

Note de lecture

Le rapport de la Banque mondiale WDR 2015, avancées et limites

P. d'Iribarne¹

La publication du rapport de la Banque mondiale *Mind, society, and behavior* (WDR 2015) représente une sorte de révolution copernicienne qui ouvre des perspectives immenses, mais dont l'aboutissement demande encore d'immenses efforts.

Affirmer que les grandes institutions, telles la Banque mondiale, doivent s'intéresser à l'humanité telle qu'elle est, dans toute sa complexité, représente une rupture radicale avec les « évidences » qui, un peu partout dans le monde, orientent l'action des acteurs publics, Etats ou grandes institutions internationales, notamment en matière d'aide au développement. Ce n'est pas que, dans le quotidien, ceux qui cherchent à agir en faveur du développement n'ont aucune idée des réalités humaines. Quand ils sont expatriés dans des contrées exotiques, ils sont souvent intarissables en anecdotes relatant les comportements étranges auxquels ils sont sans cesse confrontés. Mais, jusqu'ici, il était largement considéré comme allant de soi qu'il n'y avait dans ces comportements que le fruit de mentalités retardées, de préjugés d'un autre âge, d'une irrationalité qu'il fallait combattre sans merci et envers laquelle il fallait surtout éviter de témoigner de la moindre complaisance.

Quand le rapport affirme, au moment de conclure « The decision-making processes, languages, norms, and mental models of development professionals, whether foreign or domestic, differ from those of their clients and counterparts. To address these differences, development professionals can engage in more systematic efforts to understand the mindset of those they are trying to help » (p. 190), il invite à un changement radical de perspective. Prendre en compte, comme des éléments qu'il est légitime et même nécessaire d'intégrer dans les représentations qui sous-tendent l'action, la difficulté des humains à se repérer dans un monde complexe, leur dépendance par rapport à leur entourage, le fait que leur manière de penser est orientée par des modèles mentaux souvent peu

flexibles, bref les limites de la condition humaine, considérer leur capacité d'enthousiasme, de dévouement, représente une innovation majeure. Au bout de la démarche, se profile l'humanité avec ce qu'elle offre d'absurde et de misérable aussi bien que de merveilleux – l'humanité telle que nous la donnons à voir Eschyle, Shakespeare ou Dostoïevski – et non plus une humanité de convention. Cette révolution, qui ne concerne pas seulement les acteurs du développement mais tous ceux qui veulent agir sur le monde en portant sur lui un regard « éclairé », promet, une fois menée à bien, une amélioration décisive de l'efficacité de l'action publique au profit des populations qu'elle concerne.

Un autre trait révolutionnaire du rapport est le fait qu'il englobe les experts du développement dans le regard qu'il porte sur l'humanité commune, avec tout ce qui les empêche d'être « rationnels » : être dépassé par la complexité des situations ; se laisser influencer par les préjugés de leur milieu ; prendre pour des évidences ce qui n'est en fait que le produit des filtres que les modèles mentaux dont ils sont imprégnés interposent entre eux et le monde sur lequel ils agissent.

On sait bien qu'une révolution ne triomphe jamais d'un coup, qu'elle est faite par des humains qui sont loin d'en avoir toujours la même conception (pensons à Robespierre, Danton ou Bonaparte pour la Révolution française), qu'il faut du temps pour tirer les conséquences des principes qu'elle pose (pour la France post révolutionnaire instaurer le suffrage universel, pour les États-Unis abolir l'esclavage). Pour sa part, le rapport se présente avec réalisme comme un début : « This Report is only the beginning of an approach that could eventually alter the field of development economics and enhance the effectiveness of development policies and interventions. » (p 21)

Un point important dans la possibilité de mettre en œuvre la démarche ainsi définie est l'état des

¹ Philippe d'Iribarne est chercheur au CNRS.

connaissances sur lesquelles elle peut s'appuyer. Les acteurs du développement sont nécessairement dépendants de l'inégal développement des sciences sociales. Intervient également le fait que chacun, en fonction de son propre parcours, a ses propres modèles mentaux plutôt marqués par l'influence de telle ou telle discipline ; une formation d'économiste n'incite pas à avoir le même regard sur les hommes qu'une formation d'ethnologue et, comme le montre le rapport (p. 182-183), cela n'est pas sans importance dans la façon dont telle ou telle donnée d'expérience ou tel ou tel apport intellectuel vont être effectivement pris en compte ou au contraire déclarés non pertinents.

