

Réflexion

Le suivi et l'évaluation des capacités et du renforcement des capacités

David Watson

Document thématique préparé pour le projet « capacité, changement et performance »

Document de réflexion N° 58B

Octobre 2006



ecdpm

EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT
CENTRE EUROPÉEN DE GESTION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

Étude « Capacité, changement et performance »

Notes méthodologiques

Le manque de capacités des pays à faible revenu est un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Les praticiens eux-mêmes avouent n'avoir qu'une idée fragmentaire de la façon dont les capacités se développent. En 2002, le président de Govnet, le réseau de la gouvernance et du renforcement des capacités de l'OCDE, a demandé au Centre européen de gestion des politiques de développement (l'ECDPM, situé à Maastricht, aux Pays-Bas) d'entreprendre une étude montrant de quelles manières des organisations et des systèmes, surtout dans des pays en développement, avaient réussi à acquérir des capacités et à améliorer leurs performances. L'étude qui en est ressortie s'intéresse au processus endogène de renforcement des capacités - le processus de changement vu du côté de ceux qui le subissent. Elle examine les facteurs qui favorisent ce processus, les variations de circonstances et les raisons pour lesquelles les efforts de renforcement des capacités réussissent mieux dans certains cas que dans d'autres.

L'étude se décline en une vingtaine d'études de terrain effectuées selon un cadre méthodologique comprenant les sept éléments suivants :

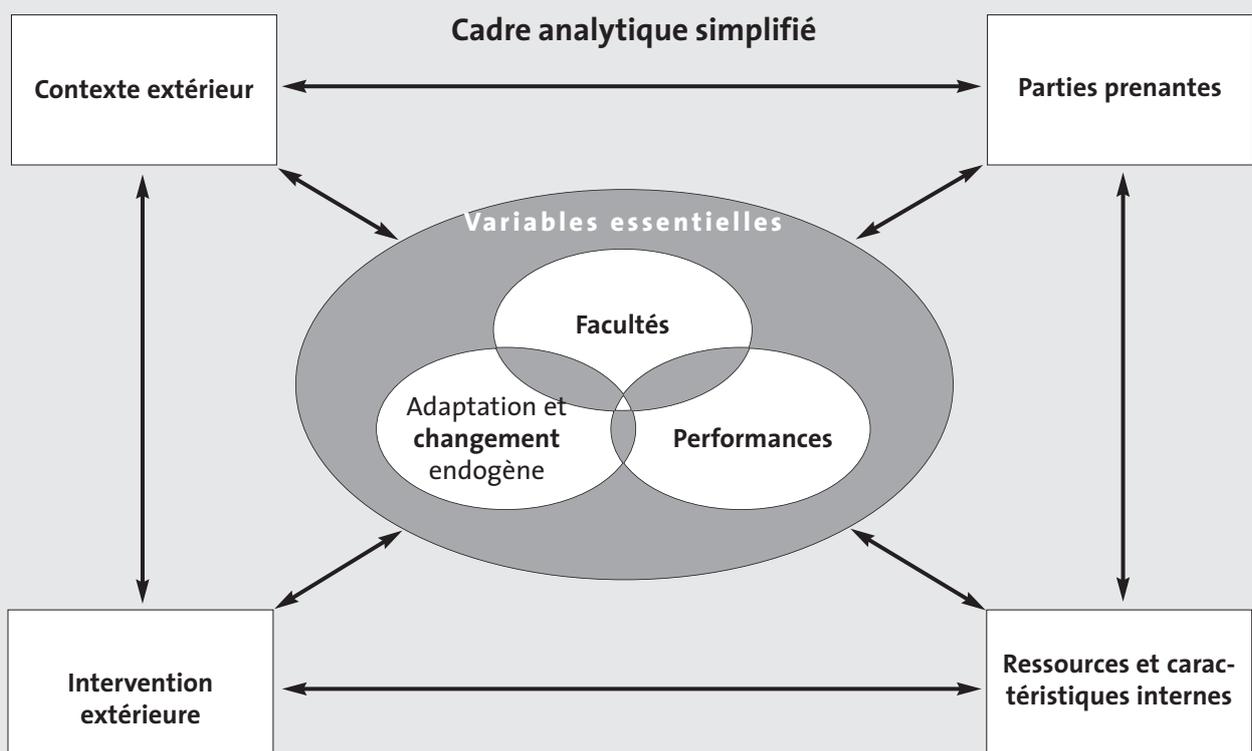
- **Facultés** : comment les facultés d'un groupe, d'une organisation ou d'un réseau contribuent-elles à la capacité organisationnelle ?
- **Adaptation et changement endogène** : comment les processus de changement s'opèrent-ils dans une organisation ou un système ?
- **Performance** : qu'est-ce que l'organisation ou le système a accompli ou est désormais en mesure d'accomplir ? Il s'agit ici d'évaluer l'efficacité du processus de renforcement des

capacités plus que son impact, qui ne se révélera qu'à long terme.

- **Contexte extérieur** : en quoi le contexte extérieur - l'environnement historique, culturel, politique et institutionnel avec toutes les contraintes et les opportunités y afférentes - a-t-il influencé les capacités et la performance de l'organisation ou du système ?
- **Parties prenantes** : quelle a été l'influence des parties prenantes (bénéficiaires, bailleurs, soutiens), quels ont été leurs divers intérêts, attentes, comportements, ressources, interactions et niveau d'engagement ?
- **Interventions extérieures** : en quoi des intervenants extérieurs ont-ils influencé le processus de changement ?
- **Caractéristiques internes et principales ressources** : quels sont les schémas de caractéristiques internes (rôles formels et informels, structures, ressources, culture, stratégies et valeurs) et quelle a été leur influence tant au niveau organisationnel que multi-organisationnel ?

Cette étude donnera lieu à la production d'une vingtaine de rapports d'étude de cas, d'une bibliographie annotée, d'un ensemble d'outils d'évaluation et de divers documents thématiques en vue de stimuler de nouvelles réflexions et pratiques en matière de renforcement des capacités. Un rapport de synthèse résumant les résultats des études de cas sera publié en 2005.

Les résultats de cette étude, des rapports intérimaires ainsi que les explications méthodologiques peuvent être consultés sur les sites www.capacity.org et www.ecdpm.org. Pour plus d'information, veuillez contacter Mme Heather Baser (hb@ecdpm.org).



Le suivi et l'évaluation des capacités et du renforcement des capacités

David Watson

Document thématique préparé pour le projet « Capacité, changement et performance »

octobre 2006

Remerciements

David Watson est l'auteur de plusieurs études de cas dans le cadre de l'étude menée par l'ECDPM. Il est consultant accrédité en gouvernance auprès du DFID. Heather Baser, Peter Morgan et Tony Land ont commenté les premières versions de ce document. Rob Mellors en a commenté les conclusions préliminaires. L'auteur les en remercie vivement. Les participants à la réunion du LenCD (octobre 2005) ont émis divers commentaires à propos du projet de texte ; l'auteur a essayé, dans la mesure du possible, de les intégrer dans la version finale.

Table des matières

Remerciements	iii
Sigles et acronymes	iv
Résumé	v
1 Introduction	1
2 Replacer les capacités, le renforcement des capacités et le S&E dans leur contexte	2
3 Ouvrages consacrés à la capacité et au renforcement des capacités dans le secteur public, ainsi qu'aux approches formelles de S&E	3
4 Banque de développement et bailleurs, leurs organisations et le S&E du développement des capacités	5
5 Renforcement des capacités du secteur public et S&E dans ce domaine : les études de cas de l'ECDPM	7
6 Ouvrages consacrés aux pratiques de S&E dans le cadre de la pensée systémique	12
7 Formes de S&E pratiquées dans le cadre de la pensée systémique : les cas d'étude de l'ECDPM	13
8 Approches innovantes du suivi de la performance et du développement des capacités	17
9 Conclusions	18
10 Questions soulevées par les études de cas et par les ouvrages consacrés au S&E des capacités et du renforcement des capacités	21
Annexe 1 : Les démarches de pensée systémique et leur lien avec le S&E des capacités	23
Annexe 2 : Approches innovantes du S&E du renforcement des capacités	28
Annexe 3 : Redevabilité endogène et exogène	33
Bibliographie	34
Étude « Capacité, changement et performance » de l'ECDPM	36

Sigles et acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international
ADRA	Agence adventiste d'aide et de développement
ALPS	Accountability Learning and Planning System (Action Aid)
AROE	Rapport annuel d'évaluation des opérations de la Banque mondiale
CAD	Comité d'aide au développement, OCDE
CEA	Commission économique pour l'Afrique (Nations unies)
COEP	Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (Comité des entités luttant contre la faim et pour une vie épanouie), Brésil
CPS	Technique du « changement le plus significatif »
CRDI	Centre de recherches pour le développement international (Canada)
DANIDA	Agence danoise de développement international
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DFID	Département britannique pour le développement international
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
ENACT	Programme d'action environnementale, Jamaïque
FENU	Fonds d'équipement des Nations unies
FMI	Fonds monétaire international
GDLN	Réseau mondial de formation pour le développement
LenCD	Réseau d'apprentissage sur le renforcement des capacités
LENPA	Réseau d'apprentissage sur les approches programmes
MDC	Approche des « moteurs de changement »
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
Norad	Agence norvégienne de développement international
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OED	Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ORR	Office rwandais des recettes
OSC	Organisation de la société civile
PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
PVD	Pays en voie de développement
S&E	le suivi et l'évaluation
Sida	Agence suédoise de développement international
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
USAID	Agence américaine de développement international

Résumé

Le présent document fait partie d'un ensemble d'ouvrages thématiques publiés dans le cadre de l'étude précitée. Une version antérieure de ce document a été présentée et discutée en octobre 2005, à l'occasion d'une réunion du réseau d'apprentissage sur le renforcement des capacités (LenCD). Cette version tient compte de la plupart des commentaires et suggestions entendus à cette occasion, y compris ceux ayant trait à des sources et des données probantes supplémentaires.

Ce document établit un lien entre l'étude de l'ECDPM et les faits saillants d'une analyse bibliographique de certains aspects du S&E des capacités et du renforcement des capacités. Ces ouvrages cristallisent le point de vue de chercheurs qui se sont intéressés à ce domaine et de praticiens (institutions de développement ou universitaires) qui se sont investis dans le renforcement des capacités et ont analysé les expériences en la matière. Il synthétise par ailleurs ce que les tenants de la pensée systémique et des approches récemment mises en œuvre ont apporté, les uns d'important, les autres d'innovant, au S&E des capacités et du renforcement des capacités. Partant de ce corpus d'expériences, ce document distille quelques conclusions et problèmes de S&E soulevés par les études de cas de l'ECDPM, tire quelques conclusions et soulève quelques questions qui se prêtent à de nouvelles recherches et à de nouveaux débats.

Nos conclusions générales s'établissent pour l'instant comme suit :

- 1 Il y a très peu d'exemples documentés d'un suivi de la « capacité » proprement dit. Le suivi de la performance apparaît néanmoins comme un moyen d'arriver à certaines conclusions concernant les capacités dont le renforcement est en cours et doit se poursuivre. Lavergne (2005) résume la distinction entre capacité et performance dans le contexte du réseau d'apprentissage sur les approches programmes (LENPA) en définissant la capacité comme de la *performance à l'état potentiel*. La définition de l'ECDPM considère pour sa part la capacité comme à la fois un

moyen - la performance - et une fin en soi : « la capacité est ce mélange émergent d'attributs, de compétences collectives et de relations qui permettent à un système d'exister, de s'adapter et de s'acquitter de sa mission ».

- 2 Il existe de nombreux ouvrages sur la question, dont la plupart doivent leur existence à la préoccupation des bailleurs et des banques de développement pour le sujet. Ils concernent très souvent, mais pas exclusivement, le secteur public des pays en développement. On voit toutefois apparaître de plus en plus de travaux réalisés par des ONG ou d'études faites par des organisations indépendantes dont les processus de capacité sont apparemment mus par des considérations internes et non par les préoccupations d'un bailleur externe. Ces processus sont dits « endogènes ».
- 3 Le rôle des bailleurs et des banques de développement dans les processus de développement des capacités est très variable. Ces institutions ont tendance à concevoir et à planifier les interventions liées aux capacités - surtout celles du secteur public - dans le moindre détail. Elles ont également tendance à concevoir leurs interventions à l'aide du cadre logique, dont elles se servent ensuite comme outil de suivi des progrès et d'évaluation de l'efficacité. Si ce type d'approche a leur faveur, c'est surtout parce qu'elle leur permet d'honorer leurs obligations de redevabilité envers les stratèges politiques, les politiciens et les contribuables par la remise de rapports.
- 4 Il semblerait que les ONG recourent plus souvent aux approches systèmes - où aucun objectif précis n'est fixé au départ et où l'on insiste davantage sur un retour d'informations et d'enseignements au fur et à mesure de l'intervention - que les bailleurs et les banques de développement.¹ Il existe néanmoins quelques exemples où des agences de développement ont financé ce type d'intervention, en adoptant un profil bas et en faisant preuve de beaucoup de souplesse.
- 5 Les efforts de renforcement des capacités dans le secteur public des pays en développement ont donné des résultats décevants. En cause notamment, la conjoncture politique et institutionnelle problématique dans laquelle s'inscrivent ces

Notes

- 1 Cette conclusion s'applique aux ONG mentionnées dans l'étude et à l'échantillon bibliographique compilé pour ce document. Divers éléments attestent toutefois d'une différenciation de plus en plus marquée entre les pratiques de S&E des grandes ONG et des aspects de redevabilité y afférents. Certains éléments laissent à penser que la redevabilité « exogène » irait parfois jusqu'à prendre le pas sur la redevabilité « endogène » lorsque l'ONG dépend du financement d'un bailleur (voyez Wallace et Chapman, 2004).

interventions. Les agences de développement font elles-mêmes partie du problème, surtout lorsqu'elles appliquent rigoureusement la gestion axée sur les résultats / le cadre logique pour concevoir leur programme, après une analyse parfois hasardeuse des besoins en capacité.

- 6 Les études de cas de l'ECDPM montrent qu'un changement et un développement durables prennent du temps.² Or la gestion axée sur les résultats tend à privilégier les résultats ou les « produits » à court terme et à contrarier l'émergence de processus de changement à long terme à moins qu'ils ne soient minutieusement adaptés au contexte.
- 7 Les systèmes de S&E formalisés peuvent être un frein à l'acquisition de nouvelles capacités car les organisations bénéficiaires doivent consentir des efforts considérables pour les instaurer et les faire fonctionner et donc allouer une partie de leurs ressources à d'autres fins que leur mission première.
- 8 Il y a néanmoins des circonstances où un S&E formel des interventions liées au renforcement des capacités, pour autant qu'il soit planifié dans le moindre détail, semble faisable et productif (y compris dans le secteur public). Ces circonstances apparaissent dans plusieurs études de cas de l'ECDPM :
 - lorsqu'il est possible de définir avec précision et sans ambiguïté les capacités nécessaires et de procéder à une évaluation complète des capacités existantes (et de l'écart qui les sépare des niveaux de capacité requis), de sorte que la définition des indicateurs soit relativement évidente ;
 - lorsque les parties prenantes sont aptes et disposées à évaluer leurs propres carences en termes de capacités et de performance, reconnaissent que leurs capacités sont lacunaires, se disent vouloir « souscrire » à l'intervention et acceptent de travailler de concert grâce à une assistance financée de l'extérieur ;
 - lorsque l'amélioration des performances répond à certains stimuli (notamment une revendication pressante des clients ou des citoyens) et/ou lorsque des ressources sont (librement) disponibles pour développer davantage les capacités ;
 - lorsqu'un leadership vigoureux existe et que toutes les conditions précitées se traduisent par une « appropriation ».
- 9 La lecture des documents nous confirme dans l'idée que ces conditions sont rarement réunies ou créées dans les interventions soutenues par les bailleurs en vue de renforcer les capacités du secteur public dans les pays en développement.³
- 9 La traduction ou la transposition de démarches plus informelles de S&E dans la sphère du secteur public pose problème, pour toutes sortes de raisons. Parmi celles-ci, les difficultés inhérentes à cette sphère, les relations « officielles » et formelles que les bailleurs et les banques de développement ont tendance à entretenir avec leurs homologues gouvernementaux et des problèmes de « mémoire institutionnelle » au sein des organismes de financement.
- 10 Les bailleurs et les banques de développement éprouvent eux-mêmes certaines difficultés à renforcer leurs capacités. Plusieurs raisons à cela : manque d'incitation à prêter aux aspects de S&E du cycle de programme toute l'attention qu'ils méritent, d'où la réticence du personnel professionnel à planifier et à effectivement mettre en œuvre des stratégies de S&E, une redevabilité diffuse dans ces organisations en ce qui concerne le S&E, le manque de capacités et d'orientations pratiques données au personnel sur la façon d'aborder le S&E du renforcement des capacités. Résultat, d'après les données probantes : les agences de financement et les banques de développement ont toutes les peines du monde à exploiter les résultats d'un quelconque S&E pour déterminer, fortes de cet apprentissage, la meilleure façon de soutenir le renforcement des capacités.
- 11 Les mécanismes de redevabilité sont importants pour la capacité et le renforcement des capacités et ce, à plus d'un titre.

Notes

- 2 Dans le cas d'ENACT, dix ans se sont écoulés avant que les organisations partenaires ne commencent à montrer des signes tangibles d'une meilleure capacité de prise en compte des questions de gestion de l'environnement.
- 3 Il y a bien entendu des exceptions. Le Programme d'appui aux districts du Zimbabwe (à l'origine soutenu par le DFID) dans les années '80 et '90, et le Programme de développement des collectivités locales en Ouganda (soutenu par le FENU puis par la Banque mondiale) ont essayé de créer ces conditions et y sont parvenus dans une certaine mesure. Ce document (section 3) constate que la gestion des finances publiques est un autre secteur où l'on a pu définir précisément la performance requise. Les pressions des agences de développement international qui se sont exercées via la FMI et la Banque mondiale ont mis l'accent sur un corpus minimal de compétences en matière de finances publiques, dont devait pouvoir se prévaloir tout prétendant à des crédits du FMI. Ce corpus a permis de définir précisément quelles étaient les lacunes à combler en termes de capacités.

