

Quelles politiques de gestion des ressources humaines pour la compétitivité des entreprises publiques en Afrique ?

Une réflexion à partir de deux cas en République Démocratique du Congo*

Patrick Bakengela Shamba

Unité d'analyse des organisations et gestion sociale (REHU)

CRECIS, Université Catholique de Louvain

Département d'Administration des affaires, l'Université Protestante au Congo

Introduction

Depuis les indépendances, le secteur public constitue un enjeu essentiel pour les États africains. Si au début des années '60 et '70 on assiste à un spectaculaire accroissement du champ d'intervention des entreprises publiques dans l'économie des États africains, on constate en revanche, vers les années '80, que la plupart des entreprises publiques n'ont pas rempli le rôle pour lequel elles ont été créées, c'est-à-dire être des vecteurs de la stratégie de développement économique des États africains. À titre d'exemple, les données du PNUD (1989) relatives à l'année 1983 montrent à ce sujet que sur 19 pays pour lesquels des indications sur les résultats financiers des entreprises publiques étaient disponibles, 14 enregistrent des déficits. Quant aux pays qui déclarent des résultats positifs, il s'agit soit d'exportateurs de pétrole, soit d'exportateurs d'autres produits miniers et/ou agricoles pour lesquels l'année 1983 a été favorable (Makunza, 2000 : 60).

Cependant, malgré les tentatives de privatisations des entreprises publiques en Afrique, dont le bilan est mitigé, il importe de remarquer que l'entreprise publique occupe encore de nos jours, malgré son inefficacité, une place importante dans les économies africaines (Shirley, 1996). D'une part, elle reste encore un gros employeur pour les États africains et d'autre part, elle s'occupe souvent des secteurs stratégiques pour les économies africaines. Paradoxalement, elle demeure un terrain de recherche peu exploré, notamment en sciences de gestion. L'une des conséquences de cette absence d'études plus fines sur la problématique de gestion dans les entreprises publiques en Afrique (au-delà de la simple énumération des quelques problèmes connus), est la tendance à proposer la privatisation des entreprises publiques comme la solution unique aux problèmes de leur inefficacité. Cependant, lorsque l'on observe l'expérience de la privatisation en Afrique subsaharienne, le rapport critique de E. Berg (Marchés tropicaux, 1994) montre que la privatisation a été l'un des éléments les moins réussis. Ses effets sur la croissance se sont révélés médiocres. Dans certains cas, les fonds obtenus par les ventes des entreprises publiques ont été parfois bien inférieurs aux frais engagés pour la réhabilitation des entreprises avant leur privatisation.

* Cette réflexion a fait l'objet d'une communication aux XXIII ième journées du Développement de l'Association Tiers-Monde aux Facultés Universitaires Catholiques de Mons (FUCAM), le 14 mai 2007. Nous tenons à remercier Claire Dupont pour ses différentes remarques en vue d'enrichir cette présentation.

Il est aussi paradoxal de constater que certaines entreprises publiques en Europe sont à la pointe de la technologie, de l'innovation et réalisent de meilleures performances sans nécessairement que leur nature « publique » soit un frein majeur à leur efficacité.

Cette réflexion se propose de mieux éclairer les aspects spécifiques du fonctionnement des entreprises publiques en Afrique en se focalisant sur l'une des dimensions du management, à savoir la gestion des ressources humaines. Nous avançons l'hypothèse qu'une meilleure utilisation des ressources humaines dans une entreprise, quelle que soit sa nature, est un facteur primordial à l'efficacité de toute organisation. Notre objectif dans cette réflexion est d'abord d'analyser la manière dont les ressources humaines sont gérées dans les entreprises publiques en Afrique et ensuite de nous demander si cette gestion des ressources humaines est un facteur clé à l'encouragement de la productivité dans l'entreprise.

Notre propos se nourrira, modestement, des données tirées d'une enquête de terrain menée dans deux entreprises publiques en République Démocratique du Congo. Cette enquête a été basée sur un mode d'échantillonnage raisonné, dans lequel les deux cas d'entreprises ont été choisis de manière à mieux prendre en compte la diversité des situations sur terrain et éviter une analyse partielle sur l'une des situations. En d'autres termes, nous avons choisi d'étudier deux entreprises « publiques », évoluant dans un même environnement institutionnel et culturel mais dont l'une enregistre, sur une période d'environ vingt ans, un accroissement de sa productivité, tandis que l'autre connaît une situation de dégradation de sa productivité. Ces deux cas sont pris comme des cas expérimentaux dont l'objectif n'est pas la généralisation statistique mais au contraire la généralisation analytique. Autrement dit, l'objectif de base est de savoir dans quelle mesure les analyses que nous tirons de deux cas contrastés peuvent servir à aborder d'autres cas dans d'autres situations similaires ou différentes.