Le rapport permet de voir que, dans son état actuel, la révolution entreprise est inégalement avancée selon les domaines qu'elle concerne.

Des acquis solides ; s'y prendre efficacement pour changer de mauvaises habitudes individuelles

Outre l'orientation générale du rapport, un point fort de celui-ci concerne les manières de s'y prendre pour changer, dans de multiples domaines, ce qu'on peut considérer comme de mauvaises habitudes : des manières d'agir bêtement inefficaces, dans le sens où ceux qui les adoptent, paysans, employés, parents, individus soucieux de leur santé et de celle de leurs proches, pourraient très bien mieux satisfaire leurs propres objectifs, leur propre intérêt, en agissant autrement ; des manières d'agir qui se perpétuent non parce que les intéressés y tiennent vraiment, le veulent vraiment, mais parce qu'ils ont une vision trop courte des possibilités qui s'offrent à eux, sont pris dans des routines ou reculent devant les complications inhérentes au changement.

Une masse impressionnante d'expériences menées dans de multiples pays et dans les domaines d'existence les plus divers, santé, agriculture, éducation, etc.¹ montre qu'il existe, dans un grand nombre de cas, des moyens de modifier ces manières d'agir, à condition de s'y prendre de manière appropriée. Ces expériences démontrent que, autant il est en général inefficace de dire simplement aux intéressés qu'ils sont irrationnels et devraient agir autrement, autant il existe des manières de s'y prendre qui permettent de les rendre plus rationnels. Dans les termes du rapport (p. 72), « Policy interventions may be able to expose people to experiences that change their mental models ». De très nombreux exemples sont présentés. Les expériences menées sont d'autant plus propres à convaincre qu'elles ont conduit à comparer les manières d'agir d'un groupe d'individus exposés à des actions susceptibles

d'influencer leur comportement à celles d'un groupe témoin non exposé à ces actions, et ont inclus la mesure de l'écart statistique entre les manières d'agir des deux groupes.

Une prise en compte très limitée des macrocultures

L'essentiel des situations concrètes évoquées par le rapport concerne des transformations de modèles mentaux liés à des situations bien circonscrites et aux routines qui leur sont associées : mettre ou non un désinfectant dans l'eau cherchée dans un puits, mettre ou non de l'engrais, chercher ou non de nouveaux clients, etc. Mais le rapport évoque aussi, en utilisant le même terme de modèle mental (ou celui de culture ; cf. p. 12) des modèles mentaux beaucoup plus généraux, liés en quelque sorte à l'esprit général d'une société, à des grandes conceptions de l'existence, de l'organisation du vivre ensemble - ce que l'on pourrait appeler des macrocultures, concernant un pays tout entier - on parle couramment de culture nationale - par contraste avec les microcultures dont il est question la plupart du temps. Et le rapport devient alors beaucoup plus hésitant et moins novateur.

Ces modèles mentaux généraux sont principalement évoqués à propos des questions de confiance. Le rapport note que « Some of the best evidence of the impact of mental models on development is that changes in exposure to alternative historical institutions appear to change trajectories of growth, holding constant all other factors (Guiso, Sapienza, and Zingales, 2013; Nun and Wantchekon, 2011). Much of this work focuses on the effect of historical institutions on interpersonal trust. The weight of a large body of evidence is that trust in people outside one's own family or social group is strongly positively related to economic growth. [...] In the absence of trust, microevidence shows that parties will also be less willing to delegate responsibilities and less willing to specialize, which can result in inefficiency within a firm and a reduced growth within a country (Bloom, Sadun, and Van Reenen, 2012). » (p. 65). Sont évoqués de même les effets négatifs d'une culture de l'honneur (p. 67). Et la stabilité de telles cultures, transmises de génération en génération, est mise en relief (p. 65).