- Les bailleurs doivent rendre des comptes aux contribuables et aux politiciens (et les banques de développement à leur conseil d'administration) et déterminer le rendement et l'impact de leurs interventions - y compris celles qui visent à renforcer les capacités. C'est une des raisons importantes pour lesquelles elles appliquent le cadre logique / la gestion axée sur les résultats.
 - Les organisations et les pays bénéficiaires doivent rendre des comptes à leurs prêteurs ou à leurs bailleurs s'agissant de l'utilisation qui est faite de ces ressources extérieures. C'est ce que nous appelons la redevabilité « exogène » dans ce document.
 - Les organisations et les pays bénéficiaires - qu'il s'agisse du secteur public, privé ou associatif - disposent de mécanismes qui leur permettent de rendre des comptes à leurs administrés, à leurs clients ou à leurs membres. Ces mécanismes - pour autant qu'ils soient opérationnels - peuvent stimuler une performance accrue. C'est ce que nous appelons les pressions « endogènes ».4 Celles-ci peuvent inciter le bénéficiaire à augmenter et à améliorer ses capacités pour se montrer à la hauteur.
- 12 Le S&E de la performance peut inciter une organisation à augmenter et à améliorer ses capacités pour se montrer à la hauteur qu'à la condition qu'elle se soit dotée de mécanismes de redevabilité ou qu'elle leur accorde une attention certaine. La redevabilité « endogène » semble plus importante comme incitant de la performance qu'un suivi de la performance en grande partie destiné à faire rapport à des parties prenantes « exogènes » (les bailleurs ou les prêteurs). On trouve dans les études de cas de l'ECDPM plusieurs exemples de mécanismes de redevabilité et de suivi de la performance « endogènes » qui ont fortement motivé l'amélioration de la performance et l'accroissement des capacités.5 Ces études de cas fournissent en revanche peu d'éléments sans équivoque prouvant que la redevabilité exogène est un aiguillon efficace de l'amélioration de la performance et du renforcement des capacités.
- 13 D'après plusieurs études de cas, une amélioration de la performance reconnue par les pairs et les clients constitue un facteur de motivation important pour l'accroissement et le maintien de la « dynamique » de changement. Ce n'est possible que si des processus rigoureux de production, de diffusion et de retour d'information vers le client sont mis en place. Notre conclusion est qu'il conviendrait d'accorder aux mesures d'appui à un suivi de la performance « endogène » par les prestataires de services plus d'attention qu'elles n'en ont reçu jusqu'ici.6
- 14 Les bailleurs et les banques de développement qui fondent leurs propres systèmes de suivi sur un système de suivi développé de manière endogène n'imposent aucune charge de suivi ou de rapport supplémentaire à leurs interlocuteurs et ce faisant n'enlèvent rien aux capacités qu'ils s'efforcent d'améliorer.
- 15 Plusieurs éléments attestent de la valeur et de l'efficacité (en termes de renforcement des capacités organisationnelles) des démarches de S&E « endogènes » qui :
- se basent sur la participation au travers d'une auto-évaluation des principaux acteurs
 - favorisent le retour d'information, la réflexion et l'apprentissage empirique
 - et qui promeuvent un dialogue interne et externe entre les parties prenantes.
- Il n'en demeure pas moins que peu de faits attestent de ce que les bailleurs et les banques de développement se fieraient moins, pour leur suivi, à des approches formelles de gestion axée sur les résultats qui insistent sur la « mesure » des résultats, sous une forme définie par ces agences de financement extérieures et donc acceptable pour elles. Les approches de suivi informelles - celles qui accordent plus d'importance au retour d'information qu'à la mesure des résultats7 - sont caractéristiques des démarches influencées par la pensée systémique. On ne trouve dans les études de cas que peu d'exemples où les bailleurs soutiennent ce type de suivi informel dans une démarche de pensée systémique.

Notes

4 Pour plus d'explications à propos des termes « exogènes » et « endogènes », voyez l'annexe 3.

5 N.B. : il arrive que les mécanismes de redevabilité « endogène » fonctionnent efficacement dans des environnements qui appliquent la gestion axée sur les résultats ; c'est le cas notamment de l'Office Rwandais des recettes et du Programme d'appui aux collectivités locales des Philippines.

6 Voyez Hauge (2002).

7 Voyez l'annexe 1, tableau A1, pour un résumé de la distinction opérée entre ces termes.

16 Nous pensons qu'il faudrait ouvrir le débat sur les approches de S&E du développement des capacités qui *elles-mêmes* contribuent au ren-

forcement de capacités essentielles au sein des systèmes ou organisations participantes, et sur la façon dont les agences de coopération au développement pourraient mieux « intégrer » ces approches de manière transversale tout en préservant et en améliorant leur propre redevabilité à l'égard des politiciens et des vérificateurs aux comptes.⁸

Le document se termine par une série de questions :

- Les bailleurs et les banques de développement sont-ils confrontés à un dilemme de « redevabilité » ?
- Le renforcement des processus de redevabilité « endogène », grâce à une information plus largement disponible, offre-t-il une solution ?
- Les bailleurs et les banques de développement eux-mêmes disposent-ils de la capacité institutionnelle qui leur permet de faire face à une coopération au développement dont les nouveaux paradigmes s'appuient sur la confiance et le « laisser faire » ?
- Faudrait-il davantage tenir compte des coûts des systèmes de S&E, surtout des systèmes formalisés adoptés par les bailleurs et les banques de développement ?
- Quelles sont les implications de document pour les développeurs de capacités et les prestataires de services de formation ?

Notes

- 8 Voyez Hauge (2002) pour une analyse de la redevabilité en général et des voies alternatives par lesquelles les agences de coopération au développement peuvent soutenir des mécanismes de redevabilité (publique) endogènes.

1 Introduction

Le présent document fait partie d'un ensemble d'ouvrages thématiques publiés dans le cadre de l'étude « Capacité, changement et performance » menée par l'ECDPM. Il a pour thème la question du S&E (S&E) des capacités et du renforcement des capacités, s'agissant en particulier des pays en développement. Une version antérieure de ce document a été présentée et discutée en octobre 2005, à l'occasion d'une réunion du réseau d'apprentissage sur le renforcement des capacités (LenCD) du CAD. Cette version tient compte des remarques entendues à cette occasion.

La problématique du S&E a été retenue pour une enquête plus approfondie et comme sujet d'un document thématique dans la série « Réflexion » créée par le programme de recherche. Il y a plusieurs raisons à cela :

- il ressort des études de l'ECDPM que l'attention portée à la question du S&E est très variable ;
- la grande diversité des approches suivies en matière de S&E. Le niveau d'implication des banques de développement et des bailleurs de fonds dans ce domaine varie du tout au tout. Plusieurs organisations ayant fait l'objet d'études de cas affichent des capacités importantes et une tradition d'apprentissage empirique et de renforcement des capacités au fil du temps, sans recourir apparemment à des systèmes formels de S&E ;
- les problèmes en orbite du suivi et de la suite qui lui est donnée par les principales agences de développement, surtout lorsque les efforts de S&E sont sous-tendus par une logique de gestion axée sur les résultats / de cadre logique ;
- l'apparition ces dernières années de quelques signes encourageants résultant d'approches innovantes en matière de S&E des capacités et du renforcement des capacités ;
- la volonté des coordinateurs de cette étude de mettre l'accent sur ces signes révélés par les études de cas, de manière à engager un débat autour de ces questions importantes mais rarement abordées.

Ce document établit un lien entre l'étude de l'ECDPM et les faits saillants d'une analyse bibliographique de certains aspects du S&E des capacités et du renforcement des capacités. Ces ouvrages (voyez la bibliogra-

phie) cristallisent le point de vue de chercheurs qui se sont intéressés à ce domaine et de praticiens (institutions de développement ou universitaires) qui se sont investis dans le renforcement des capacités et ont analysé les expériences en la matière. On distingue deux grandes « écoles » : l'une préconise des approches inspirées de *la gestion axée sur les résultats* (incarnées notamment par le cadre logique), l'autre des approches fondées sur *la pensée systémique*.

Partant de ce corpus d'ouvrages, ce document distille quelques conclusions et problèmes de S&E soulevés par les études de cas. Il synthétise ce que les tenants de la pensée systémique (voyez l'annexe 1) et quelques exemples d'approches teintées de pensée systémique et récemment mises en œuvre (voyez l'annexe 2) ont apporté, les uns d'important, les autres d'innovant, au S&E des capacités et du renforcement des capacités. Il s'achève par quelques conclusions et les questions soulevées par cette synthèse.

2 Replacer les capacités, le renforcement des capacités et le S&E dans leur contexte

Les gouvernements des pays développés et en développement s'accordent à dire que le manque de capacités dans les PVD constitue l'un des principaux freins à la réalisation des OMD.

La Conférence internationale sur le développement durable à Johannesburg et celle du financement du développement à Monterrey en 2002 ont réaffirmé l'importance d'un renforcement systématique et pérenne des capacités des pays pauvres. Un rapport récent de la Commission économique pour l'Afrique (2005) reprend le même credo et considère la capacité (définie comme l'aptitude des États à concevoir et à mettre en œuvre des politiques) et la redevabilité (la manière dont les États rendent des comptes à leur population) comme les deux grandes priorités corrélées auxquelles doivent s'atteler les PVD. Le rapport de la CEA reconnaît que le résultat des efforts de renforcement des capacités est décevant, alors que les bailleurs estiment y avoir consacré 25% de leur appui. En cause principalement, la nature fragmentaire des réformes, le manque d'engagement et de leadership politiques, le mauvais cadrage des réformes par rapport aux problématiques comportementales, la manie du court terme, des pratiques dévastatrices des bailleurs (s'agissant surtout des structures de gestion de l'aide) et un suivi inadéquat des effets induits par les réformes.

Le rapport de la CEA préconise la mise en place d'un cadre explicite pour assurer le suivi des résultats d'activités de renforcement des capacités clairement définies. Pour apporter un suivi aux capacités et aux pratiques (de gouvernance) en Afrique, il existe un mécanisme essentiel, celui de l'examen par les pairs, fruit de délibérations entre la CEA, le NEPAD et l'OCDE, auquel ont souscrit 24 pays africains représentant 75% de la population du continent. Le rapport constate que si d'autres mécanismes ont déjà été appliqués, comme les études de suivi et les études clients dans l'initiative PPTE (les cartes de points en Tanzanie, par ex.), les examens réciproques n'en restent pas moins cruciaux.

Des approches complémentaires de renforcement des capacités dans le secteur public paraissent certes nécessaires ...

Dans son *Rapport annuel sur l'efficacité du développement*, la Banque mondiale (2005c: 35-36) reconnaît l'existence de problèmes, pour ne pas dire d'échecs dans le renforcement des capacités lorsque le contexte institutionnel et socio-politique est difficile. D'après le rapport, ces ratages malencontreux nous apprennent que les efforts « du côté de l'offre » doivent s'accompagner de démarches propices à la revendication d'une amélioration des performances du secteur public, en resserrant les boulons de la redevabilité, de la gestion des deniers publics et de la décentralisation. Seule une « appropriation » nationale des processus de renforcement des capacités peut desserrer l'étau culturel et socio-politique qui étirent cette revendication.

... mais il y a encore pénurie de travaux empiriques pour orienter ces stratégies de renforcement des capacités.

Dans un document adressé au réseau d'apprentissage sur les approches programmes (LENPA), Lavergne (2005) constate combien le débat au sein de ce forum de bailleurs s'est cristallisé autour de l'importance de cette revendication de performance. Il y explique que dans leur travail de diagnostic des capacités, les consultants adoptent une démarche technocratique qui ne prête pas suffisamment d'attention aux dimensions politiques et sociales du changement, de la motivation, des incitants, ni aux questions de redevabilité et de gouvernance. Il note par ailleurs que la pénurie de travaux empiriques ne s'applique pas qu'à la « capacité » mais aussi à la « performance ».

3 Ouvrages consacrés à la capacité et au renforcement des capacités dans le secteur public, ainsi qu'aux approches formelles de S&E

La plupart des ouvrages relatifs au S&E des questions de capacités dans la coopération au développement suivent des approches formelles de gestion axée sur les résultats et de cadre logique...

La majorité des ouvrages relatifs au S&E des capacités et du renforcement des capacités se fondent apparemment sur le cadre auquel les banques et les bailleurs recourent le plus souvent pour concevoir leurs interventions : le cadre logique. La démarche consiste en l'occurrence à identifier un problème pour ensuite le subdiviser en une série de sous-problèmes corrélés. Les objectifs généraux et objectifs du projet proposé correspondent à cette « arborescence » de la problématique, et se traduisent habituellement en effets directs sur (le bien-être d') un groupe cible. Le cadre postule une corrélation logique entre les intrants et les activités, les produits, les objectifs intermédiaires ou réalisations, et les effets directs sur le bien-être (parfois appelés *impacts*).⁹ La chaîne causale de toute intervention constitue le fil rouge de son S&E systématique. Le *suivi* permet de vérifier ce qui s'est passé, tandis que l'*évaluation* détermine les raisons pour lesquelles une étape se concrétise ou non. Chaque niveau est assorti d'*indicateurs* mesurables et observables de sorte à pouvoir déterminer si oui ou non chaque phase d'intervention se concrétise. Il se fait néanmoins que le renforcement des capacités du secteur public est généralement assimilé à un objectif « collatéral » des interventions appuyées par les bailleurs (qui cherchent à améliorer la perfor-

mance du secteur public), plutôt qu'à un objectif de plein droit.¹⁰

... mais de récentes analyses des initiatives de renforcement des capacités, et en particulier de leur dimension S&E, font apparaître des dilemmes sous-jacents et un domaine à peine défriché^{11...}

- Il n'y a guère d'accord sur la façon de définir et de mesurer le concept de renforcement des capacités. Difficile dans ces conditions d'apprécier les carences en capacités et d'évaluer l'impact des programmes aux niveaux national, institutionnel ou organisationnel. Avec pour corollaire qu'on ignore les raisons précises pour lesquelles la plupart des projets de renforcement des capacités menés dans les années '80 et '90 ont partiellement ou totalement échoué.
- Peu d'études ont tenté de mesurer la capacité. L'explication fournie est qu'il est moins « glamour » de mesurer et d'appréhender le processus de renforcement des capacités que de mesurer ses résultats apparents, et notamment l'amélioration des performances. L'examen minutieux du concept de « capacité » se heurte à un autre facteur dissuasif, le fait qu'il passe essentiellement par une appréciation subjective à partir d'informations partielles ou incomplètes. Polidano (2000) a mené une étude de faisabilité à propos de la définition d'indices comparatifs des capacités du secteur public et étatique du point de vue de l'élaboration des politiques, de leur mise en œuvre et de leur efficacité opérationnelle. Conclusion : c'est possible au niveau national, à titre expérimental et dans certaines circonstances, mais totalement infaisable pour diverses raisons à des niveaux de pouvoirs publics sous-nationaux. Il ajoute qu'il faudrait un indice supplémentaire pour témoigner de la présence ou de l'absence de facteurs économiques et socio-politiques ayant une influence sur la capacité du secteur public.¹²
- *Performance et capacité sont corrélés, mais pas synonymes.* La performance peut certes être un indicateur de capacité, mais qui ne révèle pas où se situent les carences en capacités.

Dans une analyse du renforcement des capacités du secteur de la santé effectuée pour USAID (2001), Brown *et al.* vont dans le même sens :

- La plupart des outils d'évaluation des capacités analysés (16 au total) ne livrent qu'un *instantané de l'organisation*.

Notes

9 Banque mondiale (2005b) 2004 *Annual Report on Operations Evaluation* (AROE), p.3. Le rapport utilise le terme « impacts » pour désigner les changements de réalisations dus à une intervention.

10 Voyez Banque mondiale (2005a) *Capacity Building in Africa*, p.5.

11 Voyez Mizrahi (2004).

12 Voyez par exemple Anderson *et al.* (2005). Ce document, réalisé par l'équipe PRDE du DFID, identifie (pour les États faibles et fragiles) des mesures de capacité substitutives et la volonté de forger des partenariats avec des agences extérieures afin de réduire la pauvreté.

- Très peu d'outils d'évaluation ont été développés et utilisés strictement à des fins de S&E, et très peu ont été validés à cet effet.
- Apparemment, les méthodologies d'évaluation des capacités et de S&E des capacités (du système de santé) « en sont encore à leurs balbutiements ».
- « Le faible recours [aux outils d'évaluation des capacités] dans le domaine du S&E s'explique notamment par une réticence de l'ensemble des agences qui s'occupent de renforcement des capacités à quantifier les effets des mesures y afférentes». ¹³ Les autres raisons invoquées sont la nécessité d'interpréter les données avec prudence, ce qui sous-entend qu'elles ne se prêtent guère à des exercices de comparaison.
- L'expérience est limitée en ce qui concerne le suivi chronologique des changements de capacité.
- Il y a peu d'éléments probants et empiriques révélateurs des éléments de capacité essentiels à la performance du système de santé ; c'est pour cela que le choix des indicateurs d'évaluation des éléments de capacité « reste expérimental ». La plupart des indicateurs ont trait au personnel (de santé) et à la capacité organisationnelle ... « aucun indicateur ne mesure les liens entre les quatre niveaux du système de santé » (système, organisation, personnel, individu / communauté). C'est apparemment une faiblesse capitale, vu leurs évidentes interrelations et interdépendances fonctionnelles.

Cette première esquisse (du renforcement) des capacités se confirme dans une évaluation approfondie de la Banque mondiale intitulée *Capacity Building in Africa* (2005a). Malgré l'ampleur des activités de renforcement des capacités menées par la Banque (estimées à un quart de l'ensemble des crédits d'investissement), les éléments de renforcement des capacités :

- ne se fondent pas sur une évaluation adéquate des besoins et trahissent de maladroites tentatives d'association des emprunteurs à la planification du renforcement des capacités ;
- poursuivent des objectifs mal définis ;
- sont conçus sans assurance de qualité ;
- s'échelonnent de manière inadéquate ;
- varie considérablement d'un secteur à l'autre (la « visibilité » du secteur et la sensibilité politique sont des variables capitales qui conditionnent l'appropriation et l'intérêt de l'emprunteur)¹⁴ ;
- prêtent peu d'attention au renforcement des capacités nationales permettant d'arriver à un

renforcement des capacités ; plus de la moitié des projets de l'échantillon appréhendent mal les contraintes liées à la capacité de mise en œuvre, ce qui ne permet pas au projet de ressortir pleinement ses effets ;

- sont trop axés sur le renforcement des compétences individuelles au travers de la formation ;
- dit de manière générale, *ne sont pas automatiquement tracés, suivis, évalués*.¹⁵

L'évaluation faite par la Banque mondiale note qu'on ne peut pas déduire grand-chose des activités étudiées vu l'absence de données de référence et le peu d'éléments probants fournis par le S&E.¹⁶ Et de conclure que (surtout pour le renforcement des capacités enchâssé dans des opérations, pour lequel le suivi et l'évaluation automatiques ne sont pas des objectifs essentiels) la pertinence des efforts de renforcement des capacités déployés par la Banque est hypothéquée par un manque de S&E de ses interventions et par l'incapacité de ses opérations à tirer les leçons de l'expérience.¹⁷

Notes

¹³ Brown *et al.* (2001), p.31 ; mise en italiques ajoutée.

¹⁴ Un des points positifs des récentes expériences d'appui à la gestion des finances publiques, c'est que des indicateurs de performance clairement définis permettent de déterminer les besoins en capacité, de concevoir les programmes de renforcement correspondants et des indicateurs de réalisation. Ceux-ci sont à leur tour précieux pour le S&E auquel tiennent beaucoup les cinq mesures suggérées pour améliorer cet aspect du renforcement des capacités du secteur public (Banque mondiale, 2005a: 30).

¹⁵ L'AROE 2004 arrive à la conclusion que les démarches de S&E en appui aux documents d'appréciation du projet, même lorsqu'elles sont bien conçues, sont rarement mises en œuvre (Banque mondiale, 2005b).

¹⁶ Quatre nouveaux projets multisectoriels de renforcement des capacités (d'une valeur totale de 200 millions de dollars) devraient néanmoins s'employer à régler les problèmes de renforcement des capacités dans et entre les ministères d'une manière plus intégrée. Ces projets prévoient des évaluations conjointes des besoins, l'établissement de liens entre les mesures de renforcement des ressources humaines et la réforme globale de la fonction publique, ainsi que l'élaboration de systèmes de S&E.

¹⁷ L'Institut de la Banque mondiale a par la suite organisé une vidéoconférence avec des parties prenantes africaines (anglophones et francophones) via le Réseau mondial de formation pour le développement (GDLN). Celles-ci ont laissé entendre qu'il faudrait davantage mettre l'accent sur l'intégration transversale de la dimension genre dans les problématiques de capacité ; qu'une analyse des besoins serait bien nécessaire, surtout au niveau des pouvoirs publics sous-nationaux ; qu'il faudrait s'intéresser davantage au leadership et aux capacités requises pour les prestations de services dans les partenariats public-privé ; qu'il faudrait se soucier de l'accès public aux informations (pour les représentants politiques et leurs administrés) ; et que les objectifs à court terme, dictés par les bailleurs, devraient céder la place à des visions et à des stratégies de renforcement des capacités sur le long terme définies au niveau national.

