature complexe des problèmes auxquels ils faisaient face et la nécessité de les simplifier, les dirigeants de nombreux pays en développement ont décrété ces problèmes aberrants, parce que ne répondant pas aux normes et aux lois simples auxquelles ils ont été eux-mêmes exposés. Ils ont ensuite laissé le système se dégrader par la corruption, y contribuant parfois eux-mêmes sensiblement. Finalement, réalisant le cul de sac dans lequel ils se trouvaient ils ont été séduit ou ont développé une «théorie de l'aberration culturelle», faisant croire que les problèmes auquel les pays en développement sont exposés sont des anomalies, dues aux comportements culturels locaux. La solution est donc toute trouvée, il faut changer la culture locale, faute de changer de population.

Quand on détruit ses institutions, on est rejeté dans un monde sans règles. Les normes qui en résultent sont celles de la jungle ou plutôt du capitalisme sauvage primitif, c'est à dire des normes de méfiance, de valorisation de l'intérêt personnel et de l'ignorance, de rejet de l'intérêt collectif et de la connaissance scientifique, puis celles de la recherche de l'enrichissement personnel à tout prix. Les valeurs prônent l'anti-intellectualisme, présenté comme idéaliste et dogmatique, et l'importance de l'autorité et de la force pour imposer le changement. Elles prônent le caractère aléatoire du comportement des populations, leur infantilisme ou leur manque de maturité. Les croyances mettent l'accent sur des relations de cause à effet simples et linéaires. Le monde est perçu comme mal fait. C'est une jungle basée sur l'intérêt personnel égoïste et sur la force. Tout cela justifie alors des comportements quasi-mafieux (Klitgaard, 1990)⁷, présentés comme moyens de lutte contre l'archaïsme culturel et l'obscurantisme.

⁷ Dans son livre *Tropical Gangsters*, Klitgaard (1990) décrit les manifestations de ces comportements en Guinée Équatoriale.

Manipulant tous les pouvoirs de l'Etat, beaucoup de dirigeants utilisent carotte et bâton pour imposer cette nouvelle façon de voir. Délibérément ou non, Ils ont réussi presque partout à transformer les comportements des élites, qui maintenant pensent aussi «qu'il n'y a rien à faire». **L'ignorance au second degré**, celle des relations de cause à effet, est alors devenue un cadre cognitif central. Elle s'impose aux normes de comportement et donne forme aux valeurs dans lesquelles baignent les générations montantes.

Cette institutionnalisation de l'ignorance de degré 2 empêche toute correction du système. Elle pousse à la centralisation croissante, au maintien du culte du grand leader, à l'utilisation de la violence, au rejet de la science, de la réflexion intellectuelle et de la contestation, au comportement paranoïaque. L'institutionnalisation de l'ignorance 2 signifie que les comportements en question ne sont pas conscients. Ils sont préconscients (Greenwood & Hinings, 1997) et représentent des «vérités» qui, si elles venaient à être remises en cause, généreraient encore plus de violence. L'institutionnalisation de l'ignorance 2 est un système stable. Elle est désirée par des populations qui vivent l'absence de système institutionnel.

Conclusion : Pour faire face à la complexité il faut simplifier

Les problèmes des pays en développement ne sont que partiellement économiques. Ils sont pour l'essentiel de nature institutionnelle. Les institutions sont constituées des idées qui dominent notre comportement, des facteurs qui nous animent mais dont nous n'avons pas toujours conscience. Parmi ces facteurs, la littérature identifie trois grands groupes : les éléments culturels-cognitifs, notamment les valeurs et les croyances, les éléments normatifs qui nous viennent des règles non écrites, de nature morale ou professionnelle, et qui balisent la prise de décision, et les éléments plus réglementaires, généralement plus tangibles, mais qui par un glissement imperceptible souvent amènent une application automatique et peu consciente. Les institutions sont plus puissantes que les structures organisationnelles parce qu'elles structurent notre entendement, notre façon de voir et de penser.

Les croyances et les valeurs peuvent avoir des effets mobilisateurs, bénéfiques, mais aussi des effets décourageants, déprimants, démobilisateurs. Dans cet article, nous avons mis l'accent sur un effet particulièrement dévastateur pour les pays en développement et que nous avons appelé «l'institutionnalisation de l'ignorance 2». L'ignorance 2 fait ici référence à la difficulté qu'il y a à comprendre les relations de cause à effet dans les systèmes complexes des pays en développement. Le découragement qui vient des effets contre-intuitifs et souvent négatifs des actions des dirigeants amènent ceux-ci à des explications mystiques ou défaitistes et à une démobilisation, qui sont à la source de la domination de l'intérêt personnel, de la corruption, de comportements quasi-mafieux et de la dégradation organisationnelle que les chercheurs observent souvent dans les pays en développement (Klitgaard, 1990).