Nous considérons respectivement trois points :

1. Précision terminologique des concepts « entreprise publique » et « gestion des ressources humaines »
2. Cadre théorique et méthodologie
3. Présentation des résultats de l'analyse des deux cas et discussion

Après la présentation de ces points, nous tenterons de dégager, en guise de conclusion, quelques pistes de réflexion sur les politiques de GRH face à l'impératif de la compétitivité des entreprises publiques en Afrique. Ces pistes de réflexion devront répondre à la question de savoir si la manière dont les ressources humaines sont mobilisées dans les entreprises publiques est adéquate pour capitaliser les efforts humains vers la réalisation des objectifs de l'entreprise.

1. Les concepts « entreprise publique » et « gestion des ressources humaines »

La notion d'entreprise publique fait l'objet d'une confusion terminologique. Sa définition diffère selon les pays et les critères utilisés. À titre d'exemple, Shirley (1984 : 644) montre qu'il y a beaucoup de différences dans ce que divers pays choisissent de gérer sous forme d'entreprises publiques. « *Le système de téléphone... est organisé comme une société publique en Jamaïque, et comme un ministère à Maurice [...] Les Chemins de Fer indiens, la plus grande organisation commerciale de l'Inde, est un service d'État qui fonctionne avec plus d'autonomie qu'un bon nombre d'entreprises publiques. Cette situation explique la difficulté qu'il y a à trouver une définition précise de l'entreprise publique.* »

Lalayé (1984 : 38) montre, pour le cas du Nigeria, que l'entreprise publique peut s'identifier à un établissement public à caractère industriel ou commercial (public corporation), à la société d'État (State Owned Company) ou aux deux.

Pour notre part, nous notons que le caractère public d'une entreprise découle de la responsabilité, de sa gestion et de son contrôle, détenus partiellement ou entièrement par les pouvoirs publics. Ainsi, l'entreprise publique est celle dont le capital appartient entièrement à l'État, ou encore celle dont le capital est partagé avec les privés mais dans laquelle l'État détient la majorité des parts du capital.

Il convient aussi de noter la différence entre l'entreprise publique et l'Administration publique. Contrairement à l'Administration publique qui dépend des politiques émises par les responsables politiques, l'entreprise publique jouit d'une personnalité juridique distincte et d'une autonomie de gestion. Dans ce sens, elle peut mettre en place sa propre politique de gestion, qui est néanmoins soumise à l'approbation de l'autorité politique (par exemple les ministres de tutelle). Cette remarque permet de noter deux principes organisationnels aux exigences contradictoires pour les entreprises publiques. D'une part, les entreprises publiques doivent satisfaire à l'exigence de l'autonomie de gestion et d'autre part, elles doivent satisfaire l'exigence d'être sous le contrôle des autorités de tutelle des unités publiques. Ces deux principes d'autonomie et de contrôle poussent parfois à une certaine confusion entre la fonction de gestion et la fonction de contrôle.

D'une part, les entreprises publiques dépendent de l'État sur le plan organique, dans la désignation des organes dirigeants. D'autre part, l'exercice de contrôle de l'État sur les entreprises publiques peut conduire à des interventions directes des autorités de tutelle, qui réduisent ainsi la marge de manœuvre des dirigeants de l'entreprise. En République Démocratique du Congo, les textes réglementant l'organisation des entreprises publiques reconnaissent l'autonomie de gestion de ces entreprises et fixent aussi les règles relatives à l'exercice de la tutelle par les acteurs du gouvernement, notamment le ministère de tutelle. La tutelle est exercée par voie d'autorisation, d'approbation ou d'opposition à l'égard des décisions du conseil d'administration ou du comité de gestion, et ce dans un délai bien défini (soit cinq jours après réception de la décision par le ministre de tutelle. Celui-ci en informe le président du conseil d'administration, le président du comité de gestion et le président de la République. Si ce dernier n'a pas confirmé l'opposition dans un délai de quinze jours à dater de la notification, la décision frappée d'opposition devient exécutoire).

Rappelons brièvement la notion de gestion des ressources humaines. La GRH est une notion qui se confond et se substitue à plusieurs autres notions : management

humain, management des ressources humaines, gestion sociale, gestion du personnel. Nizet et Pichault (2000 : 21) constatent que de nombreux auteurs, à travers la littérature, font l'impasse sur la définition de cette notion (Heisler et al, 1998 ; De Cenzo et Robbins, 1993 ; Gosselin et al, 1992 ; etc., cités par Nizet et Pichault, 2000). Ils traitent de la GRH sans préciser le sens qu'ils accordent à cette notion. D'autres encore, cette fois-ci plus nombreux, donnent au terme une signification très large. La GRH concerne (ou traite de) :

- « *l'humain et le social* » (Sékiou et al, 1992 : 8) ;
- « *les structures et les hommes* » (Peretti, 1994 : 9) ;
- « *la régulation du travail dans l'organisation* » (Cadin et al, 1997 : 31) ;
- « *la gestion du travail et de l'emploi* » (Weiss et al, 1993 : 36) ;
- « *le management des hommes dans l'organisation* » (Hunt, 1992 : IX).