4 Banque de développement et bailleurs, leurs organisations et le S&E du développement des capacités

Il ne faut sans doute pas chercher bien loin, c'est-à-dire dans les arcanes mêmes de certaines banques de développement et agences de financement, la cause du retard dans le S&E...

Le rapport *Capacity Building in Africa* (Banque mondiale, 2005a) ne fournit pratiquement aucune explication à son bilan affligeant des expériences de renforcement des capacités et de leur S&E. Ces explications apparaissent cependant dans une autre publication presque concomitante, intitulée *2004 Annual Report on Operations Evaluation (AROE)*.¹⁸ Elles sont pratiquement toutes liées à des facteurs d'organisation interne :

- *De piètres mesures d'incitation* à un bon S&E au sein de la Banque ou parmi les emprunteurs. Les rapports précédents insistaient déjà sur la nécessité de s'atteler à cette question des incitants. « aucun examen de ce type n'a été entrepris jusqu'ici » ; « la direction doit encore développer des mesures passibles de sanctions et limitées dans le temps pour remédier à ce problème » ; « de nombreuses mesures d'incitation destinées au personnel et aux cadres ne soutiennent pas pleinement le passage à un S&E axé sur les résultats et à une gestion axée sur les résultats... voire même les inhibent dans certains cas » ; « les mesures d'incitation en faveur du S&E sont traditionnellement faibles au sein de la Banque faute d'une culture d'apprentissage » ; « les personnes interviewées disent avoir été dissuadées d'apporter un suivi aux résultats lorsque les événements n'avaient pas pris la tournure prévue. »
- *Une redevabilité diffuse et un manque de clarté dans l'attribution des rôles et des responsabilités de S&E entre les collaborateurs de la Banque et entre celle-ci et les emprunteurs.* D'après le rapport, la Banque a essayé, sans toutefois y parvenir, d'iden-

tifier des mesures de sa performance et de sa contribution aux réalisations de développement, pour lesquelles ses collaborateurs devraient rendre des comptes.

- *Une faible capacité de S&E de la Banque et des emprunteurs, qui se voit à l'inadéquation des ressources* allouées au renforcement des capacités internes ; au fait que le personnel en place n'a pas les compétences suffisantes ou ne tient pas à donner la priorité au S&E ; à l'inadéquation des orientations données au personnel : « les personnes interviewées... font état d'un manque d'orientations pertinentes sur le plan opérationnel s'agissant des implications de ces messages ... » ; à des messages contradictoires : les messages récents mettent l'accent sur l'accroissement des prêts de la Banque et l'Initiative infrastructures, ce qui pourrait aller à l'encontre de la priorité accordée aux effets directs ; et au peu de cas qui est fait du discours autour de la nécessité de tirer les leçons du S&E. Les personnes interviewées observent par ailleurs que la direction devrait doper son message sur la gestion axée sur les résultats en reconnaissant le mérite du personnel qui l'a entendu.

Toutes ces raisons ont empêché la Banque d'atteindre son objectif, qui était d'arriver pour 2004 à une intégration transversale du S&E axé sur les résultats dans toutes ses opérations. Le manque de données de S&E adéquates et axées sur les résultats l'a amenée à reporter à 2007 son projet de muer son rapport annuel sur la performance de son portefeuille en un « examen des résultats et de la performance opérationnelle ». Faute d'un tel rapport, la Banque ne dispose guère d'informations sur les résultats pour éclairer ses prises de décisions.

Mais il n'y a pas que la Banque - en tant qu'institution de prêt - qui ait du mal à intégrer et à agir en fonction de ce que l'expérience lui a appris ...

Dans un rare exemple d'examen des activités, procédures et « culture » internes d'une organisation de développement bilatérale, Ostrom *et al.* (2002) analysent la Sida afin de déterminer dans quelle mesure cette agence, en tant qu'organisation, et le personnel qu'elle emploie, sont un facteur de stimulation de la performance des parties prenantes et de pérennisation des avantages procurés par les initiatives de développement dans les pays partenaires (y compris via l'appui au renforcement des capacités).

Notes

¹⁸ Banque mondiale (2005b). Le cadre d'évaluation de l'AROE s'inspire du cadre logique. Le rapport détermine dans quelle mesure les systèmes de S&E de la Banque sont axés sur les résultats et dans quelle mesure ils contribuent à une gestion des résultats au sein de la Banque (mise en italiques ajoutée).

Ci-dessous, leurs constatations, s'agissant de l'apprentissage individuel et collectif au sein de la Sida. Apprentissage *individuel* :

- la rotation du personnel est rapide entre les missions ;
- il n'y a que très peu de mécanismes pour permettre aux collaborateurs récemment rentrés d'une mission sur le terrain de transmettre effectivement leurs connaissances ;
- la part croissante de personnel temporaire a une incidence négative sur l'apprentissage en matière de durabilité ;
- les critères d'évolution de carrière à la Sida ne sont liés ni à la performance ni à la durabilité des projets révolus (auxquels le collaborateur / la collaboratrice a pris part).

Apprentissage *collectif* :

- « Peu d'évaluations formelles participent à l'acquisition de nouvelles connaissances susceptibles d'améliorer les perspectives de durabilité, car elles associent rarement des parties prenantes significatives ou interviennent trop tard dans le cycle de projet pour affecter les décisions et les résultats de l'activité. Plus de 80% des collaborateurs interviewés jugent ces évaluations pratiquement inutiles. »
- « Aucun service ne fait état d'une démarche d'apprentissage sur la durabilité à partir des projets en cours. »
- « Des incitations contradictoires prospèrent en l'absence d'information. » (p.45)

D'autres analyses récentes des contraintes de capacité au sein des agences donatrices brossent à peu près le même tableau. Dans un article consacré aux capacités organisationnelles des bailleurs, par exemple, Conyers et Mellors (2005) dépeignent les contraintes résultant du profil du personnel dans ces agences. Celles-ci emploient des spécialistes qui ne sont pas forcément des praticiens et semblent changer et transférer continuellement les fonctions. Les bailleurs ont de plus en plus tendance à recourir à des consultants (engagés via de lourds règlements de passation des marchés). Le personnel consultatif a un penchant pour l'introspection et la concurrence entre pairs. Les bailleurs s'efforcent de mettre en place de nouvelles modalités de l'aide. Les pays bénéficiaires reprochent aux bailleurs de changer leurs priorités brusquement et sans explication, de donner la préférence à des structures de gestion parallèle et de demander des rapports à leurs consultants plutôt qu'un travail d'animation sur le terrain.¹⁹

Eyben (2005) voit dans la préoccupation des bailleurs pour la gestion axée sur les résultats aussi bien une explication à leurs problèmes d'apprentissage qu'un symptôme de l'inégalité de leurs relations avec les bénéficiaires. Elle se demande s'il faut voir dans « l'absence d'un impératif » une des raisons pour lesquelles les bailleurs ont ignoré l'évolution des concepts de changement, et de la « pensée systémique » en particulier, au cours de ces 20 dernières années (voyez les points 7 et 8 ci-après, ainsi que l'annexe 1).

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (CAD, 2005) relève un certain nombre d'obstacles à une collaboration efficace avec les pays bénéficiaires et leurs institutions pour leur apporter un soutien à la réalisation des OMD, et prend une série d'engagements pour y remédier, notamment dans la sphère du développement des capacités. Il s'agit notamment de définir des critères communs pour l'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics ; de soutenir le renforcement des capacités par le biais d'un plus grand nombre de programmes coordonnés d'assistance technique ; d'éviter les structures de mise en œuvre parallèles²⁰ ; d'accroître le nombre de missions conjointes.

Reste à voir si les banques de développement et les bailleurs auront les moyens et la volonté de changer leurs habitudes pour se conformer à ces nouveaux objectifs et adopter des démarches plus souples.

Notes

¹⁹ Voyez également Conyers (2005).

²⁰ D'après une récente enquête de la Banque mondiale, il y aurait actuellement 1652 unités parallèles de mise en œuvre de programmes dans 34 pays.

5 Renforcement des capacités du secteur public et S&E dans ce domaine : les études de cas de l'ECDPM

Les études de cas de l'ECDPM épinglent certains problèmes contextuels et organisationnels dans le secteur public (et chez les bailleurs), qui témoignent des problèmes pratiques que l'on rencontre lorsqu'on essaie d'appliquer la méthode du S&E aux problématiques de capacité.

Certaines études de cas de l'ECDPM évoquent les dilemmes que doivent affronter les agences de développement lorsqu'elles veulent se faire une idée de l'efficacité de leurs interventions de renforcement des capacités dans des environnements institutionnels souvent très problématiques. L'étude consacrée à la fourniture décentralisée des services d'éducation dans la province pakistanaise du Punjab, par exemple, dépeint l'environnement anormal (par ses nombreux dysfonctionnements) dans lequel opèrent de nombreux partenaires de développement et dresse un bilan décourageant des efforts de renforcement des capacités déployés dans le secteur public (voyez l'encadré 1).²¹

Encadré 1 : S&E des capacités et du renforcement des capacités dans la province pakistanaise du Punjab

Que ce soit au niveau national, des provinces ou des districts, la conjoncture politique, socio-économique et de gouvernance ne se prêtait pas à l'application productive de techniques ou de systèmes développés et introduits par le biais du « développement des capacités ». Elle ne stimulait pas non plus - que du contraire - la performance des principaux protagonistes.²² À tous les niveaux, la redevabilité était faible.

Le « renforcement des capacités » (assimilé à de la formation en dehors du lieu de travail) était un secteur d'activité important pour les prestataires de

la fonction publique. Ils avaient tout intérêt à ce que ces « formations » se poursuivent et aucun à s'informer de la réalité et des besoins locaux, pas plus qu'à y apporter des réponses flexibles. La formation était apparemment devenue une sorte de rituel.

Les exercices de S&E ont été les premières victimes de ces vents contraires. Les efforts de S&E des programmes de renforcement des capacités ont été rares, et les seuls qui aient été déployés l'ont été uniquement par les banques de développement et les bailleurs. Ils ont généralement dépeint des résultats désastreux en termes d'impact sur la performance ou sur les pratiques de travail.

Rien ne prouve que les banques de développement ou les bailleurs aient eu des échanges ou une réflexion commune à propos des piètres résultats de leurs efforts de renforcement des capacités. Dans un seul cas, le résultat de ces exercices de S&E a entraîné une réaction tranchante du gouvernement provincial (qui a mis un terme à ce fameux programme de formation, aussi coûteux que futile). Un tel esprit de décision (de la part de banques de développement, de bailleurs ou de gouvernement) est néanmoins l'exception qui confirme la règle.

Notes

- 21 Watson et Khan (2005). *Capacity Building for Decentralised Education Service Delivery in Pakistan*. ECDPM Discussion Paper 57G.
- 22 Les facteurs qui entravent le renforcement des capacités ne sont sensibles ni à des influences (extérieures) rapides ni aux pressions en faveur de changements. Il s'agit notamment de l'instabilité et de l'immaturation du politique ; d'une tradition de (non-) décentralisation des pouvoirs ; de la discontinuité des mandats aux plus hautes fonctions ; du manque de confiance (entre les pouvoirs centraux et provinciaux et à l'égard des pouvoirs des districts) ; des doutes qui pèsent sur l'intégrité et l'objectivité avec lesquelles sont allouées les ressources publiques ; et d'un système de cadres rigide et d'un corporatisme de l'administration publique hérités de l'époque coloniale.
- Land (2004a) *Developing Capacity for Participatory*

L'étude de cas du district de Takalar en Indonésie (encadré 2) montre les limites des démarches conventionnelles suivies par les bailleurs pour apporter un S&E aux interventions qui se traduisent par une refonte totale de la mentalité, du système et de la « culture bureaucratique » des agences locales.²³ Il illustre parfaitement les limites auxquelles se heurte l'approche « typiquement » adoptée par les bailleurs pour apporter un S&E à

l'introduction d'une capacité de mise en œuvre d'approches (de planification) innovantes dans une bureaucratie. Il montre aussi combien il est nécessaire d'observer la faculté de rebond et de persistance de la « culture » dans laquelle on essaie d'ins-tiller des changements, ainsi que les facteurs « politiques » et de motivation qui risquent d'affecter la durabilité de ces capacités.

Encadré 2 : Capacité de développement participatif dans le contexte de la décentralisation : le district de Takalar en Indonésie

Cette étude de cas concerne l'introduction d'une approche participative de la planification dans le district de Takalar (sud Sulawesi, Indonésie), au travers d'un projet mené entre 1997 et 2002 grâce au financement de bailleurs. Elle compare la situation à l'issue du projet à la situation durant le projet. Avec la décentralisation démocratique, le niveau d'autonomie des districts indonésiens s'est nettement accru par rapport à ce qu'il était au démarrage du projet. Le type d'appui fourni correspondait à l'époque à une bonne pratique (facilitation du processus ; mobilisation de la société, et notamment des organisations de la société civile ; pas d'unité de gestion du projet ; centrage sur un développement systémique des capacités plutôt que sur l'obtention de résultats rapides ; apport de conseils et de formations au niveau provincial de sorte que celui-ci puisse apporter un appui permanent, voire reproduire cette capacité). La stratégie de développement de capacités suivie panachait divers éléments : formation, développement des systèmes ; mise en réseau et encadrement ; autonomisation des communautés locales pour qu'elles puissent relever les défis de développement locaux.

Ce projet a fait l'objet d'une évaluation en 2002. Plusieurs éléments avéraient un changement d'attitude pérenne dans le chef des fonctionnaires du district qui avaient été les interlocuteurs du projet et qui avaient été « coachés » (à l'occasion d'expériences pratiques) par le personnel d'assistance technique. Les impacts étaient perceptibles à trois niveaux : le village, le district et la province. Plusieurs éléments attestent en outre d'une appropriation de l'approche par les pouvoirs locaux.

Bien que la mentalité du personnel associé à ce projet semble avoir été durablement influencée par celui-ci, une fois le projet terminé, le système qu'il avait contribué à mettre en place a subi de profondes modifications, en étant fusionné à un mécanisme de financement qui ne reprenait aucun des engagements communautaires caractéristiques de la formule d'origine et qui donnait plus d'influence aux chefs de village. L'extension

rapide des financements à d'autres communautés que le quartier de départ, conjugué à la réaffectation du personnel initial font douter de la pérennité de la formule d'origine.

Ce cas soulève plusieurs problèmes :

- La tendance des bailleurs à soutenir le renforcement des capacités pendant un laps de temps précis, en lui donnant rarement un prolongement sous la forme d'un encadrement, ce qui nuit à la pérennisation des capacités acquises.
- Comment savoir « quand il faut s'arrêter ».
- La mesure et la portée des mentalités comme éléments de capacité.
- Il convient d'identifier les principaux acteurs et parties prenantes et de s'assurer qu'ils tiennent à pérenniser et à développer constamment les capacités en question. En l'occurrence, les chargés de mission sur le terrain (ainsi que les communautés bénéficiaires elles-mêmes) étaient les tenants les plus farouches et les plus dévoués du projet, mais n'ont plus été maîtres de leur destinée face aux changements introduits par les autorités du district une fois le projet achevé.

Notes

- 23 Land (2004a) *Developing Capacity for Participatory Development in the Context of Decentralisation*. ECDPM Discussion Paper 57B.

Les cas éthiopien et pakistanais soulignent l'importance des mécanismes de redevabilité endogènes²⁴ comme facteurs d'influence de la capacité et de stimulation du renforcement des capacités.

L'étude de cas éthiopienne se penchait sur la même problématique que celle du Penjab / Pakistan : l'aptitude à fournir des services scolaires dans le cadre de dispositifs de gouvernance décentralisés.²⁵ Elle a montré l'importance de formes « endogènes » de suivi de la performance, en l'espèce, des comités locaux revendiquant une « reddition de comptes vers le bas ». Ces comités sont à la fois les pistons d'une amélioration des performances et donc d'une

meilleure prestation de services et l'incarnation d'une forme traditionnelle d'évaluation des individus connue sous le nom de *gemgema* (voyez l'encadré 3)

L'exemple pakistanais apporte des preuves encourageantes des horizons ouverts par deux initiatives qui se proposaient de stimuler la redevabilité « endogène » et des mécanismes d'information dans l'espoir qu'ils deviendraient les courroies d'entraînement d'une amélioration de la performance des services publics dans leurs prestations futures (voyez l'encadré 4).

Encadré 3 : renforcement des capacités pour la fourniture décentralisée des services d'éducation : les mécanismes de redevabilité endogène en Éthiopie

Au niveau des districts (*woreda*) et des sous-districts, des comités de suivi de l'éducation - formés de citoyens qui pour la plupart sont également des parents - fournissent une grosse partie des ressources allouées au secteur de l'éducation. Ces comités sont par conséquent des observateurs éminemment critiques de la mise en œuvre des apports gouvernementaux et notamment de la performance des enseignants. Une stricte reddition des comptes des collectivités locales autonomes à leurs clients / administrés est de bon augure pour un développement des capacités qui entend promouvoir de meilleures performances dans les prestations de services locales.

L'Éthiopie a également institutionnalisé un système d'évaluation de la performance individuelle (le *gemgema*). Il s'agit d'une forme d'évaluation « tous azimuts » des dirigeants par leurs subalternes, qui a été développée par le Front populaire de libération du Tigré durant la guerre contre le régime du Derg. Les gouvernements régionaux autonomes l'expérimentent au travers d'évaluations annuelles de la performance (institutionnelle) de leurs services, et de prix d'encouragement à la performance individuelle (réservés toutefois au personnel des services qui se distinguent collectivement par leur excellence).

Encadré 4 : vers un S&E plus endogène par le biais de la redevabilité et de l'information, de manière à autonomiser l'utilisateur : province pakistanaise du Penjab

L'équipe de recherche n'a rencontré qu'un seul fonctionnaire ayant une idée précise et non équivoque de ce que supposait un « développement des capacités » dans le domaine des services publics. Le président du Bureau de reconstruction nationale y voyait un processus d'habilitation populaire via les conseils citoyens (des comités de citoyens et d'utilisateurs récemment créés) et une meilleure information de l'homme de la rue de sorte que les usagers puissent mieux faire entendre leur voix. Il a déclaré sans ambages ne pas croire qu'une amélioration durable des prestations de services dans le secteur public soit possible sans une pression directe de la base.

Une enquête sur les prestations de service (effectuées en plusieurs « cycles ») paraît être le seul moyen fiable d'en mesurer la perception dans l'opinion publique. Des enquêtes de ce type seront donc effectuées régulièrement, ce qui constitue un moyen d'instaurer un certain niveau de redevabilité publique dans le système : en fournissant des informations, en publiant les résultats et, au final, en favorisant le dialogue entre les prestataires de service et leurs usagers sur la base de données d'enquête fiables.

Notes

24 Pour plus d'explications à propos des termes « redevabilité exogène » et « redevabilité endogène », voyez l'annexe 3..

25 Watson et Yohannes (2005) *Renforcement des capacités pour la fourniture décentralisée des services d'éducation en Éthiopie*. Document de réflexion ECDPM N° 57H. Voyez également Watson (2005) *Capacity Building for Decentralised Education Service Delivery in Ethiopia and Pakistan: A Comparative Analysis*. ECDPM Discussion Paper 57I.

Le cas de l'Office rwandais des recettes (encadré 5) montre que des pressions internes ou « endogènes » dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats peuvent se conjuguer de manière potentiellement féconde.²⁶ Ces pressions s'exerçaient tant par le haut (Ministère des finances) que par le bas (opinion du public à propos du service fourni) sans oublier l'influence d'un facilitateur externe des processus de changement (qui était financé par un bailleur externe et qui a fourni des éléments de comparaison ou des informations à propos de ce qui se faisait ailleurs).