Nous ne croyons pas que ceci soit une fatalité. Par contre pour y faire face, il faut que les relations de cause à effet soient plus claires. Il n'y a qu'un seul moyen d'arriver à cela, c'est de simplifier. L'efficacité et la santé organisationnelles ne sont corrélées à la taille de l'organisation et à son unité que lorsque l'organisation est d'un niveau de complexité limité. Lorsque la complexité devient trop grande, alors les limites cognitives des dirigeants amènent des coûts cachés qui évoluent de manière exponentielle. En particulier, les coûts liés à la démobilisation et au défaitisme peuvent atteindre des niveaux désastreux et dévastateurs.

L'exemple de la Chine révélait notamment que la décentralisation, ne signifie pas perte de pouvoir central. Au contraire, lorsque les personnes obtiennent au niveau local une prise sur les problèmes de leur vie quotidienne, le pouvoir central perd (au moins une partie) de son intérêt comme enjeu. Mieux, toutes les personnes qui au niveau local ont plus de contrôle sur leurs vies, deviennent les meilleurs défenseurs du cadre institutionnel et notamment des modes de fonctionnement du niveau central.

La simplification de la gestion d'un pays, qui vient de la décentralisation, est une source d'énergie insoupçonnée. Non seulement compense-t-elle les pertes dues à la réduction d'échelle mais elle permet, par la libération des capacités créatives, de trouver

des solutions nouvelles, sortant du cadre existant, infiniment plus efficaces que celles permises par celui-ci. Les pays en développement ne sortiront du marasme *partisan* que s'ils arrivent à maîtriser la plus sophistiquée des connaissances, celle qui permet de mettre à l'œuvre, pour la définition et la résolution des problèmes stratégiques, toutes les intelligences disponibles. Faute de cela, l'institutionnalisation de l'ignorance 2 se renforcera et le sous-développement continuera à se développer.

Bibliographie

1. Barnard, C.H., 1938. *The Functions of the Executive*, Cambridge, MA: Harvard university press.
2. Berger, P.L., & T. Luckman, 1967. *The Social Construction of Reality*, New York, NY: Doubleday Anchor.
3. Braybrooke & Lindblom, 1963. *A Strategy of Decision*, New York, NY: Free Press.
4. Dacin, M. T., J. Goodstein and W.R. Scott. 2002. "Institutional theory and institutional change: Introduction to the special research forum", *Academy of management journal*, 45:1, 45-57.
5. DiMaggio, P.J. & W.W. Powell, 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, 48:147-160.
6. Garzon, C. & T. Hafsi, 1992. *La stratégie nationale du Mexique de 1910 à 1990*. Montreal : Cetai. ISBN 2-89105-412-1
7. Geertz, C., 1973. *The Interpretation of Cultures, selected essays*, New York, NY: Basic Books.
8. Greenwood, R. & C.R. Hinings, 1996. "Understanding radical organizational change: Bridging together the old and the new institutionalism," *Academy of Management Review*, 21 :4 (1022-1045).
9. Hafsi, T. & P. Martin de Holan, 1997. "The Study of National Strategic Management: A Methodological Discussion." In H. Thomas, D. O'Neil & M. Ghertman, *Strategy, Structure and Style*, Chichester, UK: Wiley.
10. Hafsi, T. & Z. Tian, 2002. «Changing institutions: The Chinese electricity industry from 1980 to 2000» Research paper, HEC, Montreal.
11. Homans, G., 1961. *Social behavior: its elementary form*. New York, NY: Harcourt, Brace and World.
12. Kau, M.Y-M. & Marsh, Eds.1993. *China in the Era of Deng Xiaoping: A Decade of Reform*, Armonk: M.C. Sharpe Inc
13. Kiggundu, M.N., J.J. Jorgensen & T. Hafsi, 1983. "Administrative theory and practice in developing countries: A

- synthesis." *Administrative Science Quarterly*: Special issue: The utilization of organizational research. March.
14. Klitgaard, R., 1990. *Tropical Gangsters: One Man's Experience With Development and Decadence in Deepest Africa*, New York, NY: Basic Books.
 15. Levi-Strauss, C., 1958. *Triste tropique*, Paris: Plon.
 16. Meyer, J.W. & B. Rowan, 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
 17. Myrdal, G., 1971. *Asia drama; an inquiry into the poverty of nations*. New York: Pantheon Books.
 18. Powell, W.W. & P.J. DiMaggio, Eds., 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
 19. Ruef, M., & Scott, W.R. (1998), A multidimensional model of organizational legitimacy: Hospital survival in changing institutional environments, *Administrative Science Quarterly*, 43:877-904.
 20. Scott, W. R. (2001), *Institutions and Organizations* (2nd ed.), Thousand Oaks, CA: Sage.
 21. Stiglitz, J., 1998, "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes," Prebisch Lecture at UNCTAD, October 19, Geneva, Switzerland.
 22. Suchman, M.C., 1995. "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches." *Academy of Management Review*, 20: 571-610.
 23. Thompson, J.D., 1967. *Organizations in Action*, New York, NY: McGraw-Hill.