Pour notre part, nous définissons la GRH comme un champ d'analyse consacré à l'étude de l'homme et de ses conditions de travail dans l'organisation. La gestion des ressources humaines couvre de nombreux domaines intervenant à tous les stades de la vie du travailleur dans l'entreprise : le recrutement, la formation, la promotion, la gestion des carrières, l'évaluation des performances, la gestion des conflits, la motivation et l'implication du personnel, les conditions de travail, etc. Elle englobe ainsi les aspects de l'administration du personnel et ceux de la gestion proprement dite des hommes, considérés comme des ressources au même titre que les ressources financières (le capital) ou les ressources matérielles (la production), etc.

La politique de la GRH est ainsi définie comme l'ensemble des directives ou des règles qui orientent la manière dont les ressources humaines doivent être gérées dans l'entreprise en vue d'atteindre des objectifs spécifiques.

2. Cadre théorique et méthodologie

Pour mieux réfléchir à la nature des politiques de GRH appropriées aux entreprises publiques en Afrique, nous proposons une démarche d'analyse constructiviste qui recourt à un cadre d'analyse sociologique : «l'analyse stratégique» (Crozier et Friedberg, 1977). Ce cadre nous permet d'observer les réalités concrètes du terrain autour de la question du pouvoir entre les acteurs, ainsi que les enjeux liés à l'interaction des acteurs. Le terme *pouvoir* est utilisé, au sens de Crozier et Friedberg (1977), comme la capacité de l'acteur A à contrôler la marge de manœuvre de l'acteur B et vice-versa. Ce terme prend ici le sens relationnel et diffère du sens structurel qui est donné dans la littérature traditionnelle de gestion pour désigner un attribut lié à une position ou à une fonction dans la hiérarchie.

Sur le plan méthodologique, notre enquête a concerné 54 travailleurs situés à différents niveaux de la hiérarchie dans deux entreprises publiques à Kinshasa. Trois techniques de récolte des données ont été utilisées : les entretiens semi-directifs d'une durée moyenne d'une heure à une heure et demie, l'analyse documentaire sur la situation des entreprises publiques en République Démocratique du Congo et l'observation participante sur une période de quarante-cinq jours passés dans les deux entreprises.

L'analyse des données s'est articulée autour de trois questions :

Quels sont les acteurs en présence ?

Quelle est la nature de leurs enjeux et contraintes de pouvoir ?

Quelle est la réponse de l'entreprise par rapport aux contraintes spécifiques des acteurs en son sein ?

3. Présentation et analyse des résultats

Nous avons entrepris une étude approfondie de deux cas d'entreprises publiques congolaises (l'entreprise « A » et l'entreprise « B ») appartenant à 100 % à l'État, ayant des structures de gestion identiques mais des situations de gestion contrastées : l'une, l'entreprise A, ayant la réputation d'une bonne gestion, c'est-à-dire enregistrant un accroissement du nombre de ses unités de production depuis les indépendances (passant de 30 centres de production en 1960 à 94 centres de production en 1997) et l'autre, l'entreprise B, ayant la réputation d'une mauvaise gestion, c'est-à-dire enregistrant une dégradation constante de sa production et de son outil de production (passant de 50 entités de production vers les années '60 à 10 entités en 2000, et à environ 4 entités de production en 2004).

L'entreprise « A » a enregistré une nette stabilité de sa direction entre 1972 et 1997 alors que l'entreprise « B » a connu plusieurs changements de ses équipes dirigeantes pour la même période. En nous intéressant aux politiques de GRH, nous résumons les principaux constats à travers le tableau 1 ci-contre.

Tableau 1 : Synthèse de l'articulation des politiques et pratiques de GRH (entreprises A et B)

Types	ENONCES DES POLITIQUES DE GRH Entreprises « A » et « B »	PRATIQUES DE GRH Entreprise « A »	PRATIQUES DE GRH Entreprise « B »
-------	--	--------------------------------------	--------------------------------------