Il est frappant que, dans l'un et l'autre cas, il est question d'effets supposés inévitables d'une culture, comme si on était désarmé face aux fatalités dont elle serait porteuse. Il n'est pas question du fait qu'une entreprise, ou une institution, peut obtenir en son sein des qualités de coopération très différentes, au sein d'une société donnée, selon le système de management qu'elle met en place. L'expérience montre pourtant que des systèmes de management adaptés aux contextes locaux permettent de tirer parti des formes de

¹ Cf. p 197 pour le nombre d'expériences menées dans une série de domaines.

confiance et des processus producteurs de confiance que l'on y trouve – il n'est pas de société où l'on ne trouve des formes de confiance, sinon elle ne pourrait survivre. Ainsi le fait que les membres d'une entreprise forment ou non entre eux un groupe social au sein duquel on se fait confiance n'a rien d'une fatalité, mais dépend du système de management mis en place. Une recherche montre, par exemple, qu'au Mexique on peut avoir un fort niveau de confiance au sein d'une entreprise grâce à un management qui conduit à ce que ses membres vivent l'appartenance à celle-ci comme une appartenance à une famille de frères¹. Il n'y a pas alors changement du macromodèle mental propre à la culture du pays, mais changement du micromodèle mental concernant une entreprise particulière.

Cette possibilité offerte au management de tirer parti de manière constructive des potentialités propres à chaque culture nationale est liée à ce que sont ces cultures². Si elles fournissent des images de manières d'être ensemble que l'on apprécie, d'un bon pouvoir, d'une manière correcte de régler les différents, elles fournissent aussi des images de manière d'être ensemble que l'on rejette, d'un mauvais pouvoir, de manières incorrectes de régler les différents. Elles n'imposent en rien que les situations vécues correspondent aux « bonnes » ou aux « mauvaises » images correspondantes. Autant les cadres de jugement dont elles sont porteuses fournissent un contexte de sens bien défini, autant l'imagination peut se donner cours dans l'invention de manières de s'organiser susceptibles de susciter des réactions positives dans le cadre de ce contexte de sens.

En fait l'existence de possibilités de tirer parti des ressources d'une culture est bien reconnue dans le Spotlight 4, « Using ethnography to understand the workplace » (p. 144-145)³. Ce spotlight, tout en concernant un environnement africain, renvoie à des recherches montrant l'existence beaucoup plus large de ces possibilités. La synthèse du rapport évoque le bénéfice que l'on pourrait tirer de ce type d'approche. Elle indique que « The processes of devising and implementing development policy would benefit from richer diagnoses of behavioral drivers (see spotlight 4)... » (p. 5). Ce spotlight est à nouveau évoqué en conclusion (p. 194) : « *Thick description*, for example, and other forms of

ethnography (spotlight 4) can be used to understand decision-making contexts ». Mais l'approche ainsi offerte est plus vue comme une promesse pour le futur qu'elle n'est intégrée dans le corps du rapport.

Par ailleurs le rapport reconnaît que « solutions to a challenge in one context may not work in another » (p. 18), que « An approach that works in one country may not necessarily work in another » (p. 194). Il est question de politiques that « 'fit' local conditions » (p. 180), de « contextual idiosyncrasies » (p. 190), de « what will matter in which context, which population » (p. 192). Le sens particulier qu'une situation donnée prend dans un contexte spécifique est parfois évoqué, ainsi à propos d'une forme de « bovine mystique » au Lesotho (p. 187). Mais, dans l'ensemble, le rapport n'aborde guère sur cet aspect des choses. Les exemples de succès qu'il cite ne sont pas mis en relation avec les caractéristiques du contexte, et en particulier du contexte culturel, concerné. De ce fait on a affaire à une sorte d'hésitation entre d'un côté l'espoir que l'on pourrait généraliser les succès obtenus dans un contexte particulier et de l'autre la conviction qu'il est nécessaire de s'adapter au contexte local, ce qui exige de prendre en compte la logique d'ensemble qui prévaut dans ce contexte.

Il est difficile d'échapper à cette hésitation car ce qui fait que telle ou telle mesure entre en résonance avec ce qui a des connotations positives dans le modèle mental des individus concernés, n'est pas étudié. Il paraît suffisant d'établir une relation stimulus-réponse, comme si on avait affaire à des animaux de laboratoire non doués de langage, et donc incapables d'évoquer le sens que prend pour eux les situations qu'ils vivent. Cela paraît d'autant plus dommageable que, faute de connaître l'univers de sens propre au contexte qu'offre chaque aire culturelle, les seules mesures que l'on peut avoir idée de tester sont celles qui paraissent *a priori* susceptibles d'être efficaces en fonction d'une vision passe-partout des réactions humaines. On risque dès lors de passer à côté, faute de les avoir testées, des mesures qui seraient les plus efficaces dans un contexte particulier.