Un autre cas s'est intéressé au secteur public, mais au niveau des collectivités locales cette fois : le Programme d'appui aux collectivités locales des Philippines²⁷ (encadré 6). Ce cas montre qu'un cadre de S&E rigoureux - une fois de plus basé sur une gestion axée sur les résultats mais assorti d'indicateurs clairs et mesurables - peut devenir un outil de renforcement des capacités. Il permet de voir dans quelles conditions ce type de cadre formel et rigoureux « fonctionne ».

Dans certaines circonstances, l'assertion précise de la performance requise s'avère apparemment efficace,

comme en témoigne un des exemples positifs de renforcement et de suivi des capacités évoqués dans le rapport *Capacity Building in Africa* (Banque mondiale, 2005a). Une des caractéristiques essentielles de l'appui fourni à la gestion des finances publiques n'est autre que « l'introduction d'indicateurs de performance de la gestion des finances publiques afin de déterminer les besoins en capacités du pays et de déterminer les axes prioritaires du renforcement des capacités soutenu par les bailleurs ». Parmi les cinq grandes démarches recensées par la Banque afin d'améliorer son approche du renforcement des capacités figurent l'établissement « d'un diagnostic plus pointu des solutions politiques et institutionnelles sous-jacentes » et « d'indicateurs de résultats et d'un processus de S&E des activités de renforcement des capacités » (p.30). Il convient par ailleurs de noter que les banques de développement et les bailleurs multilatéraux sont arrivés à un rare niveau de consensus et de coopération autour du niveau minimum de performance et de capacités financières dont devraient faire preuve les candidats potentiels à des crédits du FMI, à des prêts de la Banque ou à un appui budgétaire direct.

Encadré 5 : suivi de la performance, apprentissage, renforcement des capacités et refonte de l'administration fiscale : l'Office rwandais des recettes

Depuis sa création en 1997, l'Office rwandais des recettes (ORR) a amélioré sa performance de manière significative. Le suivi de la performance est en grande partie intégré (endogène) au système du secteur public et s'effectue à différents niveaux : via les systèmes informatiques qui vérifient que la perception des recettes est conforme aux objectifs fixés par le Ministère des finances, de même que par des indicateurs de rendement et des mesures de la satisfaction de la clientèle. Les *indicateurs relatifs à l'ensemble de l'organisation sont traduits en valeurs cibles par département, division, groupe et collaborateur*. A cela s'ajoutent des *valeurs cibles « de processus »*, qui se rapportent au nombre d'audits effectués, de contrebandiers appréhendés et de cas de corruption. Le suivi porte également sur les changements intervenus dans les conjonctures politiques et les cadres législatifs national, régional et mondial. Il appartient d'ailleurs aux administrateurs d'attirer l'attention des membres de la direction sur ces questions.

Divers systèmes ont été mis en place pour un suivi de la relation entre l'ORR et de son principal partenaire de développement, le DFID. Un comité de pilotage trimestriel, des sous-comités hebdomadaires sur les divers volets du projet, ainsi que des examens des produits par objectif spécifique participent tous de la faculté d'apprentissage de l'Office. Un gestionnaire de projet à plein temps du DFID assure le suivi des ressources fournies par le DFID, supervise l'AT, et la gestion du processus de changement au sein de l'ORR. Le personnel d'AT a participé aux diverses « équipes de modernisation » qui ont été constituées pour appuyer le processus de transformation et de restructuration de certains postes ou services. Au final, cette étude constate que ce « processus a été impulsé par le niveau local, sous-tendu par un fort niveau d'appropriation et piloté par un leadership déterminé à réussir. »

Notes

26 Land (2004b) *Développer les capacités d'une administration fiscale : l'Office rwandais des recettes*. Document de réflexion ECDPM N° 57D.

27 Yule (2006) *Local Government Reform in the Philippines*. ECDPM Discussion Paper 57N.

Encadré 6 : Programme d'appui aux collectivités locales aux Philippines

De toutes les études de cas effectuées par l'ECDPM, celle des Philippines présente incontestablement le cadre de suivi des capacités et de la performance (des collectivités locales) le plus complet et le plus détaillé. Elle ne décrit pas moins de 17 capacités et 46 indicateurs par rapport à cinq domaines de performance : la gouvernance, l'administration, les services sociaux, le développement économique et la gestion de l'environnement. Le système de gestion de la performance (SGP) des collectivités locales a été inauguré au plan national en 2005, après avoir été *vérifié sur le terrain* en 2004.

Ce programme incite les collectivités locales à *s'auto-évaluer*. On s'est en effet aperçu que les collectivités locales qui avaient bénéficié d'une assistance étaient plus enclines à déterminer l'éventail des capacités qu'elles souhaitaient développer alors que celles qui n'avaient reçu aucune assistance avaient tendance à se braquer uniquement sur les capacités dans les secteurs de service clés. N'ont toutefois reçu une AT *que les collectivités qui avaient expressément demandé à en bénéficier* (sur la base d'une auto-évaluation menée selon les principes de l'« Appreciative Inquiry ») et qui *avaient manifesté le souhait de participer à leur propre processus de développement*.

Le processus de développement des capacités se déploie en quatre phases, qui finissent en apogée par « l'institutionnalisation », phase durant laquelle une « conférence-bilan » est organisée par chaque collectivité locale participante avec l'aide de consultants, afin de dresser le bilan des améliorations constatées dans la performance de la collectivité locale et les résultats engrangés au cours du programme. Ces conférences *motivent*

apparemment les fonctionnaires réélus ou nouvellement élus à poursuivre leurs efforts. Mais de reconnaître cependant qu'*il faudra du temps avant de pouvoir juger si les changements apportés à l'organisation sont pérennes ou non*.

D'après l'étude, « les collectivités locales qui ont bénéficié du Programme *ont pris conscience de l'importance de l'apprentissage permanent* », et du fait que « le renforcement des capacités était un *processus permanent* où le développement de certaines capacités entraînait le besoin d'en développer d'autres ». Elles reconnaissent les mérites de *la mesure de la performance comme intrant dans la planification du développement, l'allocation des ressources et l'amélioration de la réceptivité qu'un service peut avoir à l'égard du citoyen*. Elles admettent aussi qu'il n'y avait jusqu'ici pratiquement rien au plan national pour recenser, diffuser et soutenir la reproduction de pratiques innovantes impulsées au plan local. Le Programme a résolu ce problème. Les *exemples sur la façon d'apporter des changements sont plus crédibles et intelligibles lorsqu'ils sont fournis par une autre collectivité locale plutôt que par un organisme de formation*.

Un système sophistiqué de S&E (utilisant *les mêmes indicateurs* que le SGP) a été élaboré afin de mesurer les résultats du Programme *et* de contribuer au développement des capacités des collectivités locales en matière de gestion de la performance, *notamment par l'implication d'administrés et d'usagers des services*. Cette dernière démarche a permis aux fonctionnaires de mieux appréhender les besoins des administrés.

6 Ouvrages consacrés aux pratiques de S&E dans le cadre de la pensée systémique

Morgan (2005) analyse la théorie et la pratique de la pensée systémique et leur pertinence pour les capacités et le renforcement des capacités, en considérant avant tout les organisations comme des entités apprenantes. Cette école de pensée postule que la vision « réductrice » des problèmes de développement adoptée dans la gestion axée sur les résultats :

- ne permet pas d'avoir une appréhension complète de la véritable nature et des « pourtours » des problématiques de développement ;
- sous-estime les interconnexions entre les diverses composantes des systèmes organisationnels et donc les difficultés qui se posent lorsqu'on essaie de définir l'impact d'une intervention précise, voire même d'en prévoir l'effet probable ;
- peut être un frein à l'apprentissage empirique car elle tente de mesurer les avancées par rapport à la réalisation d'objectifs prédéfinis (qui peuvent détourner l'attention de caractéristiques, d'éléments ou de variables essentiels, quoique imprévus) et par ce fait déposséder les intervenants de leur contrôle sur la mise en œuvre ;²⁸
- jugule le renforcement des capacités, la performance et l'évolution vers des solutions optimales ou des objectifs de développement.

La pensée systémique reconnaît que l'écheveau des systèmes (inter-)organisationnels est tel qu'il est impossible de prévoir les conséquences d'une action politique bien précise. Un des principes de base de cette école est qu'il n'y a rien de tel qu'une approche pragmatique ancrée dans la réflexion autour des expériences pratiques d'atteinte des objectifs pour déterminer « ce qui marche, ce qui ne marche pas, et pourquoi » et ainsi cadrer les futures prises de décision.²⁹

Le S&E des expériences est donc au cœur de la pensée systémique dans la mesure où il permet aux parties prenantes d'avoir *un retour d'information*

sur les leçons à retenir au vu des résultats concrets des activités menées par l'organisation..

L'implication d'un *large éventail de parties prenantes* aux processus de réflexion - y compris celles qui font partie de l'organisation ou qui sont desservies par celle-ci - peut concourir à « l'émergence » de capacités analytiques et d'une « appropriation » de la mission de l'organisation.

Vous trouverez en annexe 1 le résumé de quelques articles récents consacrés à la pensée systémique, à ses implications réelles et potentielles et à son application dans le S&E des initiatives de coopération au développement. Leurs auteurs parlent de l'évaluation réflexive, de la distinction entre « retour d'information » et « mesure des variables »³⁰ et livrent un aperçu de plusieurs expériences récentes de renforcement des capacités. Ils en concluent que les approches basées sur la pensée systémique valent la peine d'être appliquées et qu'il est futile de vouloir mesurer précisément les variables et « d'évaluer l'impact » dans des environnements aux facteurs multiples tels que celui du développement des capacités.

Certaines initiatives prises par les bailleurs sont dans le droit fil de la pensée systémique.³¹ Les analyses des « moteurs de changement » effectuées par le DFID au niveau national, par exemple, permettent aux bailleurs de mieux appréhender la conjoncture socio-politique, historique et culturelle dans laquelle s'inscrivent leurs opérations d'assistance. Du point de vue des bailleurs, cela implique la création d'un « environnement porteur » propice à un réel apprentissage (y compris en aidant les institutions locales à accroître leurs capacités de recherche, d'analyse politique et de diffusion de l'information) et en inscrivant les interventions dans une perspective à plus long terme. Les analyses de moteurs de changement peuvent également participer de l'évaluation des besoins en capacité, surtout lorsqu'elles révèlent « comment les choses se déroulent effectivement en pratique ».

Sur la base de ces ouvrages, nous suggérons les corollaires suivants aux approches de S&E de la pensée systémique :

Notes

28 Wheatley et Kellner-Rogers (1999) estiment que la « mesure » ne débouchera pas sur des changements de comportement favorables, et qu'au contraire elle risque de porter préjudice à la qualité des relations de travail et de « banaliser le sens du travail ».

29 Pour une excellente introduction à la terminologie des diverses approches de la pensée systémique, et une illustration de leur application au Royaume-Uni, dans le National Health Service, voyez Chapman (2002).

30 Voyez en particulier le tableau A1 de l'annexe 1.

31 Voyez Unsworth (2003).

- L'approche traditionnelle de l'analyse des besoins dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, c'est-à-dire l'analyse de « l'écart » entre ce dont l'organisation a besoin pour s'acquitter de sa mission et ce qu'elle peut effectivement faire pour l'instant, peut aboutir à des résultats trompeurs. Elle s'appuie en effet sur divers postulats, dont quelques-uns au moins devraient être revus sous l'angle de la pensée systémique.³² Ces analyses de l'écart négligent parfois des éléments clés de la pensée systémique et les appréhendent donc mal. Nous pensons notamment aux capacités existantes et à ce qu'elles nous apprennent de « ce qui marche » et « de la façon dont cela se passe » dans l'environnement en question ; à ce que les parties prenantes considèrent comme les principaux problèmes opérationnels (et leur solution), aux effets perturbateurs que peut avoir la perspective d'un financement pour un programme de renforcement des capacités défini par des acteurs externes.
- Des stratégies prédéterminées et détaillées (assorties d'indicateurs) pour le développement des capacités - surtout lorsqu'elles se basent rigoureusement sur une analyse de l'écart - peuvent s'avérer au mieux hors de propos et au pire contre-productives.
- Les systèmes de S&E mis en place pour des raisons de redevabilité « exogène » des agences de financement (pour mesurer l'efficacité des ressources allouées par les bailleurs ou les banques de développement à une stratégie de renforce-

ment des capacités bien précise) ne président pas forcément à l'avènement d'un environnement propice à l'apprentissage et à un retour d'information vers les principaux acteurs organisationnels concernés.

- Certaines initiatives prises par les bailleurs (les moteurs de changement, par ex.) s'inscrivent parfaitement dans la démarche de la pensée systémique.
- Les bailleurs soutiennent déjà des systèmes de redevabilité « endogènes » mais ne considèrent pas forcément cet appui comme un aspect du « suivi » des capacités.³³

7 Formes de S&E pratiquées dans le cadre de la pensée systémique : les cas d'étude de l'ECDPM

Les ONG apparaissent dans plusieurs cas étudiés par l'ECDPM. On découvre ainsi de quelle manière elles suivent et tirent les leçons de leur performance et de leurs activités. Ce qui est frappant, c'est qu'on y retrouve la démarche de la pensée systémique en matière de capacité et de renforcement des capacités et toute l'importance qu'elle accorde à une approche informelle du S&E.

ENACT, le programme d'action environnementale en Jamaïque (encadré 7), montre bien de quelle manière le bailleur (ACDI) a effectivement modifié son approche de S&E de la performance de l'organisation bénéficiaire.³⁴

Le réseau brésilien COEP³⁵ illustre le cas d'un réseau sponsorisé uniquement par d'autres intervenants nationaux et qui a su éviter tout type de suivi formel de sa performance (voyez l'encadré 8).

Notes

32 Voici quelques-uns de ces postulats : pour l'instant, la performance est en deçà du niveau de performance idéal, celui qui est généralement fixé par une source d'appui extérieure prospective ; l'organisation bénéficiaire reconnaît que cet « écart » (au sens de lacune) existe bel et bien et s'engage donc à le combler ; on peut déterminer les « écarts » de capacité à partir des « écarts » de performance ; parmi les capacités présentes, peu sont pertinentes.

33 Voyez Hauge (2002) pour une analyse de la redevabilité en général et des voies alternatives par lesquelles les agences de coopération au développement peuvent soutenir des mécanismes de redevabilité (publique) endogènes. En voici quelques exemples : *promouvoir l'accès à l'information publique* (à partir d'enquêtes de suivi des dépenses, par exemple, ou des dotations budgétaires officielles ou des dépenses réelles des programmes) ; *contribuer à la mise en place de mécanismes qui permettent de faire entendre « sa voix »* ; aider les OSC à assurer un suivi de leurs prestations de services ; des fiches de cotation par les clients ; des enquêtes de satisfaction ; des auditions publiques ; *soutenir des agences de supervision* (auditeurs ; commissions parlementaires ; médiateurs) ; *renforcer les capacités d'évaluation (endogène)*.

34 Morgan (2005a) *Organising for Large-scale System Change: The Environmental Action (ENACT) Programme, Jamaica*. ECDPM Discussion Paper 57J .

35 Saxby (2005) *COEP - Mobilising against Hunger and for Life: An analysis of capacity and change in a Brazilian network*. ECDPM Discussion Paper 57C .

Encadré 7 : le programme d'action environnementale (ENACT) en Jamaïque

L'étude consacrée à l'ENACT dépeint l'*abandon* d'une approche « formelle, prédictive et détaillée » mais impraticable du suivi de la performance au profit d'une approche dans laquelle le personnel en première ligne a été habilité à réagir rapidement face aux possibilités d'interaction avec les groupes de parties prenantes. Les caractéristiques de cette démarche sont celles qui s'appliquent à un changement organisationnel dans les réseaux et organisations significatifs dans la sphère environnementale : expérimentation, *recherche de partenaires volontaires*, sensibilisation, *pas de « modèle »* d'évaluation des niveaux de capacité ou de performance, *pas de « pression »* mais temps accordé aux partenaires pour adapter et adopter les mesures à leur propre rythme.

Le bailleur - l'ACDI - a modifié son suivi d'ENACT, passant d'un contrôle strict et de l'atteinte de cibles à une approche plus « favorable à l'apprentissage ». De fait, les caractéristiques du programme ENACT militaient en faveur d'une telle approche :

- pas de programme définitif et préconçu ;
- ENACT fonctionne au travers d'autres organisations, et ne cherche pas à obtenir des impacts positifs ;
- les fonctions de S&E apparaissent en réponse à des demandes des partenaires et des bénéficiaires et sont élaborées sur un mode participatif ;
- plusieurs techniques de suivi devaient être mises en œuvre dans une organisation qui a un éventail d'activités très large et qui n'a pu prêter une grande attention à ces techniques jusqu'ici en raison de sa charge de travail (ce qui n'a pas permis à l'étude d'analyser complètement les résultats du programme ENACT en termes de performance).

Il convient de porter au crédit de l'ACDI qu'elle a su résister à la tentation de vouloir à tout prix des résultats à court terme ou d'essayer de microgérer ENACT. Elle a abandonné un système de suivi inadéquat, tout en maintenant la continuité et la cohérence de son appui.

Encadré 8 : le réseau COEP au Brésil

COEP est une initiative totalement impulsée et financée par des acteurs brésiliens. Ce réseau national à succès rassemble plus de 800 organisations membres (privées, publiques et ONG) qui s'occupent de développement social. À sa création, en 1993, ce réseau ne comptait que 30 membres. Le COEP n'est pas un organisme de financement, mais il a augmenté le niveau de ressources de ses membres en favorisant les collaborations entre eux. Il a monté de grandes campagnes nationales afin de mobiliser les institutions et le grand public dans la lutte contre la pauvreté et a encouragé la « citoyenneté active ».

Il n'y a, dans le chef du COEP, *aucun suivi explicite de sa performance* ni de l'efficacité sociale ni de l'impact des changements apportés par ses organisations membres et leurs projets (en juin 2004, le COEP avait soutenu 841 projets).

« L'évaluation serait probablement une *priorité de seconde zone* pour la plupart des gens du réseau. »
« Le COEP a une culture de militantisme et ses membres consacrent tout leur temps aux problématiques sociales. » *Les projets réussis sont consignés* dans des *Cadernos* (carnets) et des vidéos qui permettent au réseau COEP de se faire mieux connaître. Les « projets de référence » sont particulièrement novateurs, et *les informations qui s'y rapportent* sont à la disposition des membres et des autres organisations de développement.

En revanche, le COEP, via son conseil d'administration, veille scrupuleusement à ce que *ses membres adhèrent aux principes et aux statuts auxquels ils souscrivent* (tout d'abord par écrit) en tant que membres. Bien qu'il n'ait aucun pouvoir coercitif sur ses membres, son « pouvoir informel » et son influence découlent de sa *légitimité*, du charisme et de la confiance personnelle accordés à son leadership. Ce sont la vitalité et les initiatives personnelles et collectives qui font avancer le COEP.

Une autre étude de cas - celle de l'Hôpital de Lacor, situé dans la partie septentrionale de l'Ouganda (encadré 9) - dépeint un établissement médical qui bénéficie à la fois d'un soutien de l'étranger et de subsides de l'État.³⁶

Encadré 9 : l'hôpital de Lacor en Ouganda

L'hôpital de Lacor est un établissement médical qui doit son succès et son immense réputation à un fonctionnement régi par des *principes fondamentaux* plutôt que par des stratégies correspondant à des plans. Il a pour principe essentiel « d'offrir le meilleur service possible au plus grand nombre et au moindre coût ».