RECRUTEMENT	<ul style="list-style-type: none"> - Le recrutement est fonction du besoin en personnel exprimé dans l'entreprise - Le recrutement s'effectue par rapport au critère de la compétence - Le recrutement est lié à la réussite aux tests, sauf pour certaines fonctions d'exécutants - Le recrutement est fonction du niveau d'études du candidat 	<p><u>Pendant la période de stabilité du dirigeant (1972-1997)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Recours aux organismes de sélection extérieurs - Décision du recrutement basée sur les critères internes - La compétence du candidat est recherchée <p><u>Pendant la période d'instabilité des dirigeants (à partir de 1997)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Recours au service interne pour la sélection des candidats - Décision de recrutement variant avec les enjeux de pouvoir et de contrôle des marges de manœuvre des dirigeants, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le recrutement ne suit pas nécessairement le critère de compétence - Le processus de décision interne est influencé par des acteurs et règles externes au contexte interne - La procédure est généralement suivie mais les règles sont contournées (ainsi les tests sont effectués sans que leurs résultats n'influencent la décision) - L'organisation est fort poreuse
PROMOTION	<ul style="list-style-type: none"> - La promotion est basée sur le mérite individuel du travailleur - La cotation annuelle et le dossier disciplinaire de l'agent sont pris en compte pour la promotion horizontale - La promotion verticale est fonction de la réussite à un test, ou de mérites exceptionnels 	<ul style="list-style-type: none"> - La cotation des agents est régulièrement effectuée - Les critères objectifs d'évaluation des agents - Dispositif de recours à une commission en cas de contestation de l'évaluation - Promotion verticale liée à la vacance d'un poste supérieur 	<ul style="list-style-type: none"> - La cotation des agents n'est pas régulièrement effectuée - Absence de critères objectifs capables de mieux justifier l'appréciation de l'agent - La promotion dépend surtout du soutien d'un parrain - Les règles de promotion ne sont pas toujours respectées
FORMATION	<ul style="list-style-type: none"> - Un outil d'accompagnement du changement organisationnel (Entreprise A) - Outil d'harmonisation des méthodes de travail entre succursales (Entreprise A) - Outil de renforcement des capacités à tous les niveaux de l'organisation (Entreprise A) - L'entreprise reconnaît la nécessité de former son personnel (Entreprise B) 	<ul style="list-style-type: none"> - Elle est systématique dans l'entreprise - L'entreprise accorde un budget conséquent aux activités de formation - La formation est du ressort d'une direction entière chargée de la formation (distincte de la direction des ressources humaines) 	<ul style="list-style-type: none"> - La formation est souvent limitée aux fonctions techniques. Elle n'est pas systématisée, ni fonction des besoins dans l'entreprise, mais justifiée par les budgets - Certaines lacunes des cadres sont couvertes par la mise sur pied de commissions de travail dont les collations versées aux participants sont parfois équivalentes au coût de la formation

REMUNERATION	<ul style="list-style-type: none"> - La rémunération est liée au grade et est fonction du nombre des jours prestés - La rémunération est payée à une date convenue dans la convention collective - La rémunération est indexée à l'indice du coût de la vie, évalué semestriellement 	<ul style="list-style-type: none"> - La rémunération est payée régulièrement et à des dates fixes - Le niveau des salaires offert est supérieur à la moyenne des salaires de la majorité des entreprises publiques - La rémunération est accompagnée d'une politique sociale soutenue 	<ul style="list-style-type: none"> - Retard dans le paiement des salaires - Difficultés pour se faire rembourser les frais médicaux - Difficulté d'accès aux avantages de la politique sociale - Priorité au paiement de jetons de présence aux membres du conseil d'administration et aux représentants de la tutelle
---------------------	---	--	--

Les résultats de nos enquêtes ont permis de noter d'abord que les deux entreprises étudiées recourent à des règles et directives (politiques) similaires en matière de gestion des ressources humaines. Cependant, elles enregistrent des pratiques de gestion différentes. Ensuite, elles connaissent des situations différentes par rapport à la stabilité de leurs dirigeants. L'entreprise A enregistre des pratiques de GRH proches des règles de la politique de GRH alors que l'entreprise B enregistre des pratiques de GRH éloignées des règles de sa politique de GRH. Comment expliquer une telle situation ? Identifions quelques éléments objectifs caractérisant la situation de chacune de deux entreprises.

Tableau 2 : Spécificités des caractéristiques des deux entreprises

L'entreprise A	L'entreprise B
<ul style="list-style-type: none"> - Stabilité de l'équipe dirigeante - Primauté des règles internes - Les travailleurs ont accès aux ressources internes - Renouvellement de l'outil de production - Vision de gestion à moyen et long terme - Objectifs des travailleurs et de l'organisation se rejoignent 	<ul style="list-style-type: none"> - Instabilité de l'équipe dirigeante - Intervention de règles externes - Les travailleurs éprouvent des incertitudes pour accéder aux ressources internes... - Vieillesse et vétusté de l'outil de production - Vision de gestion à court terme (résoudre les problèmes) - Objectifs des travailleurs et de l'organisation s'opposent

En recourant à notre cadre théorique d'analyse stratégique, nous nous limitons à illustrer le cas des pratiques de recrutement dans les deux entreprises.