Des approches inégalement susceptibles d'être acceptées par des esprits formés à l'économie

On peut s'interroger sur les raisons de ce contraste entre la place centrale accordée à ce qui relève d'expériences de transformation de micromodèles mentaux et ce qui paraît être une certaine réticence à la prise en compte informée et créative des macromodèles. Une part de l'explication réside certainement dans le fait que les recherches concernant ces deux domaines sont inégalement avancées. Mais, comme les derniers chapitres du rapport incitent à le penser, une autre part semble tenir aux modèles mentaux qui prévalent au sein de

¹Cf. Philippe d'Iribarne and Alain Henry, *Successful Companies in the Developing World: Managing in Synergy with Cultures*, Paris, AFD, 2007.

² cf. Philippe d'Iribarne, *Penser la diversité du monde*, Seuil, 2008, traduction anglaise, *Theorising national cultures*, téléchargeable sur le site de l'Agence française de développement.

³ Ce spotlight correspond à une contribution de l'Agence française de développement au rapport. Il reprend pour l'essentiel un texte écrit par Alain Henry.

la Banque mondiale, compte tenu de la place qu'y occupe la pensée économique.

Au cours de discussions qui ont pris place lors de la rédaction du rapport, il est apparu que les travaux menés sous la bannière de l'économie cognitive n'ont pas trop de peine à prendre sens pour des esprits formés à l'économie et marqués par les critères de légitimité scientifique qui y prévalent. Le fait d'avoir affaire à des tests statistiques associés à la mesure de l'influence de variables susceptibles d'agir isolément, joue en ce sens. Ainsi il est possible de faire des expérimentations et des mesures à propos de l'influence de la date de paiement des bonus versés aux employés performants. Par contre les travaux d'inspiration ethnologique suscitaient des réticences, du fait qu'ils font appel à l'observation et non à l'expérimentation. On ne peut pas, par exemple, créer expérimentalement des entreprises globalement performantes dans des environnements difficiles. On ne peut qu'observer celles qui existent, tout comme l'astronome ne peut créer des corps célestes, mais seulement observer ceux qui existent ou le géologue ne peut créer des formes différenciées de dérive des continents ou de formation de chaînes de montagne, mais seulement observer celles qui existent. De plus l'existence de ces entreprises tient à la présence simultanée d'un ensemble de facteurs qui n'agissent pas indépendamment les uns des autres mais qui convergent dans l'émergence de manières globales de donner sens, et ce sont celles-ci qui sont productrices de confiance et de bonne coopération. De ce fait, en sciences sociales comme dans les sciences de la nature ou du vivant, on peut alors suffisamment mettre en évidence les facteurs pertinents pour orienter l'action. Mais non « prouver » par une expérimentation rigoureuse l'influence de ces facteurs¹. La croyance erronée selon laquelle seules les méthodes expérimentales seraient scientifiques à l'exclusion de celles basées sur l'observation empêche alors d'agir de façon plus efficace.

De plus, faire parler les personnes pour avoir accès à leurs modèles mentaux, démarche qui va de soi pour un ethnologue, ne l'est pas pour ceux dont l'univers mental s'ancre dans les approches économiques. On comprend dès lors la tentation

d'observer les humains comme s'il s'agissait de rats de laboratoire.

Des chapitres inégalement ouverts à la prise en compte des cultures

La prise en compte de la complexité des réactions humaines, et en particulier du rôle des facteurs culturels, est très inégale selon les chapitres. De manière peu surprenante, dans la mesure où les questions de productivité sont réputées comme étant une affaire d'économistes, le *mind set* traditionnel des économistes paraît spécialement marquer le chapitre *Productivity* (chapitre 7). Celui-ci ignore largement l'influence des cultures, ce qui n'aurait sans doute pas été le cas si la question avait été traitée par des ethnologues, ou même par spécialistes des sciences de gestion, beaucoup plus ouverts à des approches qualitatives.