L'hôpital a une *culture d'auto-évaluation et d'autorégulation, basée sur l'ouverture et la collecte d'information* (plutôt que sur des « systèmes de contrôle »). Plusieurs séminaires tenus chaque année depuis 2002 rassemblent le conseil d'administration, la direction et les parties prenantes pour discuter du fonctionnement et de l'avenir de l'hôpital. Ils sont l'occasion d'un *apprentissage réciproque* entre les parties prenantes et la direction de l'hôpital et d'un *apprentissage interne pour le personnel*. Ils constituent le principal outil de suivi à ce jour.

Bien que l'hôpital dépendent en partie d'un bailleur extérieur et doive rendre compte de l'usage des fonds, « aucune agence ni instance extérieure ne lui imposent de projet ou de processus précis ». L'hôpital doit néanmoins faire attention à ses systèmes de redevabilité financière compte tenu des rapports complexes exigés par le Ministère de la santé (qui subventionne quelque 16% de ses frais de fonctionnement) et d'autres agences de financement extérieures.

Les trois cas précités montrent l'efficacité des approches non formalisées d'apprentissage organisationnel et de développement permanent des capacités dans les organismes en question. L'étude de cas consacrée à une ONG régionale (UICN en Asie, voyez l'encadré 10) confirme cette tendance.³⁷ Elle décrit également les capacités jugées essentielles à l'avènement d'une organisation régionale crédible, réactive et autodidacte ainsi que les diverses démarches de renforcement des capacités entreprises par celle-ci.

Il y a indubitablement entre les cas résumés ci-dessus et les ouvrages consacrés à la pensée systémique un air de ressemblance, dont voici quelques traits communs :

- l'identification - et la reconnaissance à tous les niveaux de l'organisation - d'objectifs généraux, et une mise en exergue des valeurs qui doivent transparaître dans leur réalisation ;
- le personnel et/ou les membres ont une idée très précise de la mission de l'organisation, grâce à un dialogue régulier autour de ce qui est en train de se faire et de ce que cela apporte à la réalisation de l'objectif général ;
- l'organisation connaît sa mission, et ceux qu'elle dessert reconnaissent son apport ;
- le leadership, et surtout l'autonomisation des cadres par le dirigeant pour les pousser à expérimenter, à définir les ressources nécessaires et à déterminer à quelle phase chaque intrant entre en jeu ;
- des possibilités régulières d'apprentissage par l'expérience, l'auto-évaluation et les « récits » d'exemples ou d'expériences positifs, d'erreurs ou de changements significatifs ;
- de la souplesse dans les structures, la constitution d'équipes, de partenariats et d'approches guidés par les nouveaux besoins ou l'expérience du passé ;
- un encouragement à l'acquisition de nouvelles compétences individuelles ou collectives lorsque de nouveaux besoins ou de nouvelles priorités apparaissent ;
- privilégier l'acquisition de ces compétences sur le lieu de travail, au travers de démarches participatives, empiriques, pratiques, entre quatre yeux ;
- le caractère informel des systèmes de S&E (à supposer qu'ils existent) et le fait qu'ils répondent et correspondent à des besoins ou à des revendications des membres ou des clients ;
- l'importance cruciale accordée à la capacité d'apprentissage empirique.

Notes

³⁶ Hauck (2004) *Résilience et haute performance au milieu des conflits, des épidémies et de l'extrême pauvreté : l'hôpital de Lacor dans le nord de l'Ouganda*. Document de réflexion ECDPM N° 57A.

³⁷ Union internationale pour la conservation de la nature ; Rademacher (2005) *The Growth of Capacity in IUCN in Asia*. ECDPM Discussion Paper 57M.

La nature du rôle des bailleurs est une autre caractéristique frappante des exemples d'application de la pensée systémique. Lorsque ces bailleurs jouent un rôle, celui-ci consiste :

- à apporter un appui financier mais à s'abstenir le plus possible de fournir des stratégies ou une planification détaillée, assimilées à de l'ingérence ;

- à présumer que l'organisation soutenue est parfaitement capable d'arriver à ses fins et de tirer les enseignements de sa propre expérience (sans être nécessairement un « expert », qui « sait forcément comment y arriver ») ;
- à accepter des formats de rapport périodique qui correspondent aux échanges d'informations de routine de l'organisation.

Encadré 10 : Le renforcement des capacités au service de la crédibilité régionale : l'UICN en Asie

Ce qui fait la singularité de l'UICN, c'est qu'elle regroupe à la fois des établissements publics et des ONG pour atteindre sa vision « d'un monde juste qui valorise et conserve la nature ». Des initiatives de niveau régional, telles que le bureau asiatique de l'UICN (situé à Bangkok), marquent une évolution récente. L'étude de cas s'intéresse aux processus de renforcement des capacités entrepris entre 1995 et 2005 pour répondre à l'objectif de mise en place d'une organisation *régionale* dynamique et pérenne censée faire le lien entre les aspirations globales et locales de conservation de la nature de l'UICN en Asie. Les points de vue des protagonistes, fruits d'une *introspection facilitée par un consultant*, constituent la matière première de cette étude de cas.

Ce processus a largement bénéficié de la *souplesse affichée par les agences de financement*, qui a permis à l'UICN d'*expérimenter* et de tester de nouvelles approches et de préserver un esprit d'*innovation et de créativité*. L'UICN a cependant dû respecter certaines exigences, variables suivant le bailleur. *Des échanges de personnel* ont été organisés entre certains bailleurs et l'UICN de sorte que les partenaires de financement puissent directement se familiariser avec les rouages institutionnels de l'UICN.

Parmi les éléments qui ont favorisé la croissance et la capacité de l'UICN, citons :

- l'*élargissement des processus d'apprentissage* instaurés dans le bureau national le plus solide (Pakistan) à l'ensemble d'UICN en Asie (la directrice régionale était l'ancienne directrice de ce bureau) ;
- le gain de « capacité » d'UICN en Asie s'est vu à sa réaction rapide et efficace après le tsunami (qui

aurait été impensable quelques années plus tôt) ainsi qu'à la *reconnaissance / légitimité* que lui accordent les États membres en qualité d'organisation authentiquement régionale ;

- ses aptitudes techniques et managériales sont évidentes, marquées par une adaptation rapide au changement, grâce à une démarche « *d'équipe* » (constitution de petites équipes et de leurs réseaux correspondants pour s'occuper d'un aspect précis d'un plus vaste programme de réaction) ;
- sa fibre régionale s'est développée à partir d'un fort sentiment d'*appropriation de (et de participation à)* l'UICN de la part des gouvernements des pays hôtes, de même qu'à partir des enjeux régionaux et des programmes y afférents créés par l'UICN.

L'étude retient quatre éléments constitutifs du « bouquet » de capacités de l'UICN :

- une culture et des systèmes institutionnels (valeurs, approches de la gestion, prises de décision en concertation) ;
- un élément technique / de contenu (aptitude à matérialiser, coordination de la planification, suivi, courtage, travail d'influence) ;
- une interaction stratégique avec l'environnement externe (préserver l'intégrité régionale tout en gardant un équilibre entre le niveau national et le niveau mondial) ;
- faculté d'adaptation et flexibilité (repositionnement ; conclusion de nouveaux partenariats).

Le renforcement des capacités est assimilé à un *processus constant et permanent*, en partie motivé par les *attentes (externes)* des partenaires de

développement (les bailleurs) comme l'ACDI, la DDC, Norad, DGIS et la Sida. *En interne*, c'est la direction qui a fait progresser le développement des capacités - mais *de manière souple, avec des adaptations constantes*, dans le respect du cadre fourni par les documents de politique et de stratégie régionale ayant fait l'objet d'un accord. « *Je n'ai pas de feuille de route*, mais seulement un but (qui peut changer) » a déclaré la directrice régionale. Elle s'est efforcée de créer un *environnement porteur* pour un montage créatif de l'UICN en Asie, basé sur des *valeurs partagées*, qui favorise *le réexamen et le réagencement*. L'épanouissement personnel et collectif a certes profité des formations formelles dispensées, mais la *formation de type empirique* reste prédominante, y compris au travers de tutorats et de formations sur site (en passant notamment par des échanges de personnel avec certaines agences de financement partenaires). L'une des missions confiées aux spécialistes est de développer la

capacité de l'organisation dans leur domaine de spécialité... une fois de plus, ceci se fait au travers *d'un travail d'équipe autour d'initiatives conjointes*, plutôt que par le biais de « formations » formelles.

Le suivi du contexte extérieur (membres, évolutions, conjoncture politique, possibilités de partenariat) a été pris en charge par un directeur à plein temps du renforcement des groupes intéressés. Le directeur du renforcement de l'organisation s'est occupé du *suivi des éléments internes communs à l'UICN* (composantes organisationnelles communes et différences entre elles) et a promu l'intégration et la diffusion des enseignements entre les différents programmes nationaux. Ces deux personnes se sont occupées de tutorat, de formation et de suivi du système. *Les réseaux de partage d'information* (notamment le forum des cadres supérieurs) *ont été capitaux pour le renforcement des capacités* de l'UICN en Asie.

8 Approches innovantes du suivi de la performance et du développement des capacités

Plusieurs approches innovantes de l'évaluation du développement des capacités sont en train d'être pilotées, adaptées et adoptées dans divers contextes nationaux. Elles tendent à suivre les principes progressivement assimilés à de « bonnes pratiques », qui ont été énoncés à partir de pratiques anciennes moins réussies et des obstacles cités dans divers ouvrages, en particulier dans ceux consacrés à la pensée systémique. Vous trouverez en annexe 2 divers exemples de ces approches, parmi lesquelles l'Accountability Learning and Planning System (ALPS) d'Action Aid, la technique du changement le plus significatif (Most Significant Change), et la cartographie des incidences (Outcome Mapping). Voici

quelques-unes de leurs caractéristiques communes :

- Elles impliquent une interaction et une réflexion structurée entre les parties prenantes.
- Ces approches n'ont pour vocation première ni d'analyser ni de mesurer quantitativement, mais de créer un consensus autour de ce qui constitue une amélioration qualitative ou une « contribution » à la réalisation d'un objectif de développement général, sans essayer d'imputer tel ou tel changement à un apport précis.
- Elles font rarement référence à des indicateurs de réalisation détaillés et prédéterminés mais renvoient plus facilement à des thèmes ou à des tendances émergents, issus de la pratique au quotidien.
- Les « récits de travail » fournis par un large éventail d'acteurs sont souvent les vecteurs qui « donnent un sens » à ce qui est en train de se passer et à ses effets. Ces approches innovantes passent souvent par la diffusion d'informations sur « ce qui s'est passé » et entraînent une réflexion et une analyse critiques de cette expérience.
- Elles essaient de démystifier et de « dé-professionnaliser » le S&E pour permettre aux clients - y compris les plus vulnérables - d'avoir leur mot

à dire dans la réflexion organisée périodiquement pour faire le bilan des réalisations et des leçons à tirer.

- Elles contribuent par conséquent à l'acquisition de capacités d'analyse, de débat et de prises de décision consensuelles entre les parties prenantes et le personnel des organisations concernées.

9 Conclusions

Les conclusions de ce document sont les suivantes :

- 1 Il y a très peu d'exemples documentés d'un suivi de la « capacité » proprement dit. Le suivi de la performance apparaît néanmoins comme un moyen d'arriver à certaines conclusions concernant les capacités dont le renforcement est en cours et doit se poursuivre. Lavergne (2005) résume la distinction entre capacité et performance dans le contexte du réseau d'apprentissage sur les approches programmes (LENPA) en définissant la capacité comme de la *performance à l'état potentiel*. La définition de l'ECDPM considère pour sa part la capacité comme à la fois un moyen - la performance - et une fin en soi.³⁸
- 2 Il existe de nombreux ouvrages sur la question, dont la plupart doivent leur existence à la préoccupation des bailleurs et des banques de développement pour le sujet. Ils concernent très souvent, mais pas exclusivement, le secteur public des pays en développement. On voit toutefois apparaître de plus en plus de travaux réalisés par des ONG ou d'études faites par des organisations indépendantes dont les processus de capacité sont apparemment mus par des considérations internes et non par les préoccupations d'un bailleur externe. Ces processus sont dits « endogènes ».
- 3 Le rôle des bailleurs et des banques de développement dans les processus de développement des capacités est très variable. Ces institutions ont tendance à concevoir et à planifier les interventions liées aux capacités - surtout celles du secteur public - dans le moindre détail. Elles ont également tendance à concevoir leurs interventions à l'aide du cadre logique, dont elles se servent ensuite comme outil de suivi des progrès et d'évaluation de l'efficacité. Si ce type d'approche a leur faveur, c'est surtout parce qu'elle leur permet d'honorer leurs obligations de redevabilité envers les stratégies politiques, les politiciens et les contribuables par la remise de rapports.
- 4 Il semblerait que les ONG recourent plus souvent aux approches systèmes - où aucun objectif précis n'est fixé au départ et où l'on insiste davantage sur un retour d'informations et d'enseignements au fur et à mesure de l'intervention - que les bailleurs et les banques de développement.³⁹ Il existe néanmoins quelques exemples où des agences de développement ont financé ce type d'intervention, en adoptant un profil bas et en faisant preuve de beaucoup de souplesse.
- 5 Les efforts de renforcement des capacités dans le secteur public des pays en développement ont donné des résultats décevants. En cause notamment, la conjoncture politique et institutionnelle problématique dans laquelle s'inscrivent ces interventions. Les agences de développement font elles-mêmes partie du problème, surtout lorsqu'elles appliquent rigoureusement la gestion axée sur les résultats / le cadre logique pour concevoir leur programme, après une analyse parfois hasardeuse des besoins en capacité.
- 6 Les études de cas de l'ECDPM montrent qu'un changement et un développement durables prennent du temps.⁴⁰ Or la gestion axée sur les résultats tend à privilégier les résultats ou les « produits » à court terme et à contrarier l'émergence de processus de changement à long terme à moins qu'ils ne soient minutieusement adaptés au contexte.
- 7 Les systèmes de S&E formalisés peuvent être un frein à l'acquisition de nouvelles capacités car les organisations bénéficiaires doivent consentir des

Notes

- 38 Voici la définition de la capacité donnée par l'ECDPM pour cette étude : « la capacité est ce mélange émergent d'attributs, de compétences collectives et de relations qui permet à un système d'exister, de s'adapter et de s'acquitter de sa mission ».
- 39 Cette conclusion s'applique aux ONG mentionnées dans l'étude et à l'échantillon bibliographique compulsé pour ce document. Divers éléments attestent toutefois d'une différenciation de plus en plus marquée entre les pratiques de S&E des grandes ONG et des aspects de redevabilité y afférents. Certains éléments laissent à penser que la redevabilité « exogène » irait parfois jusqu'à prendre le pas sur la redevabilité « endogène » lorsque l'ONG dépend totalement du financement d'un bailleur (voyez Wallace et Chapman, 2004).
- 40 Dans le cas d'ENACT, dix ans se sont écoulés avant que les organisations partenaires ne commencent à montrer des signes tangibles d'une meilleure capacité de prise en compte des questions de gestion de l'environnement.

efforts considérables pour les instaurer et les faire fonctionner et donc allouer une partie de leurs ressources à d'autres fins que leur mission première.

- 8 Il y a néanmoins des circonstances où un S&E formel des interventions liées au renforcement des capacités, pour autant qu'il soit planifié dans le moindre détail, semble faisable et productif (y compris dans le secteur public). Ces circonstances apparaissent dans plusieurs études de cas de l'ECDPM :
- lorsqu'il est possible de définir avec précision et sans ambiguïté les capacités nécessaires et de procéder à une évaluation complète des capacités existantes (et de l'écart qui les sépare des niveaux de capacité requis), de sorte que la définition des indicateurs soit relativement évidente ;
 - lorsque les parties prenantes sont aptes et disposées à évaluer leurs propres carences en termes de capacités et de performance, reconnaissent que leurs capacités sont lacunaires, se disent vouloir « souscrire » à l'intervention et acceptent de travailler de concert grâce à une assistance financée de l'extérieur ;
 - lorsque l'amélioration des performances répond à certains stimuli (notamment une revendication pressante des clients ou des citoyens) et/ou lorsque des ressources sont (librement) disponibles pour développer davantage les capacités ;
 - lorsqu'un leadership vigoureux existe et que toutes les conditions précitées se traduisent par une « appropriation ».

La lecture des documents nous confirme dans l'idée que ces conditions sont rarement réunies ou créées dans les interventions soutenues par les bailleurs en vue de renforcer les capacités du secteur public dans les pays en développement.⁴¹

- 9 La traduction ou la transposition de démarches plus informelles de S&E dans la sphère du secteur public pose problème, pour toutes sortes de raisons. Parmi celles-ci, les difficultés inhérentes à

cette sphère, les relations « officielles » et formelles que les bailleurs et les banques de développement ont tendance à entretenir avec leurs homologues gouvernementaux et des problèmes de « mémoire institutionnelle » au sein des organismes de financement.

- 10 Les bailleurs et les banques de développement éprouvent eux-mêmes certaines difficultés à renforcer leurs capacités. Plusieurs raisons à cela : manque d'incitation à prêter aux aspects de S&E du cycle de programme toute l'attention qu'ils méritent, d'où la réticence du personnel professionnel à planifier et à effectivement mettre en œuvre des stratégies de S&E, une redevabilité diffuse dans ces organisations en ce qui concerne le S&E, le manque de capacités et d'orientations pratiques données au personnel sur la façon d'aborder le S&E du renforcement des capacités. Résultat, d'après les données probantes : les agences de financement et les banques de développement ont toutes les peines du monde à exploiter les résultats d'un quelconque S&E pour déterminer, fortes de cet apprentissage, la meilleure façon de soutenir le renforcement des capacités.
- 11 Les mécanismes de redevabilité sont importants pour la capacité et le renforcement des capacités et ce, à plus d'un titre.
- Les bailleurs doivent rendre des comptes aux contribuables et aux politiciens (et les banques de développement à leur conseil d'administration) et déterminer le rendement et l'impact de leurs interventions - y compris celles qui visent à renforcer les capacités. C'est une des raisons importantes pour lesquelles elles appliquent le cadre logique / la gestion axée sur les résultats.
 - Les organisations et les pays bénéficiaires doivent rendre des comptes à leurs prêteurs ou à leurs bailleurs s'agissant de l'utilisation qui est faite de ces ressources extérieures. C'est ce que nous appelons la redevabilité « exogène » dans ce document.
 - Les organisations et les pays bénéficiaires - qu'il s'agisse du secteur public, privé ou associatif - disposent de mécanismes qui leur permettent de rendre des comptes à leurs administrés, à leurs clients ou à leurs membres. Ces mécanismes - pour autant qu'ils soient opérationnels - peuvent stimuler une performance accrue. C'est ce que nous appelons les pressions

Notes

41 Il y a bien entendu des exceptions. Le Programme d'appui aux districts du Zimbabwe (à l'origine soutenu par le DFID) dans les années '80 et '90, et le Programme de développement des collectivités locales en Ouganda (soutenu par le FENU puis par la Banque mondiale) ont essayé de créer ces conditions et y sont parvenus dans une certaine mesure. Ce document (section 3) constate que la gestion des finances publiques est un autre secteur où l'on a pu définir précisément la performance requise. Les pressions des agences de développement international qui se sont exercées via la FMI et la Banque mondiale ont mis l'accent sur un corpus minimal de compétences en matière de finances publiques, dont devait pouvoir se prévaloir tout prétendant à des crédits du FMI. Ce corpus a permis de définir précisément quelles étaient les lacunes à combler en termes de capacités.

« endogènes ». ⁴² Celles-ci peuvent inciter le bénéficiaire à augmenter et à améliorer ses capacités pour se montrer à la hauteur.