Dans l'entreprise « A », le recrutement des candidats fait intervenir des organismes de sélection extérieurs. La décision du recrutement est basée sur les critères de la compétence du candidat. Les acteurs externes (Ministre de tutelle, dirigeants politiques) tentent de contraindre la haute direction à satisfaire leurs demandes, notamment en matière du recrutement de leurs candidats. Cependant, le dirigeant de l'entreprise « A » jouit d'une crédibilité auprès des bailleurs de fonds extérieurs (la Banque Mondiale). Cette crédibilité lui permet d'obtenir le financement de certains projets qui apportent une valeur ajoutée à l'action du gouvernement,

notamment pour le Chef de l'État. La confiance ainsi acquise rend moins pertinente la capacité des acteurs externes (Ministre de tutelle, dirigeants politiques) à influencer le processus de sa révocation auprès du Chef de l'État.

Dans l'entreprise « B », le recrutement ne suit pas nécessairement les critères affichés dans la politique. La décision de recrutement des candidats est influencée par les jeux de pouvoir et les recommandations politiques. L'abandon des critères objectifs dans la sélection est lié à la nature des contraintes et des enjeux qui pèsent sur divers acteurs intervenant dans le système d'action du recrutement. D'une part, les acteurs externes à l'entreprise (Ministre de tutelle, acteurs politiques, etc.) usent de leur pouvoir pour contraindre la haute direction à satisfaire leurs demandes, sous peine de leur faire perdre leur poste. D'autre part, faute d'une sécurité sociale suffisante, les dirigeants de l'entreprise choisissent une stratégie d'accumulation rapide des ressources en proposant des avantages en termes financiers ou matériels aux acteurs externes censés les contrôler.

Pourquoi deux entreprises de même nature, évoluant dans un même environnement institutionnel et culturel, affichent d'une part la stabilité de l'équipe dirigeante et d'autre part une instabilité des équipes dirigeantes ?

Le recouplement de différents entretiens nous permet de mettre en lumière quelques éléments explicatifs.

Les rapports entre le dirigeant de l'entreprise publique et les autorités de tutelle (Ministre de tutelle, Présidence de la République) dans l'entreprise « A » sont subordonnés aux enjeux liés à l'intervention d'un troisième acteur : les bailleurs de fonds internationaux (la Banque Mondiale). En effet le dirigeant de l'entreprise « A » a orienté la gestion de son entreprise sur un ensemble d'outils de gestion interne : les audits externes effectués périodiquement par des cabinets internationaux, un meilleur système de communication des résultats de l'entreprise aux employés (le syndicat), une politique sociale adaptée à la santé de l'entreprise, un système de sanction en rapport avec les règles formelles connues, etc. Cette discipline managériale interne à l'entreprise a permis de crédibiliser la gestion de l'entreprise « A » au niveau international et de lui permettre ainsi d'accéder à certains financements. Ce qui explique en partie le soutien de la Présidence de la République (à l'époque de Mobutu) pour le maintien de ce dirigeant à son poste malgré quelques tentatives des ministres de tutelle de proposer son départ.

Dans l'entreprise « B », les fréquents changements de dirigeants s'expliquent par la prédominance du système de parrainage dans leurs nominations. Les parrains contrôlent ainsi les rouages du processus de révocation ou de maintien en fonction des dirigeants et usent de ce pouvoir pour imposer des règles externes dans le processus de décision interne dans l'entreprise, notamment en matière de recrutement de leurs propres candidats. En nous référant aux différents documents d'audits des entreprises publiques au Congo en 2002 et en 2004, dont la synthèse est présentée par Mabi Mulumba (2006), il convient de remarquer que certains avantages sont accordés aux membres du Conseil d'Administration et des ministères de tutelle comme s'ils étaient des contractuels. Mabi (2006: 3) note à ce sujet : « Il est attribué à l'Administrateur, en plus d'un jeton de présence, un émolument. Dans certaines entreprises (Tableau n° 3), le Président du Conseil d'Administration bénéficie d'une allocation allant au-

delà de trente mille dollars américains pour son équipement. Il lui est même payé un pécule de congé. Dans certains cas, les entreprises accordent des prêts aux personnes extérieures à l'entreprise alors que cela est formellement interdit par la loi de 1978 relative au fonctionnement des entreprises publiques ».