La perspective adoptée par le chapitre donne une grande place aux théories, bien connues des économistes, des contrats incomplets et du salaire d'efficacité en lien avec les questions de sentiment de *fairness* dans les rapports entre employeur et employé. Il est sans cesse question d'incitation à l'effort (le terme *effort* revient près de vingt fois en quelques pages et *incentive* guère moins). L'objectif est d'améliorer la productivité de chaque individu en augmentant son engagement dans son travail. Il s'agit alors de prendre en compte, au-delà des « monetary rewards », divers facteurs que les économistes les plus engagés dans le *mainstream* tendent à négliger. Ainsi « Peers in the workplace can also exert a strong influence on individual's effort by enforcing social norms, whether that enforcement is intentional or not. If coworkers see others slacking off, they may do the same, even if this means their earnings may decrease; conversely, people may work harder if others are working harder » (p. 133). De plus « Workers may come to the job with a certain amount of intrinsic motivation » (p. 130). Mais on reste dans une vision ethnocentrique de l'acteur rationnel. Ainsi, ceux qui, une fois obtenu le niveau de revenu souhaité, ne font pas d'efforts supplémentaires, sont vus non comme ayant d'autres motivations que l'augmentation sans fin de leurs revenus, mais comme n'ayant pas conscience des possibilités qui s'ouvrent à eux. Au Kenya par exemple, alors qu'ils avaient la possibilité de travailler plus pour gagner plus, « Owners of small businesses in Kenya also failed to notice an opportunity to increase their business income » (p. 135).

Les questions précédemment évoquées de confiance, de conceptions propres à une culture d'une bonne manière de travailler ensemble, de ce qu'il en résulte en matière d'efficacité collective et donc de productivité, questions abordées, même si c'est de manière peu satisfaisante, dans le chapitre 3, « Thinking with mental models », ne sont même

¹ L'action raisonnable ne peut toujours s'appuyer sur une telle expérimentation. Ainsi, comme le montre un article du *British Medical Journal*, si les données d'observation suggèrent qu'il est bon d'avoir un parachute quand on saute d'un avion, aucune expérimentation rigoureuse ne l'a démontré à ce jour ; cf. Gordon C S Smith, Jill P Pell, "Parachute use to prevent death and major trauma related to gravitational challenge: systematic review of randomised controlled trials », *bmj* volume 327 20-27 december 2003.

pas évoquées par le chapitre. Le spotlight 4 qui le suit, qui est consacré à ces questions, lui est simplement juxtaposé. Plus généralement tout ce qui tourne autour de la question de l'adaptation du management aux contextes locaux reste largement étranger au chapitre.

Transformer l'essai

Un gigantesque chantier est ouvert, avec d'immenses perspectives et de grands défis : mettre en œuvre ce qui est acquis, creuser ce qui reste problématique, surmonter les résistances.

Une question centrale dans la manière de le mener à bien porte sur ce que représente, dans les potentialités d'amélioration dont il est riche, ce qui relève d'une part d'une série de transformations au coup par coup de mauvaises habitudes individuelles et d'autre part de la prise en compte, aussi bien dans le management des entreprises que dans la construction et la gestion des systèmes institutionnels, d'une adaptation créative à la diversité des cultures (des modèles mentaux) propres aux diverses sociétés.

Si la première catégorie représentait l'essentiel de ce que l'on peut attendre d'une meilleure prise en compte de la réalité des sociétés humaines, une action plus éclairée pourrait s'en contenter, au

moins dans un premier temps. Sans doute les modèles mentaux de certains des acteurs du développement doivent les inciter à penser qu'il en est ainsi. Mais, pour être fidèle aux orientations générales du rapport, ces modèles doivent être eux-mêmes mis en question.

Pour le moins ces orientations demandent que des approches qui obéissent à d'autres critères de scientificité que ceux que privilégient les économistes ne soient pas écartées *ipso facto*, dès lors qu'elles sont irremplaçables pour aborder des sujets prometteurs dans l'amélioration des politiques de développement : sur quelles formes de management peut-on compter pour avoir des entreprises et des institutions efficaces dans des contextes où elles sont usuellement peu nombreuses ? Quels systèmes institutionnels mettre en place pour lutter contre la corruption et le népotisme là où ils tendent à fleurir ? Répondre à ces questions suppose de faire sérieusement avancer le vaste chantier d'une prise en compte éclairée des macrocultures. Cela suppose d'échapper à la fois à une vision faussement déterministe de celles-ci et à l'illusion de leur inexistence, illusion qui alimente la croyance en l'existence de formes d'organisation universellement efficaces.