- 12 Le S&E de la performance peut inciter une organisation à augmenter et à améliorer ses capacités pour se montrer à la hauteur qu'à la condition qu'elle se soit dotée de mécanismes de redevabilité ou qu'elle leur accorde une attention certaine. La redevabilité « endogène » semble plus importante comme incitant de la performance qu'un suivi de la performance en grande partie destiné à faire rapport à des parties prenantes « exogènes » (les bailleurs ou les prêteurs). On trouve dans les études de cas de l'ECDPM plusieurs exemples de mécanismes de redevabilité et de suivi de la performance « endogènes » qui ont fortement motivé l'amélioration de la performance et l'accroissement des capacités.⁴³ Ces études de cas fournissent en revanche peu d'éléments sans équivoque prouvant que la redevabilité exogène est un aiguillon efficace de l'amélioration de la performance et du renforcement des capacités.
- 13 D'après plusieurs études de cas, une amélioration de la performance reconnue par les pairs et les clients constitue un facteur de motivation important pour l'accroissement et le maintien de la « dynamique » de changement. Ce n'est possible que si des processus rigoureux de production, de diffusion et de retour d'information vers le client sont mis en place. Notre conclusion est qu'il conviendrait d'accorder aux mesures d'appui à un suivi de la performance « endogène » par les prestataires de services plus d'attention qu'elles n'en ont reçu jusqu'ici.⁴⁴
- 14 Les bailleurs et les banques de développement qui fondent leurs propres systèmes de suivi sur un système de suivi développé de manière endogène n'imposent aucune charge de suivi ou de rapport supplémentaire à leurs interlocuteurs et ce faisant n'enlèvent rien aux capacités qu'ils s'efforcent d'améliorer.
- 15 Plusieurs éléments attestent de la valeur et de l'efficacité (en termes de renforcement des capacités organisationnelles) des démarches de S&E « endogènes » qui :
- se basent sur la participation au travers d'une auto-évaluation des principaux acteurs

- favorisent le retour d'information, la réflexion et l'apprentissage empirique
- et qui promeuvent un dialogue interne et externe entre les parties prenantes.

Il n'en demeure pas moins que peu de faits attestent de ce que les bailleurs et les banques de développement se fieraient moins, pour leur suivi, à des approches formelles de gestion axée sur les résultats qui insistent sur la « mesure » des résultats, sous une forme définie par ces agences de financement extérieures et donc acceptable pour elles. Les approches de suivi informelles - celles qui accordent plus d'importance au retour d'information qu'à la mesure des résultats⁴⁵ - sont caractéristiques des démarches influencées par la pensée systémique. On ne trouve dans les études de cas que peu d'exemples où les bailleurs soutiennent ce type de suivi informel dans une démarche de pensée systémique.

- 16 Nous pensons qu'il faudrait ouvrir le débat sur les approches de S&E du développement des capacités qui *elles-mêmes* contribuent au renforcement de capacités essentielles au sein des systèmes ou organisations participantes, et sur la façon dont les agences de coopération au développement pourraient mieux « intégrer » ces approches de manière transversale tout en préservant et en améliorant leur propre redevabilité à l'égard des politiciens et des vérificateurs aux comptes.⁴⁶

Notes

42 Pour plus d'explications à propos des termes « redevabilité exogène » et « redevabilité endogène », voyez l'annexe 3.

43 N.B. : il arrive que les mécanismes de redevabilité « endogène » fonctionnent efficacement dans des environnements qui appliquent la gestion axée sur les résultats ; c'est le cas notamment de l'Office Rwandais des recettes et du Programme d'appui aux collectivités locales des Philippines.

44 Voyez Hauge (2002).

45 Voyez l'annexe 1, tableau A1, pour un résumé de la distinction opérée entre ces termes.

46 Voyez Hauge (2002) pour une analyse de la redevabilité en général et des voies alternatives par lesquelles les agences de coopération au développement peuvent soutenir des mécanismes de redevabilité (publique) endogènes.

10 Questions soulevées par les études de cas et par les ouvrages consacrés au S&E des capacités et du renforcement des capacités

Bailleurs et banques de développement, redevabilité et stimuli pour la performance

Une première série de questions s'articule autour de l'inévitable rôle prépondérant des bailleurs et des banques de développement dans l'appui et le suivi du renforcement des capacités dans les pays en développement. Si la plupart des bailleurs et des banques de développement utilisent le cadre logique comme principal outil de conception et de suivi formel des programmes, c'est parce qu'eux-mêmes doivent rendre des comptes à propos de l'usage des ressources.

- La gestion axée sur les résultats, par sa tendance à privilégier les produits à court terme et la prestation du service, induit-elle des approches qui contrarient l'émergence de processus de changement à long terme ?
- Est-il vrai que les systèmes de S&E formalisés imposés par certains bailleurs et banques de développement sont un frein à l'acquisition de nouvelles capacités car les organisations bénéficiaires doivent consentir des efforts considérables pour les instaurer et les faire fonctionner et donc allouer une partie de leurs ressources à d'autres fins que leur mission première ?
- Y a-t-il lieu d'encourager les bailleurs et les banques de développement à soutenir des mécanismes qui favorisent une plus grande proximité entre les organismes emprunteurs ou bénéficiaires et leurs clients / usagers, ce qui ouvrirait de nouvelles perspectives pour des processus de redevabilité et de suivi de la performance « endogènes » qui pourraient stimuler une amélioration des capacités ?

Les bailleurs et les banques de développement ne sont-ils pas dépassés par le nouveau paradigme de coopération internationale ?

Horstman (2004) pose la question : « Le développement international est-il paré pour des processus et des structures basés sur la confiance et l'indulgence ? »

Compte tenu de l'exemple de souplesse affichée par un bailleur (l'ACDI a montré sa flexibilité et sa confiance dans le programme ENACT en abandonnant un système de S&E formel mais inadapté) ; du fait que la Banque mondiale reconnaît elle-même (2004b) « qu'un des enseignements livrés par l'expérience internationale est qu'on ne peut arriver à gérer les résultats qu'aux prix de profonds changements dans la culture de l'organisation et dans les incitants... et que ce changement d'attitude constitue un défi crucial » ; et du fait que l'impulsion et la plupart des ressources du S&E, y compris le S&E des capacités et du renforcement des capacités, viennent des bailleurs et des banques de développement,

- y a-t-il des éléments prouvant que les bailleurs et les banques de développement réfléchissent à l'inefficacité de la plupart de leurs pratiques de S&E actuelles comme vecteurs de renforcement des capacités des organisations qu'ils s'efforcent d'épauler ?
- faudrait-il encourager les bailleurs et les banques de développement à changer leurs propres « modèles intellectuels » de l'apprentissage et du renforcement des capacités dans les organisations qu'ils soutiennent ?
- la Déclaration de Paris (CAD, 2005) pourra-t-elle servir de cadre d'exécution à une réponse améliorée des bailleurs face aux enjeux de renforcement des capacités inhérents aux OMD ?

Coût

Peu de documents consacrés au S&E des capacités et du renforcement des capacités parlent des coûts induits par ce type d'activité ; ils s'intéressent avant tout aux questions méthodologiques. Seule la Banque mondiale (2004b) évoque l'absence de chiffrage des coûts de S&E comme un oubli éventuel dans l'élaboration de sa stratégie en la matière. Dans leur important ouvrage méthodologique sur le S&E des capacités réalisé pour DANIDA, Boesen et Therkildsen (2002-4) n'évoquent à aucun moment le coût de mise en œuvre de leur subtil modèle en 15 étapes. Action Aid a néanmoins relevé plusieurs indices de mécontentement chez ses clients à propos des

coûts en perte de temps - et donc du coût d'opportunité des recettes - qu'entraîne leur participation au système ALPS. L'évaluation de la méthode dite de cartographie des incidences révèle des inquiétudes face à l'investissement (c'est-à-dire le coût) en temps nécessaire.

- Comment se fait-il qu'il y ait aussi peu de références aux coûts du S&E des capacités et du renforcement des capacités ?
- Est-ce une question importante ?

Capacité des développeurs de capacités

Très peu de documents s'intéressent au rôle des « développeurs de capacités », qu'il s'agisse des instituts universitaires et/ou de formation, de consultants, d'organisations paires ou du personnel du bailleur assumant une fonction de conseiller. Nous n'avons trouvé qu'un seul exemple de projet (cité dans le rapport *Capacity Building in Africa* de la Banque mondiale) visant à muer les formateurs universitaires « traditionnels » en facilitateurs inventifs et réactifs du développement organisationnel dans leurs groupes (élargis) de clients.⁴⁷

- Quelles corrélations faut-il établir entre les conclusions de ce document et le travail des développeurs de capacités et des prestataires de services de formation ?

Notes

- 47 Le Programme ougandais de renforcement des pouvoirs publics locaux (LGDP) incite les collectivités locales à accroître leurs capacités et leur en donne les moyens. C'est le Makerere University Innovation Centre qui traite de manière pratique et créative le surcroît de demandes d'aide à la formation émanant de ces collectivités locales.

Annexe 1 : Les démarches de pensée systémique et leur lien avec le S&E des capacités

Morgan (2005) analyse la théorie et la pratique de la pensée systémique et leur pertinence pour les capacités et le renforcement des capacités, en considérant avant tout les organisations comme des entités apprenantes. Cette école de pensée postule que la vision « réductrice » des problèmes de développement adoptée dans la gestion axée sur les résultats :

- ne permet pas d'avoir une appréhension complète de la véritable nature et des « pourtours » des problématiques de développement ;
- sous-estime les interconnexions entre les composantes des systèmes organisationnels ;
- peut être un frein à l'apprentissage empirique car elle tente de mesurer les avancées par rapport à la réalisation d'objectifs prédéfinis (qui peuvent détourner l'attention de caractéristiques, d'éléments ou de variables essentiels, quoique imprévus) et par ce fait déposséder les intervenants de leur contrôle sur la mise en œuvre ;
- juggle le renforcement des capacités, la performance et l'évolution vers des solutions optimales ou des objectifs de développement.

La pensée systémique reconnaît que l'écheveau des systèmes (inter-)organisationnels est tel qu'il est impossible de prévoir les conséquences d'une action politique bien précise. Un des principes de base de cette école est qu'il n'y a rien de tel qu'une approche pragmatique ancrée dans la réflexion autour des expériences pratiques d'atteinte des objectifs pour déterminer « ce qui marche, ce qui ne marche pas, et pourquoi » et ainsi cadrer les futures prises de décision.

Le S&E des expériences est donc au cœur de la pensée systémique dans la mesure où il permet aux parties prenantes d'avoir *un retour d'information sur les leçons à retenir* au vu des résultats concrets des activités menées par l'organisation.. L'implication d'un *large éventail de parties* prenantes aux processus de réflexion - y compris celles qui font partie de l'organisation ou qui sont desservies par celle-ci - peut concourir à « l'émergence » de capacités analytiques et d'une « appropriation » de la mission de l'organisation.

Une des tenants de la pensée systémique a récemment plaidé en faveur de l'adoption d'une approche systémique de l'évaluation. Horstman (2004) admet que, pour ce faire, des professionnels du développement devraient acquérir une connaissance plus approfondie du paysage politique et culturel ainsi que du contexte historique dans lesquels ils opèrent. Ce qui, à son tour, implique que les organisations repensent leurs mesures d'incitation et leurs structures de sorte que leur personnel ait des contacts permanents et directs avec les principales parties prenantes et porte ainsi une plus grande attention au relationnel dans les organisations et entre celles-ci. Pour illustrer son propos, elle décrit une approche d'évaluation formatrice et innovante suivie dans le cadre d'un programme de développement communautaire aux États-Unis (voyez l'encadré 11).

Le DFID (département britannique pour le développement international) a déjà adopté une méthode d'analyse des processus de changements - et de leurs liens avec la réduction de la pauvreté - qui insiste sur une meilleure compréhension des systèmes politiques sous-jacents, des institutions formelles et informelles et de la « mécanique » du changement favorable aux pauvres, c'est-à-dire notamment des structures de pouvoir, des droits acquis et des incitants. Le suivi des analyses de mise en œuvre des « moteurs de changement » (MDC) a recensé plusieurs cas où des études nationales des MDC menées par le personnel et les consultants du DFID ont abouti :

- à une vision plus précise de l'étendue de l'engagement et de la volonté politique ;
- à un allongement des calendriers des programmes, histoire de reconnaître les contraintes de la conjoncture politique et institutionnelle ;
- dans un cas, à l'abandon de l'ensemble du programme de travail, l'étude des MDC ayant prouvé sa probable futilité ;
- à l'implication de nouveaux partenaires (non traditionnels) ;
- à un débat et à un partage des points de vue sur les questions de développement entre des collaborateurs de différents horizons.

Encadré 11 : Évaluation formatrice au travers d'une démarche inspirée de la pensée systémique

« *Community Development Corporation /Arts Development Initiative* » était un programme d'appui aux organisations de proximité de Pittsburgh (USA) destiné à redynamiser les populations à faible revenu. Cette initiative financée à hauteur de 4,5 millions de dollars sur 4 ans par la Fondation Ford était gérée par une ONG, la Manchester Craftsmen's Guild (MCG). Celle-ci, et non la Fondation Ford a choisi l'évaluateur, dont le rôle était inscrit dès le départ, dans le concept même du projet. Cet évaluateur a opté pour une démarche formatrice qui ne se référait à aucun objectif prédéfini, mais tentait plutôt d'apporter une réponse aux questions suivantes :

- comment le programme remplit-il sa mission ?
- comment les préoccupations des participants sont-elles prises en compte ?
- quels sont les effets et les activités émergents, comment et pourquoi ?
- quelles implications ces effets ont-ils sur le programme ?
- à quoi ressemble ce programme si on l'examine sous plusieurs angles ?

À intervalle régulier, l'évaluateur a recueilli des informations sur ce qui contribuait et ce qui faisait obstacle à l'efficacité et ce, par différents biais, dont l'écoute des histoires qui se racontaient. Un climat de confiance s'est ainsi

instauré entre l'évaluateur et les participants.

À l'issue de chaque visite, il rédigeait un rapport qui était largement diffusé. Certains ajustements pouvaient y être apportés. Les bénéficiaires pouvaient ainsi devenir les « co-créateurs » de l'initiative, et développer leur propre capacité d'appréciation. Il fallait « donner du sens » pour répondre aux besoins des bénéficiaires et pas seulement de la MCG ou du bailleur. Cela voulait dire « une réflexion collective et de la vulnérabilité réciproque ». Personne ne savait à l'avance comment « y » arriver.

L'initiative doit son succès à cette forme d'apprentissage permanent. Le bailleur, la MGC et les bénéficiaires étaient « des partenaires apprenants, unis par une relation de confiance et de loyauté. » En tant que bailleur, la Fondation Ford a prouvé qu'elle était apte et disposée à faire appel à la MGC non en tant « qu'expert », mais pour son aptitude à apprendre avec les autres.

Le coût de ce processus d'évaluation formatrice représente entre 10% et 15% du budget du programme. Horstman (2004) considère qu'il faut mesurer la valeur de ce processus par rapport aux économies qu'il a permises plutôt que par rapport aux coûts qu'il a engendrés.

Même si l'application d'analyses et de démarches de MDC au niveau national donne des résultats qui, par certains traits, rappellent la pensée systémique, même si les bureaux décentralisés bénéficient d'une large liberté de mouvement dans la conception et l'orientation des programmes, le DFID continue de s'arc-bouter sur la gestion axée sur les résultats et le cadre logique pour planifier ses programmes. Il encourage malgré tout son personnel à s'inspirer des constatations livrées par les analyses des MDC pour la planification des programmes et à laisser leur interprétation de la conjoncture politique et institutionnelle les guider dans le choix des partenaires, du style, du contenu et de la durée des interventions.

Les tenants de la pensée systémique voudraient que les agences de financement aillent plus loin et portent un regard critique sur les concepts qui encadrent la gestion des ressources et la conception de programme dans les démarches qui se réclament de la gestion axée sur les résultats.

Wheatley (1999), par exemple, analyse la différence entre un concept essentiel des systèmes, le « retour d'information », et un pilier de la gestion par résultats et du cadre logique, la « mesure ». Voici en quels termes elle résume les principaux points de comparaison :

Tableau A1. Retour d'information et mesure

Variable en fonction du contexte	Caractère universel
Autodétermination : le système choisit ce qu'il faut notifier	Imposition : critères définis par des intervenants extérieurs
Information acceptée quelle que soit la source	Information uniquement en catégories figées
Le système se donne lui-même du sens	Le sens est prédéterminé
La nouveauté et la surprise sont essentielles	La prédiction et la routine sont valorisées
Les axes sont l'adaptabilité et la croissance	Les axes sont la stabilité et le contrôle
Le sens évolue	Le sens reste immuable
Le système se « co-adapte »	Le système s'adapte aux mesures

Elle soutient par ailleurs que le(s) comportement(s) et le changement ne sont jamais induits par la mesure : ils sont le résultat des choix opérés par les individus. Les comportements souhaitables des individus au sein de leur organisation - travail de qualité et engagement, focalisation, travail en équipe et apprentissage - lui apparaissent en revanche comme des *compétences* de performance *collectives* dont l'émergence est probable dès lors que ces individus se fédèrent autour de ce qu'ils espèrent créer ensemble et qu'ils opèrent dans un environnement où ils sentent que toutes les contributions à la réalisation de cet espoir commun sont les bienvenues. Elle ajoute que « plus nous essayons d'obtenir ces comportements par la mesure et la récompense, plus nous portons préjudice à la qualité de notre relationnel et plus nous banalisons le sens du travail. »

Pour se rapprocher de processus de mesure plus susceptibles d'induire les comportements désirés (et ainsi se rapprocher du retour d'information), il convient de se poser les questions suivantes :

- *qui crée la mesure ?* (idéalement, ceux qui effectuent le travail) ;
- *comment allons-nous mesurer nos mesures ?* (pour nous assurer de leur pertinence et de leur utilité) ;
- *sont-elles suffisamment flexibles ?* (incitent-elles à l'innovation et à la surprise) ;
- *les mesures généreront-elles une information qui nous permettra vraisemblablement d'accroître nos capacités de développement ?* (quelles mesures nous donneront des informations à propos des

capacités essentielles : engagement, apprentissage, qualité du travail en équipe et innovation ?)

On retrouve l'idée maîtresse de l'approche préconisée par Wheatley dans une récente analyse des méthodes d'évaluation de l'impact du renforcement des capacités organisationnelles (Hailey *et al.*, 2005). Les auteurs considèrent la pensée systémique comme une approche innovante parmi d'autres, lesquelles consistent à :

- adopter une *approche participative* pour le repérage des indicateurs *et* pour l'auto-évaluation de la performance, ce qui accentue l'appropriation du processus ;
- reconnaître que *le sens donné au « renforcement des capacités »* et à la finalité d'une évaluation d'impact *peut varier d'une partie prenante à l'autre* ;
- démontrer *en quoi* un programme donné *participe* des changements constatés, plutôt que de les lui « attribuer » ;
- *sensibiliser au fait que des approches et des processus sans exclusive et adaptés à la culture sont essentiels.*

Les auteurs parlent d'un regain de faveur pour les approches qualitatives - les données quantitatives ayant aux yeux de beaucoup montré leurs limites - pour expliquer, dans le contexte d'une organisation, le pourquoi des événements, la relation entre les composantes de l'organisation ou du système (y compris les glissements de pouvoir) et l'effet relatif sur les changements environnementaux.

Parmi les exemples d'approches qualitatives cités figurent les commentaires à froid et la narration, notamment dans la technique du changement le plus significatif et dans la cartographie des incidences, deux approches décrites en annexe 2.