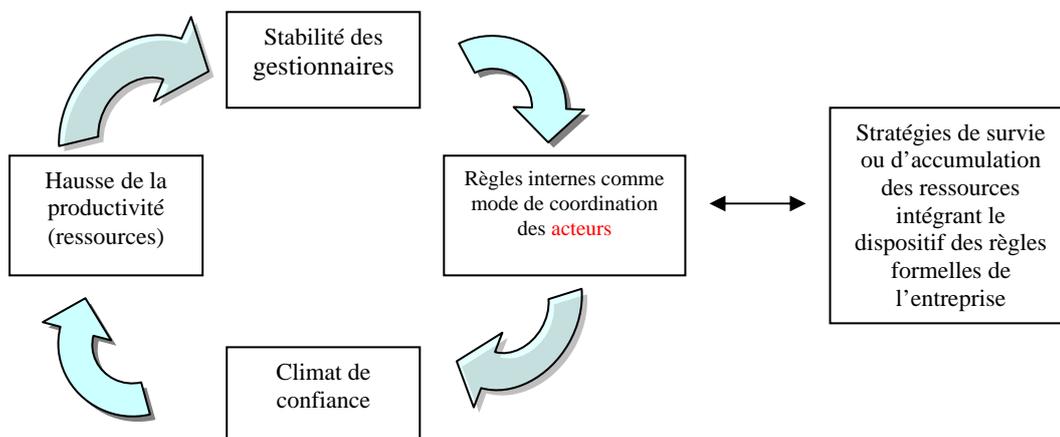
Ainsi, dans le cas de l'entreprise « B », l'une des conséquences de cette situation est le faible intérêt accordé au renouvellement de l'outil de production et à la formation, entraînant ainsi une baisse de la productivité dans l'entreprise, des difficultés de trésorerie, etc. Face à ces incertitudes les travailleurs de l'entreprise « B », qui enregistrent trois mois de retard de paiement des salaires, développent leurs propres stratégies de débrouillardise sur le lieu de travail afin de pallier aux carences des ressources internes.

Nous retrouvons, à travers l'instabilité de la fonction des mandataires et les jeux de pouvoir qui s'ensuivent, l'idée de deux stratégies d'acteurs qui se confrontent. D'une part, la stratégie d'accumulation des ressources pour les mandataires et leurs « parrains » et d'autre part, la stratégie de survie pour les travailleurs de l'entreprise qui n'arrivent plus à accéder à certaines ressources (salaires, avantages sociaux, etc.) pourtant prévues par les règles internes (la convention collective).

Nous constatons donc ici deux situations distinctes pour deux entreprises de même nature et évoluant dans un même environnement. L'entreprise A est caractérisée par un cycle que nous qualifions « de productivité » dans le sens où l'entreprise répond aux attentes de ses travailleurs et par conséquent accroît ses exigences vis-à-vis des résultats. Dans l'entreprise B, nous constatons un cycle différent que nous qualifions de « cycle des incertitudes ».

- A. **Le « cycle de la productivité » dans l'entreprise A** : Stabilité – gestion des incertitudes – règles internes – stratégies individualistes de survie ou d'accumulation à travers les dispositifs existant dans l'entreprise – accroissement de la productivité – stabilité

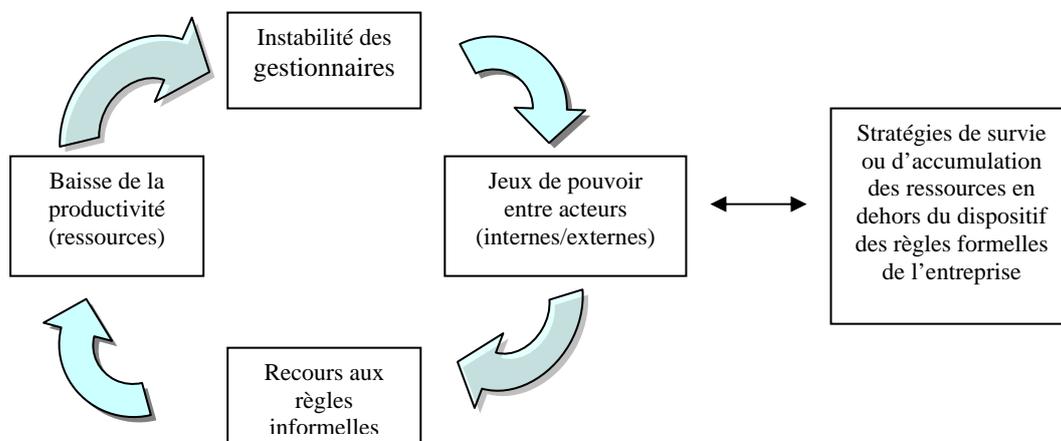
Figure 1 : Le cycle de la productivité



Dans l'entreprise « A », les travailleurs ont un rapport différent aux ressources de l'entreprise. Ils sont payés à temps et bénéficient d'une politique sociale qui permet d'alléger certains coûts comme les frais de rentrée scolaire des enfants des travailleurs, etc. Aussi, le paiement régulier et la possibilité de se faire rembourser les soins médicaux par l'entreprise, c'est-à-dire la pertinence des règles internes, permet de réduire les incertitudes en interne en favorisant un climat de confiance, facteur d'une hausse de la productivité. L'entreprise bénéficie donc d'un *cycle de productivité*.