De récents travaux consacrés à l'évaluation du renforcement des capacités viennent étayer les thèses pragmatiques esquissées par les exemples précités. Horton *et al.* (2004) concluent⁴⁸ que :

- « le renforcement des capacités n'est pas quelque chose que l'on peut livrer à des » preneurs « ou à des » usagers « totalement passifs. Au contraire : qu'il soit individuel ou collectif, il ne se développe progressivement qu'au travers de processus d'apprentissage et de l'acquisition de nouvelles connaissances, compétences et attitudes. La meilleure façon de juger les efforts de renforcement des capacités consiste donc à *observer les changements de comportement et de performance des personnes et des organisations*, et non à mener des études » d'impact « des interventions extérieures ». ⁴⁹
- « Le S&E du renforcement des capacités organisationnelles est absolument vital pour vérifier si les initiatives en la matière ont effectivement abouti à une performance accrue » (p.32).
- Les études de cas soulignent l'*importance des méthodes d'auto-évaluation* pour évaluer le renforcement des capacités organisationnelles. Tout simplement parce que le personnel et les parties prenantes « ont un sens plus aigu de ce qui marche bien et pourquoi, et des endroits où des améliorations seraient nécessaires ». ⁵⁰ Néanmoins, « il n'existe ni une recette simple ni un schéma universel qui permettraient d'évaluer la myriade d'efforts de renforcement des capacités organisationnels qui se déploient un peu partout. » (p.84).
- Les « récits de travail » ont permis de voir « de quelle manière le personnel percevait sa propre contribution aux métiers de base de l'institut [de recherche], si leur travail avait évolué au fil du temps et de quelle manière, si leurs propres capacités avaient évolué et de quelle manière, et quelle était l'articulation entre ces capacités et les efforts de renforcement des capacités déployés par l'institut ».

Boesen et Therkildsen (2002-4)⁵¹ se rallient également à une approche pragmatique de l'appui des bailleurs au renforcement des capacités du secteur public. Leur analyse et l'approche qu'ils recomman-

dent résumant, à partir d'une série d'études antérieures, les conditions dans lesquelles on peut s'attendre à une amélioration des capacités des organisations du secteur public et, a contrario, celles dans lesquelles elle s'est avérée difficile. Voici leurs conclusions :

- le facteur de réussite le plus important pour le renforcement des capacités est *l'engagement et un leadership du changement* de la part du top management ;
- « pour réussir, le renforcement des capacités doit être une affaire interne » ;
- se braquer sur les résultats et les impacts ne sert à rien lorsqu'il s'agit de renforcer les capacités des organisations du secteur public (à cause des problèmes d'attribution et des influences extérieures, fortes et incontrôlables, qui s'exercent sur ces organisations) ;
- il n'y a pas lieu de vouer un culte excessif ou naïf à la gestion axée sur les résultats ;
- ils préconisent une posture plus modeste, *graduelle*, centrée sur le résultat des efforts consentis par les acteurs. Un renforcement des capacités qui donne des résultats favorables devrait déboucher sur un changement positif dans les produits de l'organisation (ceux-ci deviennent les symptômes du changement de capacité organisationnelle) ; résultats et produits devraient d'ailleurs être tous deux pris en compte dans l'évaluation de l'efficacité du renforcement des capacités ;⁵²

Notes

48 Sur la base d'une synthèse de six évaluations de renforcement des capacités effectuées entre 2000 et 2002 dans des centres de R&D en agriculture et ressources naturelles.

49 Les principales capacités de centres de R&D ont été définies comme suit : personnel, technologie d'infrastructure et ressources financières ; leadership stratégique ; gestions des programmes et des processus ; travail en réseau avec d'autres organisations et parties prenantes. Ces sphères de capacité ont ensuite été subdivisées en capacités opérationnelles et d'adaptation.

50 L'étude s'est ralliée à « l'évaluation axée sur l'utilisation » (expression utilisée par Michael Quinn Patton dans son ouvrage *Qualitative Research and Evaluation Methods* paru en 1997) pour s'assurer que les résultats étaient bel et bien pris en compte par ceux à qui cela incombait.

51 Il s'agit d'une analyse conséquente d'ouvrages et de pratiques effectuée pour DANIDA sur une période de deux ans, afin d'éclairer l'évolution et l'amélioration de sa politique de capacité dans les PVD et de faciliter le changement organisationnel. On trouve notamment dans cette étude un cadre analytique permettant d'évaluer l'impact de l'aide au renforcement des capacités fournie par le Danemark aux organisations du secteur public dans le cadre de l'appui aux programmes sectoriels.

52 Les auteurs ont d'appui lors présenté ces réflexions de manière plus détaillée, sous le nom « d'approche du changement axée sur le résultat » (ROACH, en anglais), après avoir piloté la méthode d'évaluation du renforcement des capacités de la Partie 3 au Ghana (Boesen et Therkildsen, 2005).

- diverses pratiques des bailleurs peuvent inhiber ou entraver le développement des capacités ;
- les bailleurs devraient davantage *écouter*, et être les *catalyseurs* d'une appropriation des processus de renforcement des capacités par les parties prenantes ;⁵³
- vu la complexité et l'interdépendance des facteurs qui structurent l'environnement dans lequel les organisations opèrent (et les interrelations fonctionnelles entre elles), il faut penser *globalement* le renforcement des capacités ;⁵⁴
- il en résulte que les bailleurs et les banques de développement ne devraient pas exiger un long processus de conception en amont, mais laisser la porte ouverte à une modification rapide des intrants.

Notes

- 53 Les auteurs citent Unsworth (2003), qui donne quelques exemples d'actions catalytiques : commencer par analyser la situation du pays ; rapporter ce travail d'analyse à celui d'autres partenaires ; agir dans le long terme et de manière stratégique ; donner aux partenaires nationaux et internationaux l'occasion de partager leurs savoirs ; renforcer les institutions locales de recherche et d'analyse politique.
- 54 Dans son étude de faisabilité d'un « indice de capacité du secteur public », Polidano (2000) définit la fragmentation ethnique / régionale, la société civile, l'instabilité politique, la crise économique et la dépendance vis-à-vis de l'aide comme des facteurs conjoncturels qui influencent les trois capacités essentielles du secteur public : l'élaboration des politiques, la mise en œuvre des politiques et l'efficacité opérationnelle.

Annexe 2 : Approches innovantes du S&E du renforcement des capacités

Cette annexe résume les principales caractéristiques de trois approches innovantes du renforcement des capacités. La première, l'ALPS (*Accountability, Learning and Planning System*), a été introduite par Action Aid, une grande ONG internationale, suite au mécontentement suscité par les méthodes de suivi et de programmation nationale en place. La deuxième, la technique du « *change-ment le plus significatif* » (*Most Significant Change*) a été élaborée par l'auteur afin d'évaluer l'impact d'un grand programme de développement rural intégré au Bangladesh et vise à repérer les orientations les plus prisées des programmes de développement. La troisième, la *cartographie des incidences* (*Outcome Mapping*) s'emploie à déterminer l'apport des programmes de développement dans la production de résultats.

Le système ALPS d'Action Aid⁵⁵

En élaborant le système ALPS, Action Aid songeait moins à repenser son système de rapport interne pour rendre sa stratégie de l'époque (« *Fighting Poverty Together* ») opérationnelle qu'à concevoir ce que Irene Guit, son évaluatrice, appelle « une charte des valeurs et des procédures de l'organisation, qui doit guider celle-ci dans ses stratégies de planification et de redevabilité, les aspects opérationnels, les comportements et les attitudes qu'elle attend de son personnel » (Guijt, 2004: 3).

L'ALPS a donc remplacé un système de rapport jugé :

- trop orienté vers le haut ;
- bureaucratique, axé sur les besoins en information interne d'Action Aid (et des bailleurs), avec notamment un énoncé précis des objectifs, des indicateurs vérifiables de manière objective et des examens des produits par objectif spécifique ;
- onéreux : l'écriture et la réécriture des rapports prenaient un temps fou au personnel (jusqu'à trois mois par an). Les rapports devaient en outre être rédigés en anglais, qui était la deuxième ou la troisième langue de la plupart des collaborateurs concernés ;
- déterminant pour l'évaluation des performances du personnel ;

- bancal, car donnant lieu à des rapports qui n'étaient jamais utilisés sur un plan opérationnel.

Face à ce problème, une équipe (centrale) de l'Unité d'évaluation de l'impact, épaulée par des membres du Groupe de participation d'IDS Sussex, a été chargée d'élaborer un nouveau système et de répartir plus également - et d'inverser - les rapports de force entre les différents niveaux.

Le système ALPS devait se composer de trois « strates » :

- *exigences de base* : notamment des stratégies, des plans triennaux révisables chaque année, des examens internes, des examens périodiques externes, des rapports et des évaluations ;
- *principes* : redevabilité à l'égard des pauvres et des partenaires ; participation des pauvres à la planification et à l'appréciation de la valeur des interventions ; meilleure analyse du genre et du pouvoir ; allègement de la charge de rapport, place plus importante accordée à l'apprentissage et à la réflexion ; retour d'information en boucle et meilleure gestion ; meilleure connaissance des coûts et des impacts des interventions ; promotion d'une culture de transparence ;
- *culture de l'organisation* (y compris les mécanismes, attitudes et comportements) : politiques des ressources humaines favorisant l'apprentissage et une évaluation tous azimuts et inscrivant l'ALPS au cœur du renforcement des capacités ; réflexion critique conduisant à l'innovation et l'adaptation ; communication spontanée ; critère précis de hiérarchisation ; agendas d'apprentissage ; repérage des défis et des réalisations.

Au bout du compte, dans le système ALPS :

- des équipes nationales disposeraient de suffisamment d'autonomie pour envisager et concevoir avec leurs partenaires leurs propres processus de suivi et de rapport ;
- le suivi pourrait se faire via de nouveaux supports de communication (vidéo, idiomes locaux, théâtre populaire) ;

Notes

55 Voyez Owusu (2004) et Guijt (2004)

- les équipes baseraient leur suivi sur une réflexion et un bilan participatif qui auraient lieu au moins une fois par an avec les diverses parties prenantes ;
- la redevabilité d'Action Aid à l'égard des pauvres serait plus grande du fait de la transparence (y compris des budgets) des opérations ;
- on insisterait sur les possibilités d'apprentissage pour améliorer la qualité des opérations ;
- ... tout en continuant de fournir les informations essentielles aux bailleurs.

Suite à l'introduction du système ALPS :

- les rapports font état d'un personnel de terrain et de groupes locaux plus ouverts et plus disposés à parler des échecs, des difficultés et des défis ;
- le siège communique davantage d'informations sensibles - notamment financières - au personnel de terrain. Cela a permis de stimuler un débat éclairé sur les activités d'Action Aid et les apparentes priorités des bénéficiaires (le gouvernement kenyan a fait l'éloge de la branche opérationnelle d'Action Aid en disant d'elle « qu'elle était l'une des organisations de proximité les plus transparentes et les plus honnêtes ») ;
- on s'est demandé quel était le coût - surtout pour les communautés pauvres - de la participation à des bilans consultatifs tels que l'ALPS ... et si cette participation se soldait par une expression franche des points de vue (compte tenu de la vulnérabilité et de l'insécurité au plan local) et à une réelle prise en compte de ceux-ci ;
- on a constaté une nette augmentation du nombre de collaborateurs ayant des responsabilités en matière de S&E et d'évaluation de l'impact depuis la fin des années 90, date à laquelle il n'y avait pratiquement personne qui assume cette fonction (18 collaborateurs à plein temps et 74 à temps partiel s'en occupent à présent)

L'évaluation de Guijt constate néanmoins que l'ALPS est encore loin d'être « institutionnalisé ».

- Des trois « strates » précitées, la première était la plus visible de l'ALPS. Les exigences de base n'édicte cependant aucune norme de qualité (en termes de redevabilité et d'apprentissage) et il n'était pas possible d'avoir une vue d'ensemble du respect de ces exigences ;
- l'appui (fourni par le siège) à la mise en œuvre de l'ALPS était inadéquat (et on a trop souvent réinventé la roue) ;

- les expériences liées à l'ALPS ont été trop peu partagées et on n'a pas assez précisé les termes et leur interprétation ;
- les divers « principes » n'ont pas fait l'objet d'une égale attention (on a investi moins d'énergie dans les questions de genre et de délégation des pouvoirs décisionnels que dans la redevabilité et la transparence), et leur interprétation manquait de clarté ;
- le lien entre le renforcement des capacités et l'ALPS était trop ténu et une trop grande partie du contenu des cours était dictée par les consultants engagés pour dispenser les formations ;
- il n'y a eu aucun audit (de type ALPS) des politiques de communication et de ressources humaines pour les aligner sur le nouveau système ;
- la distinction entre le système ALPS et le S&E n'est toujours pas très claire. Les processus de suivi quantitatif « semblent avoir tous disparus dans certains cas » et on se sert rarement des données comparatives pour savoir « ce qui marche et pourquoi ».

La technique du changement le plus significatif (Most Significant Change)

La technique du changement le plus significatif (CPS) a été inventée pour évaluer un programme de développement rural complexe au Bangladesh. L'ADRA l'a aujourd'hui faite sienne et l'applique à des projets de santé communautaire, d'approvisionnement en eau des zones rurales et d'éducation sanitaire au Laos.⁵⁶ Quels sont les éléments de cette technique ?

- les gestionnaires des processus CPS identifient les grands domaines de changement qu'ils jugent importants et qu'il faudrait évaluer.
- on recueille régulièrement auprès des parties prenantes (personnel de terrain, clients et bénéficiaires) des « récits », c'est-à-dire de brèves descriptions des changements qu'ils estiment les plus importants depuis le dernier rapport en date. On leur demande également d'indiquer pourquoi ces changements leur paraissent si importants.
- Ces récits sont ensuite filtrés et analysés par les différents niveaux de l'autorité qui gère le programme évalué. À chaque niveau, des comités spécialement constitués à cet effet étudient les récits qui leur sont transmis par le niveau inférieur et transmettent les récits les plus significatifs.

Notes

56 Voyez Dart et Davies (2003), Willetts (2004).

tifs au niveau supérieur.

- Les critères utilisés pour sélectionner les récits les plus significatifs sont consignés et communiqués à l'ensemble des parties prenantes de sorte que chaque niveau soit au courant des choix opérés avant lui et des critères appliqués pour ce faire.
- Après plusieurs cycles - disons une fois par an - les récits de CPS retenus dans chaque domaine par le niveau le plus élevé sont repris dans un document, ainsi que les motivations de ce choix.
- Ce document est transmis aux bailleurs du programme en leur demandant de choisir les récits qui correspondent le mieux aux réalisations qu'ils souhaitent appuyer financièrement et d'indiquer les raisons de leur choix.
- Le résultat est ensuite transmis noir sur blanc à l'ensemble des parties prenantes.
- Des visites peuvent être organisées sur les sites où des changements sont intervenus de manière à vérifier l'exactitude des rapports et à recueillir davantage d'informations à propos des facteurs de changement particulièrement significatifs.

La technique du MSC a donc pour vocation première de contribuer à l'amélioration d'un programme en orientant son action vers les interventions explicitement les plus appréciées et en le détournant de celles qui le sont le moins. D'après ses concepteurs, ce ne sont pas les récits proprement dits qui sont primordiaux dans cette technique mais bien les délibérations et le dialogue qui entourent le processus de sélection.

On peut envisager des démarches supplémentaires, mais facultatives :

- la quantification : notamment une information quantitative au moment où les récits de CPS sont recueillis et une quantification de la mesure dans laquelle les CPS recensés à un endroit donné se retrouvent également ailleurs ;
- le suivi du fonctionnement du processus de CPS proprement dit : qui y a participé, comment les différents types de changements ont-ils été consignés, quels effets l'application du CPS a-t-elle eus sur le fonctionnement du programme et son soutien financier (voyez ci-après l'exemple d'ADRA Laos).

Quelques caractéristiques de la technique du CPS :

- la recherche permanente des réalisations significatives du programme ;
- une délibération autour de la valeur de ces réalisations ;
- elle s'inscrit dans la durée ;
- elle peut donc répondre à la nature changeante du programme et de son contexte ;
- un dialogue s'instaure entre ceux qui financent le programme et ceux qui en élaborent les politiques par rapport à la valeur des changements - et donc des réalisations - induit(e)s par celui-ci ;
- le choix des critères de sélection des récits de CPS suscite moult discussion ; les motivations de ces choix sont également consignées ;
- des non-experts (les auteurs des récits) participent à l'évaluation ;
- le dialogue s'appuie sur des événements réels et des réalisations concrètes, pas sur des indicateurs abstraits ;
- l'expérience du CPS semble indiquer que les personnes appréhendent mieux les informations lorsqu'elles sont sous forme de récit (depuis toujours, les cultures utilisent la narration pour donner du sens au vécu quotidien ; c'est une forme de communication universelle) ;
- par certains côtés, elle rappelle la « technique de l'incident critique ». Il y a néanmoins une différence essentielle : la technique de l'incident critique s'intéresse aux variations par rapport à la pratique prescrite et tend à générer des informations négatives, alors que le CPS essaie de détecter les réalisations significatives au travers d'un processus inductif et génère habituellement des informations positives ;
- elle rappelle aussi la « cartographie des incidences » (voyez ci-après), bien que cette dernière suppose un codage par des « experts » en fonction d'une « échelle » de résultats et l'analyse de leurs apports.

Voici les conclusions qui sont ressorties d'une évaluation de la technique du CPS faite par ADRA à partir de projets de santé communautaire, d'approvisionnement en eau et d'éducation aux soins de santé au Laos :

- Les bénéficiaires retirés valaient le temps investi (surtout en réunions et formation du personnel) ;
- La mise en place du S&E se solde par une participation accrue des bénéficiaires. Ceux-ci se sont dit mieux impliqués et mieux informés.

- La nature du suivi effectué par le personnel a changé : les rapports d'activité / d'avancement ont cédé la place à un intérêt pour ce que les bénéficiaires font, ressentent, pensent. La participation du personnel d'encadrement sur place et dans le pays du bailleur a augmenté.
- Après avoir, au départ, éprouvé quelques difficultés à appréhender les concepts du CPS, le personnel s'est pris au jeu et était prêt à consacrer ses week-ends à des activités de CPS.
- Cette méthode a permis de tester les compétences en recherche du personnel de terrain et, indirectement, de repérer quelques carences dans ce domaine auxquelles il faudra remédier plus tard.
- Au bout de six mois de mise en œuvre du CPS, on a constaté un changement significatif dans la façon dont le personnel envisageait le développement et son rôle.
- Le CPS est apparemment une leçon retenue par l'organisation.
- C'est un modèle que l'on peut reproduire ailleurs, dans d'autres contextes, moyennant toutefois quelques adaptations.
- Le CPS a été élaboré et mis en œuvre avec succès,⁵⁷ mais n'était pas conçu pour évaluer l'impact global d'ADRA. Pour ce faire, il faudra recourir à des techniques d'évaluation complémentaires.

Cartographie des incidences

La cartographie des incidences⁵⁸ (Outcome Mapping) s'inspire de « l'ingénierie des incidences », une méthode d'évaluation et de rapport des impacts de développement élaborée par Kibel. Elle définit et évalue l'apport des programmes de développement dans la réalisation des incidences. Elle s'applique aussi bien au suivi qu'à l'évaluation. Guidée par les enseignements et axée sur l'usage, elle est faite de participation et d'apprentissage itératif et incite tous les membres du programme à penser en fonction de l'évaluation.

Il y a d'abord, de la part de l'équipe d'un programme ou d'un projet, élaboration d'une vision des améliorations attendues, auxquelles le programme ou le projet espère contribuer ; puis leur S&E se centre sur des facteurs et des acteurs qui sont dans sa sphère d'influence. L'équipe trouve ensuite des partenaires et conçoit des stratégies visant à les

doter des outils, techniques et ressources utiles pour contribuer au développement.