- B. **Le cycle des « incertitudes des travailleurs » dans l'entreprise B :** instabilité – incertitudes – jeux de pouvoir – stratégies individualistes de survie ou d'accumulation en dehors des règles formelles dans l'entreprise – baisse de la productivité – instabilité

Figure 2 : Le cycle des « incertitudes des travailleurs »



En nous servant de nos observations du terrain, nous pouvons constater que l'existence d'incertitudes multiples pour les travailleurs dans l'entreprise « B », et l'incapacité de l'entreprise à répondre à leurs attentes, poussent les travailleurs à rechercher leurs propres solutions aux attentes non satisfaites par l'entreprise. Les objectifs des acteurs sont ainsi en contradiction avec les objectifs de l'entreprise. Les travailleurs mettent en place des stratégies individualistes pour pallier les défaillances de l'entreprise. Les relations de travail sont ainsi basées sur le recours aux règles informelles à travers les jeux de pouvoir. La multiplication des règles informelles disperse les énergies des travailleurs en interne, chacun s'occupant davantage de son

objectif individuel plutôt que de celui de l'organisation. Cette situation contribue à la baisse de la productivité, qui elle aussi contribue à l'instabilité des gestionnaires, etc.

4. Conclusion : Quelle politique de GRH pour les entreprises publiques en Afrique ?

L'objectif de cette réflexion n'est pas de proposer une technique qui soit appropriée pour la gestion des ressources humaines des entreprises publiques en Afrique. L'efficacité des entreprises publiques en Afrique ne se trouve pas dans une seule méthode si adaptée soit-elle. Nous affirmons ainsi qu'il n'existe pas un déterminisme explicatif qui fixe la meilleure politique de GRH pour les entreprises publiques en Afrique. Toutefois pouvons-nous dégager deux pistes de réflexion à partir de nos analyses expérimentales.

La première piste consiste à envisager les politiques de la gestion des ressources humaines (GRH) au sein d'un cadre opérationnel basé sur le *cycle de la productivité* dans l'entreprise. Ce cycle permet de centrer l'attention du management sur trois éléments liés :

- la productivité des travailleurs ;
- la production de l'entreprise ;
- l'outil de production

La deuxième piste consiste à repérer les politiques de gestion des ressources humaines au sein d'un cadre opérationnel basé sur le *cycle des incertitudes des travailleurs* dans l'entreprise. Dans ce cas, l'attention du management est d'abord accordée à la recherche des éléments de la sécurisation individuelle (à titre d'exemple, la sécurisation sur l'incertitude sur la durée du mandat à partir des rapports clientélistes avec les détenteurs du pouvoir de sanction, etc.), ensuite aux travailleurs et très rarement à l'outil de production.

En nous intéressant au rapport d'audit des entreprises publiques au Congo (le contrôle effectué en 2004), nous remarquons que l'entreprise « B » évolue au sein d'un cycle d'incertitudes des acteurs. À cause de la menace d'instabilité qui pèse sur la durée du mandat des dirigeants, ils accordent, indépendamment de la santé financière de l'entreprise, la priorité au paiement mensuel des salaires aux membres du Conseil d'Administration ou des Ministères de tutelle alors que ceci est formellement interdit par la loi.

Tableau n° 3 : Les avantages dont bénéficient **mensuellement** les mandataires dans 20 entreprises publiques congolaises en dollars américains (2004)-

Entreprises	PCA	ADG	ADGA	ADT	ADF	AD
CEEC	-	25.000	17.400	13.200	13.200	-
CMDC	5.260	7.300	6.000	4.860	4.860	800
COHYDRO	11.500	17.747	14.724	9.676	9.676	2000
FIKIN	-	3.500	2.915	2.330	2.330	-
FPI	-	4.848	4.363	3.636	3.636	-
INPP	3.852	4.860	4.131	3.447	3.447	250

INSS	7.763	9.250	8.188	6.669	6.669	2.000
OCC	9.400	15.189	14.212	12.639	12.639	2.000
OCPT	3.700	4.100	3.600	3.100	3.100	200
OFFICE DE ROUTES	-	3.100	2.660	1.540	1.540	-
OGEFREM	-	6.818	6.818	5.192	5.192	-
ONATRA	16.800	18.300	12.300	9.300	9.300	4.800
O.N.T	-	3.541	3.160	2.489	2.839	-
O.V.D	-	3.521	2.891	2.252,5	2.522,5	3701
REGIDESO	12.275	23.050	18.350	13.400	13.400	2.900
R.V.A.	12.350	16.539	14.964	13.864	13.400	3.350
R.V.F.	-	4.150	3.750	2750	2.750	-
R.V.M.	8.000	8.669	7.535	6.968	6.968	3.000
SNEL	12.500	15.500	14.100	13.048	13.048	3.500
SONAS	6.500	9.500	8.333	6.666	6.666	1.500