La cartographie des incidences consiste essentiellement à postuler que le développement résulte des changements de comportement des gens (ou des organisations) et que l'on peut donc, via un processus, « dresser la carte » ces changements, appelés « incidences ». Ces incidences peuvent accroître les possibilités d'impact sur le développement, mais il n'y a pas là nécessairement une relation directe de cause à effet. Les changements (de comportement) souhaités ne sont pas fixés par le programme de développement. La cartographie des incidences offre un cadre et un vocabulaire pour comprendre les changements et évaluer les efforts déployés pour y contribuer.

L'ensemble du processus se décompose en trois phases :

- *La définition des intentions.* Dans le cadre d'un séminaire, on élabore une vision et une déclaration de mission, on repère les partenaires et les stratégies qui permettront de les influencer et on détermine les incidences visées et les marqueurs de progrès (indicateurs de changement de comportement).
- *Le suivi des incidences et du rendement se penche sur les pratiques de l'organisation ainsi que sur ses stratégies et activités afin de repérer les domaines où son rendement pourrait être amélioré et d'évaluer la contribution du programme à ce jour.*
- *La planification de l'évaluation détermine la manière dont les résultats seront évalués.*

Un document présenté par Ortiz et Pacheco (2004) lors d'un séminaire péruvien de confrontation des expériences en matière de cartographie des incidences, résume les différences entre la gestion axée sur les résultats et la cartographie des incidences en ces termes :

Notes

⁵⁷ Voici les objectifs fixés par la direction d'ADRA au CPS : augmentation de la participation des parties prenantes au S&E d'ADRA ; acquisition de capacités d'analyse par le personnel de terrain ; ADRA Laos plus apte à évaluer l'impact des projets et leur interaction avec les bénéficiaires ; amélioration de la gestion des projets.

⁵⁸ Earl et al. (2001).

Gestion axée sur les résultats	Cartographie des incidences
L'accent est mis sur les <i>résultats</i> : changements mesurables, attribués au programme	L'accent est mis sur les <i>incidences</i> : les changements de comportement, relationnels ou d'activité des gens ou des organisations, auxquels le programme a contribué ;
<i>Impact</i> : déterminé par l'obtention de résultats (c.-à-d. la mesure de la réussite)	<i>Impact</i> : déterminé par plusieurs causes, facteurs et acteurs (« un phare qui guide l'action »).
Le programme a tendance à s'exclure du système	Programme : unité organisationnelle qui peut être un agent de changement et sujet à changements.
Planification : basée sur des relations linéaires de cause à effet	Définition des intentions : basée sur diverses logiques, des relations non linéaires, l'incertitude, des cercles vicieux et vertueux.
Suivi et rapports : axés sur l'amélioration de la performance et de la redevabilité du programme, par rapport à l'obtention des résultats ; gestion du risque et de l'utilisation des ressources.	Suivi et rapports : axés sur la sphère d'influence du projet ; orientés vers le renforcement des capacités, l'apprentissage, les améliorations du programme et la redevabilité.
Auto-évaluation : stimule l'appropriation par les institutions locales et améliore les prises de décision.	Auto-évaluation systématique et apprentissage collectif : outil contribuant à sensibiliser, autonomiser et arriver à un consensus
Évaluation : précise de quelle manière le projet provoque le changement (attribution) et recense les leçons apprises.	Évaluation : s'attache à préciser en quoi le programme a facilité le changement (c.-à-d. sa contribution) et à améliorer la compréhension des pôles d'intérêt particuliers.
Inclut l'égalité entre les sexes	Considère les relations et les influences entre partenaires.

Depuis 2001, les expériences de cartographie des incidences ont fait l'objet de plusieurs inventaires. Les partenaires latino-américains du CRDI, à l'occasion d'un séminaire organisé en avril 2004, ont ainsi pu confronter leurs expériences et arriver aux conclusions suivantes (Rajj, 2004) :

- Les projets ont du mal à cadrer les incidences en termes de comportements (bien qu'elles puissent être modifiées en cours de route).
- Le suivi (de l'ensemble) des partenaires provoque une accumulation d'informations trop importante.
- Chaque trimestre ou semestre, des chercheurs analysent les « journaux » dans lequel le personnel consigne ses observations des partenaires afin de déterminer les changements intervenus. C'est l'occasion pour le personnel de réfléchir à

son action, à la façon dont les changements s'opèrent et pourquoi.

- Une certaine confusion existe quant à savoir si un « partenaire limitrophe » (c.-à-d. l'un de ceux dont le comportement doit changer) peut également être un « exécutant » (ce qui est parfois le cas).
- Le principal problème rencontré jusqu'ici est celui de l'ampleur de l'investissement en temps et en ressources que suppose l'application de la cartographie des incidences.

Annexe 3 : Redevabilité endogène et exogène

Le diagramme ci-dessous illustre la distinction que nous faisons dans ce rapport entre la redevabilité endogène et la redevabilité exogène, ainsi que la portée de ces concepts. Nous nous sommes référés au cadre de redevabilité présenté dans le *Rapport sur le développement dans le monde* (Banque mondiale, 2003).

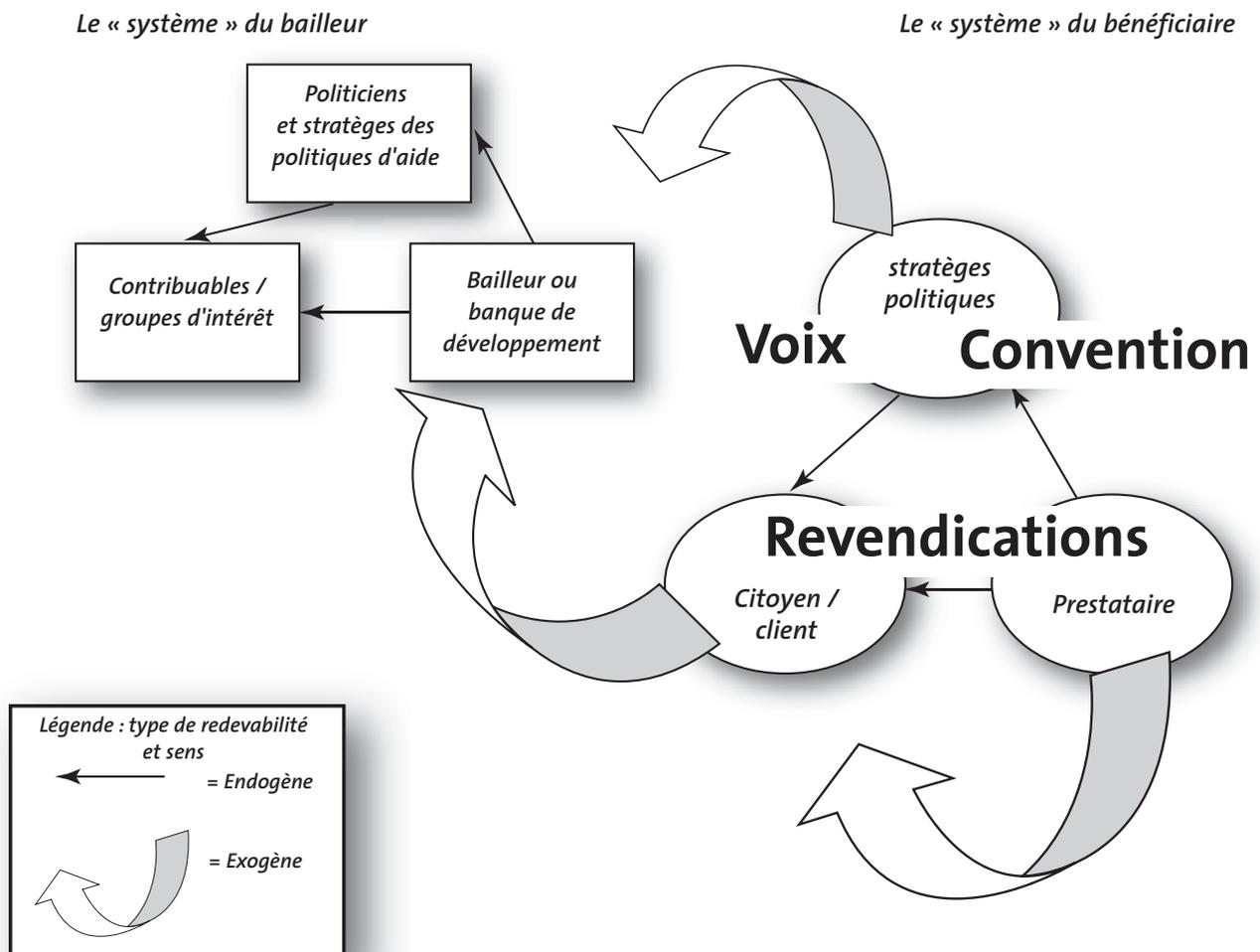
Les canaux et modes de redevabilité endogènes sont les suivants :

- les politiciens / stratèges politiques rendent des comptes à des citoyens et à des clients qui se servent de leur « voix » démocratique.
- les prestataires de services (qui peuvent être des collectivités locales, des entreprises privées ou des

ONG) doivent rendre des comptes aux stratèges politiques aux termes *d'une convention et d'un contrat de services*, et à leurs clients / usagers en écoutant et en réagissant à leurs *revendications*.

Lorsqu'un bailleur finance un programme de renforcement des capacités pour la fourniture d'un service par exemple, sa présence et sa démarche peuvent tout à fait induire une redevabilité *exogène* des parties prenantes nationales envers lui, via le système de rapport et de suivi des avancées et des performances qu'il leur impose. Le bailleur rend lui-même des comptes aux politiciens, stratèges politiques, contribuables et groupes d'intérêt de son propre pays.

Schémas de redevabilité dans la fourniture de services : redevabilité endogène et exogène (d'après la Banque mondiale, 2003: 204).



Bibliographie

- Anderson *et al.* 2005. *Measuring Capacity and Willingness for Poverty Reduction in Fragile States* DFID Poverty Reduction in Difficult Environments Working Paper No 6.
- Banque mondiale. 2003. *Des services pour les pauvres*, Rapport sur le développement dans le monde 2004. Washington : Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2005a. *Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support*. Washington: World Bank OED.
- Banque mondiale. 2005b. *2004 Annual Report on Operations Evaluation*. Washington: World Bank OED.
- Banque mondiale. 2005c. *Rapport annuel sur l'efficacité du développement 2004* Washington : Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale.
- Boesen, N. and Therkildsen, O. *et al.* 2002-4. *Capacity Development Evaluation Steps 1-4*, Centre for Development Research, for DANIDA.
- Boesen, N. and Therkildsen, O. *et al.* 2005. *A Results-Oriented Approach to Capacity Change*, Centre for Development Research, for DANIDA.
- Brown, L. *et al.* 2001. *Measuring Capacity Building*, MEASURE Evaluation University of North Carolina (for USAID).
- CAD. 2005. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, Paris : Comité d'aide au développement de l'OCDE.
- Chapman, J. 2002. *System Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently*, 2nd edn. London: Demos. www.demos.co.uk/catalogue/systemfailure2/
- Conyers, D. 2005. *The Role of Aid in the MDG Localisation Process*. IDS paper presented at a conference on aid in Uganda, August 2005.
- Conyers, D. and Mellors, R. 2005. Aid effectiveness in sub-Saharan Africa: the problem of donor capacity, *IDS Bulletin* 36(3).
- Commission for Africa. 2005. *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*, ch.4, Getting systems right: governance and capacity building. London: Penguin.
- Dart, J. and Davies, R. 2003. A dialogical story-based evaluation tool: the most significant change technique, *American Journal of Evaluation* 24(2).
- Earl, S., Carden, F. et Smutylo, T. 2001. *Cartographie des incidences : l'évaluation des impacts du développement : un défi. Intégrer l'apprentissage et la réflexion dans les programmes de développement*, Ottawa: CRDI.
- Eoyang, G.H. and Berkas, T.H. 1998. *Evaluation in a Complex Adaptive System* (mimeo).
- Eyben, R. 2005. Donors' learning difficulties: results, relationships and responsibilities, *IDS Bulletin* 36(3).
- Guijt, I. 2004. *ALPS in Action: A Review of the Shifts in Action Aid towards a New Accountability, Learning and Planning System*.
- Hailey, J., James, R. and Wrigley, R. 2005. *Rising to the Challenges: Assessing the Impacts of Organisational Capacity Building*, Praxis Paper No.2, Oxford: INTRAC.
- Hauge, A. 2002. Accountability: to what end? *Development Policy Journal* 2, UNDP.
- Hilderbrand, M.E. and Grindle, M.S. 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Horstman, J. 2004. Reflections on organisational change, in L. Groves and R. Hinton (Eds) *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development*, London: Earthscan.
- Horton, D. et al. 2004. *Evaluating Capacity Development Experiences from Research and Development Organisations around the World*. The Hague: ISNAR (for ACDI/ IDRC).
- Lavergne, R. 2005. *Capacity Development under Programme-Based Approaches: Results from the LENPA Forum of April 2005*. Notes produced for the LENPA Forum extranet (via the ACDI website).
- Mizrahi, Y. 2004. *Capacity Enhancement Indicators: A Review of the Literature*, Working Paper, World Bank Institute.
- Morgan, P. 1997. *The Design and Use of Capacity Development Indicators*. Paper for ACDI Policy Branch.
- Morgan, P. 2005. *The Idea and Practice of Systems Thinking and their Relevance for Capacity Development*. Maastricht: ECDPM (draft).
- Ortiz, N. and Pacheco, J. 2004. *Results Based Management (RBM) compared to Outcome Mapping (OM)*, paper presented at an experience-pooling workshop in Peru.
- Ostrom, E. et al. 2002. *Aid, Incentives and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Co-operation* (summary report) SIDA Studies in Evaluation 02/01:1.
- Owusu, C. 2004. An international ONG staff member's reflections on power, procedures and relationships, in L. Groves and R. Hinton (Eds) *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development*, London: Earthscan.
- Patton, M.Q. 1997. *Utilisation-Focussed Evaluation*, Sage (US).
- Polidano, C. 2000. Measuring public sector capacity. *World Development*, 28(5): 805-822.
- Raij, H. 2004. *Exchange of Output Mapping Experiences* (mimeo) IDRC Workshop (IDRC Evaluation Website)
- Unsworth, S. 2003. *Better Government for Poverty Reduction*, DFID Consultation Document (and subsequent public information note, September 2004).
- Wallace, T. and Chapman, J. 2004. An investigation into the reality behind ONG rhetoric of downward accountability, in L. Earle (ed.) *Creativity and Constraint*. Oxford: INTRAC.
- Wheatley, M. and Kellner-Rogers, M. 1999. What do we measure and why? Questions about the uses of measurement. *Journal for Strategic Resource Measurement*.
- Willetts, J. 2004. *Most Significant Change Pilot Project*, Institute for Sustainable Futures, University of Technology, Sydney, for ADRA, Laos.
- WBI. 2005 *Consultations with Anglophone African Stakeholders on the Africa Capacity Building Report*, September 2005. Washington: World Bank Institute (mimeo).

Étude « Capacité, changement et performance » de l'ECDPM

Études de cas

- Bolger, J. Mandie-Filer, A. and Hauck, V. 2005. *Papua New Guinea's Health Sector: A Review of Capacity, Change and Performance Issues*. ECDPM Discussion Paper 57F.
- Campos, F.E. and Hauck, V. 2005. *Networking Collaboratively: The Brazilian Observatorio on Human Resources in Health*. ECDPM Discussion Paper 57L.
- Hauck, V. 2004. *Résilience et haute performance au milieu des conflits, des épidémies et de l'extrême pauvreté : l'hôpital de Lacor dans le nord de l'Ouganda*. Document de réflexion ECDPM N° 57A.
- Hauck, V., Mandie-Filer, A. and Bolger, J. 2005. *Ringing the Church Bell: The Role of Churches in Governance and Public Performance in Papua New Guinea*. ECDPM Discussion Paper 57E.
- Land, T. 2004a. *Developing Capacity for Participatory Development in the Context of Decentralisation: Takalar district, South Sulawesi Province, Indonesia*. ECDPM Discussion Paper 57B.
- Land, T. 2004b. *Développer les capacités d'une administration fiscale : l'Office rwandais des recettes*. Document de réflexion ECDPM N° 57D.
- Morgan, P. 2005a. *Organising for Large-scale System Change: The Environmental Action (ENACT) Programme, Jamaica*. ECDPM Discussion Paper 57J.
- Morgan, P. 2005b. *Building Capabilities for Performance: The Environment and Sustainable Development Unit (ESDU) of the Organisation of Eastern Caribbean States (OECS)*. ECDPM Discussion Paper 57K.
- Rademacher, A. 2005b. *The Growth of Capacity in IUCN in Asia*. ECDPM Discussion Paper 57M.
- Saxby, J. 2004. *COEP - Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida - Mobilising against Hunger and for Life: An Analysis of Capacity and Change in a Brazilian Network*. ECDPM Discussion Paper 57C.
- Watson, D. 2005. *Capacity Building for Decentralised Education Service Delivery in Ethiopia and Pakistan: A Comparative Analysis*. ECDPM Discussion Paper 57I.
- Watson, D. and Khan, A.Q. 2005. *Capacity Building for Decentralised Education Service Delivery in Pakistan*. ECDPM Discussion Paper 57G.
- Watson, D. et Yohannes, L. 2005. *Renforcement des capacités pour la fourniture décentralisée des services d'éducation en Éthiopie*. Document de réflexion ECDPM N° 57H.

Série réflexion

- Brinkerhoff, D.W. 2005. *Organisational Legitimacy, Capacity and Capacity Development*. ECDPM Discussion Paper 58A.

Rapport intérimaire

- Morgan, P., Land, T. and Baser, H. 2005. *Study on Capacity, Change and Performance: Interim Report*. ECDPM Discussion Paper 59A.

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Cette fondation indépendante créée en 1986, a un objectif double :

- renforcer les capacités des acteurs publics et privés des pays ACP et d'autres pays moins avancés ; et
- améliorer la coopération entre les partenaires du développement européens et de la région ACP.

Le Centre met l'accent sur **quatre thèmes** étroitement liés :

- Politique de développement et action extérieure de l'UE
- Coopération économique et commerciale ACP-UE
- Partenariats multiacteurs et gouvernance
- Coopération au développement et capacités

Le Centre coopère avec d'autres organismes et dispose d'un réseau de collaborateurs en Europe et dans les pays ACP. Les connaissances, les idées et l'expérience tirées du dialogue, du travail en réseau, des recherches et consultations sur le terrain, sont largement partagées avec les publics cibles des pays ACP et de l'UE grâce à des conférences internationales, à des réunions d'experts, aux médias électroniques et à diverses publications.

Centre Européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)

Onze Lieve Vrouweplein 21
NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas
Tél +31-(0)43-350 29 00
Fax +31-(0)43-350 29 02
info@ecdpm.org www.ecdpm.org

La présente étude a été réalisée par l'ECDPM dans le cadre d'une étude générale du CAD de l'OCDE intitulée **Capacité, changement et performance** et financée par le Département pour le développement international (DfID, Royaume-Uni), l'Agence suédoise de développement international (Sida) ainsi que par certaines des organisations ayant fait l'objet des études de cas. **La traduction de cette étude a été financée par l'Organisation internationale de la Francophonie.**



Les résultats de cette étude, des rapports intérimaires ainsi que les explications méthodologiques peuvent être consultés sur les sites www.capacity.org et www.ecdpm.org. Pour plus d'information, veuillez contacter Mme Heather Baser (hb@ecdpm.org).

ISSN 1571-7577