(Source : Mabi M., 2006)

PCA : Président du Conseil d'Administration
 ADG : Administrateur Délégué Général
 ADGA: Administrateur Délégué Général Adjoint
 ADT : Administrateur Directeur Technique
 ADF : Administrateur Directeur Financier
 AD : Administrateur (Jeton de présence)

Le comportement clientéliste n'est pas le seul ingrédient à la base de la baisse de la productivité et des ressources dans l'entreprise « B ». Il y a aussi l'absence d'un comportement responsable de la part du gouvernement, vis-à-vis des entreprises publiques, y compris l'entreprise « A ». Le gouvernement contribue souvent à l'alourdissement des charges des entreprises publiques : réquisitions de véhicules, paiement ou prise en charge du paiement de carburant, missions au bénéfice des Ministères de tutelle, etc.

À titre d'illustration, les créances certifiées de seulement trois entreprises publiques, en 2005, représentent USD 988.000.000 (REGIDESO : USD 300.000.000 ; SNEL : USD 400.000.000 et OCPT : USD 288.000.000) face à un budget de l'État sur ressources propres d'environ USD 750.466.502 (Sept cent cinquante millions quatre cent soixante-six mille cinq cent et deux). Il s'agit, comme le souligne Mabi Mulumba (2006) des créances irrécouvrables sur lesquelles aucune provision n'est possible au sein des entreprises chroniquement déficitaires.

Cette analyse montre que la politique de GRH adaptée pour les entreprises publiques en Afrique est celle qui se déroule au sens d'un cadre opérationnel basé sur *le cycle de la productivité* (attention aux travailleurs, à la production et à l'outil de production). Ce cadre opérationnel est un préalable à la réussite de toute politique de GRH aussi bien en Afrique qu'ailleurs. Nous proposons ainsi aux dirigeants et aux responsables politiques de s'intéresser d'abord aux éléments qui favorisent la mise sur pied d'un tel cadre opératoire avant de rechercher de meilleures techniques et méthodes de gestion pour les entreprises publiques en Afrique.

Bibliographie

- BAKENGELA, S. (2003) « Management des entreprises africaines : quelles innovations pour la GRH ? » in *Journées scientifiques de l'AUF - réseau entrepreneuriat*, Université de Rouen, France.
- BAKENGELA, S. (2005a), « Incertitudes comme fondement des stratégies d'acteurs dans les organisations africaines : une analyse des pratiques de GRH dans une entreprise publique en République Démocratique du Congo » in *Concilier l'économie et le social*, Congrès AGRH, Université Paris-Dauphine.
- BAKENGELA, S. (2005b), « African enterprises : place of conciliation between formal and informal economies ? » In 4th African Regional congress of the International Industrial Relation Association (IIRA), *New vision of industrial relations for Africa : Harmonising Social and Economic strategies in a globalising world*, Île-Maurice, 28-30 novembre.
- BAYART, J.-F. (1989), *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard.
- CROZIER M. et FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- DIGITALCONGO (2004), « Entreprises publiques : rapport d'audit accablant », Kinshasa, 18 novembre.
- HUGON P., POURCET G. et QUIERS-VALETTE S. (Eds.) (1995), *L'Afrique des incertitudes*, Paris, PUF.
- GAUDUSSON J.-B. (1984), « L'État et les entreprises publiques en Afrique Noire » in *Revue française d'Administration publique*, n° 32, octobre-décembre, pp. 611-622.
- LALAYE O.-M. (1984), « Les entreprises publiques au Nigeria » in *Revue française d'Administration publique*, n° 32, octobre-décembre, pp. 623-641.
- MABI M. (2006), « Grieffs et anomalies détectés lors du contrôle des Entreprises Publiques », séminaire de formation et de recyclage à l'intention des Commissaires aux comptes, Kinshasa.
- MAKUNZA K. E. (2000), *La performance des entreprises africaines : problèmes et stratégies des PME en République Démocratique du Congo*, Québec. Presses de l'Université Laval.
- MARCHES TROPICAUX (1994) « Les privatisations en Afrique subsaharienne : le regard critique du professeur Berg », 13 mai, pp. 948-949.
- PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) (1989), *Données économiques et financières sur l'Afrique*, Washington (D.C.).
- SHIRLEY M. (1984), « La gestion des entreprises publiques : l'expérience des pays en voie de développement » in *Revue française d'Administration publique*, n° 32, octobre-décembre, pp. 643-654.
- SHIRLEY M. (1996), « Les contrats d'entreprise sont-ils des instruments de réforme ? » in *Finances et développement*, septembre.