

Adhérer à une pratique novatrice

Capacités de suivi-évaluation et renforcement des capacités

Auteur : David Watson, Consultant en gouvernance et consultant associé de l'ECDPM < david.watson@btinternet.com >

Après de nombreuses années d'expérience de terrain, David Watson s'interroge sur la valeur du suivi-évaluation. Récemment, toutefois, l'apparition de nombreuses méthodes innovantes de S&E lui a donné un nouvel espoir. Il nous explique pourquoi.

La plupart des suivis-évaluations (S&E), en particulier celui du renforcement des capacités, ont été onéreux, inconséquents et inopérants. Telle était du moins la conclusion que je tirais de mon expérience pratique dans les domaines de la planification, de la conception, de la gestion et du S&E des politiques et des activités de développement. Le S&E semblaient rarement aboutir à des initiatives efficaces de gestion prenant la forme d'un changement de pratiques. Il s'accompagnait encore plus rarement d'une réflexion et d'un apprentissage collectifs parmi les acteurs. On avait l'impression que le S&E était simplement « quelque chose que le bailleur devait faire », puisque les bailleurs sont tenus, à juste titre, de rendre compte des dépenses qu'ils engagent au titre de l'aide au développement. Il s'ensuivait trop souvent que les partenaires nationaux participaient ou s'intéressaient peu, sinon pas du tout, aux activités de suivi et d'évaluation. Dans un certain sens, cette situation était inévitable, étant donné les déséquilibres dans le domaine des ressources et l'inégalité qui en découlait dans les rapports de pouvoir entre bailleurs de fond et bénéficiaires, dans le « business » du développement.

Je poursuivrai toutefois sur un ton plus optimiste. Une étude documentaire que j'ai effectuée récemment, et quelques descriptions remarquables de pratiques de S&E innovantes, génératrices de capacité, m'ont paru très encourageantes. Les problèmes que j'ai observés ont été largement reconnus et certains praticiens et agences donatrices s'efforcent d'y remédier. Les articles de ce numéro de Capacity.org présentent quelques-unes de ces pratiques innovantes; il faut espérer qu'ils encourageront les lecteurs à se renseigner davantage sur ces techniques de suivi qui stimulent le renforcement des capacités.

La notion de « capacité »

Les débats sur le suivi se rapportant aux capacités se heurtent trop souvent à une mauvaise compréhension de la notion de « capacité ». Pour les divers professionnels des agences de développement (bailleurs de fond, banques multilatérales de développement et ONG), ce domaine de la pratique du développement n'est pas encore bien défini. La littérature n'offre pas non plus de définition généralement acceptée du terme « capacité ».

Une étude effectuée récemment par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) a défini la capacité comme étant « cette nouvelle combinaison de propriétés, de ressources, d'aptitudes et de relations qui permettent à un système humain de fonctionner, de survivre et de s'autorenouveler » (voir encadré). Se fondant sur 18 études de cas portant sur des organisations et des réseaux du monde entier, l'étude conclut que la « capacité » revêt de multiples dimensions. Il en ressort que nous devons reconnaître toutes ses dimensions et en tenir compte dans nos actions de renforcement des capacités, en particulier dans nos méthodes de S&E des capacités.

Les dimensions des capacités

Jusqu'à ce jour, on a considéré le développement des capacités d'une organisation de fonctionner (c'est-à-dire d'obtenir des résultats en matière de développement) comme le principal objet, et souvent le seul, des actions de renforcement des capacités. Les méthodes de gestion axées sur les résultats, en particulier le « cadre logique », sont donc encore souvent utilisées pour évaluer les besoins de projets de renforcement des capacités, et pour en concevoir tous les détails. Ces techniques reposent sur le principe d'un lien « linéaire » reliant les divers aspects des initiatives de renforcement des capacités, allant de la fourniture de ressources (assistance technique et matériel, par exemple) à l'obtention de résultats (amélioration de la compétence de personnes ou d'unités de service, par exemple) ; fondée sur certaines hypothèses, cette démarche permet de réaliser des objectifs spécifiques (amélioration des prestations de services) et finalement des objectifs globaux (amélioration de la



Dans l'étude de l'ECDPM, toutefois, un examen attentif des études de cas et de la littérature a révélé d'autres capacités qui semblent également indispensables pour la réussite et la viabilité des organisations, des réseaux ou des secteurs. Par exemple, une organisation performante doit être à même d'agir, de s'organiser et d'influencer les autres. Une organisation répondant à ces critères établit des rapports productifs avec d'autres acteurs de

l'environnement dans lequel elle opère, et revêt une certaine légitimité aux yeux de ces acteurs. La capacité de l'organisation à s'adapter et à s'autorenouveler est essentielle; elle va de pair avec l'aptitude à maîtriser le changement en soi-même ou bien chez d'autres acteurs, et à adopter des idées nouvelles. Les études de cas ont également révélé une autre capacité des organisations performantes : leur disposition à atteindre un certain degré de cohérence, comprenant la définition et le maintien des valeurs fondamentales qui régissent le mode d'opération de l'organisation.

La pensée systémique

Ces aptitudes, caractéristiques et capacités des organisations, réseaux ou systèmes performants trouvent un écho dans une certaine conception de la gestion que, je l'avoue, j'ai découverte récemment : la pensée systémique, et la théorie de la complexité en particulier. Il s'agit en fait de perspectives, plutôt que de théories globales, qui cherchent à comprendre le comportement des organisations (et des individus) dans des cadres multiorganisationnels complexes, interactifs et confus, tels que le secteur de la santé d'un pays. Selon ces perspectives, le renforcement des capacités est un processus non linéaire (contrairement à la gestion axée sur les résultats): il a tendance à être associé à de multiples causes, solutions et effets, dont certains sont non intentionnels ou totalement imprévisibles. Il est donc difficile, voire impossible, d'attribuer des résultats déterminés à des actions particulières de renforcement des capacités.

Dans de nombreux pays en développement, les actions de renforcement des capacités du secteur public n'ont pas donné de résultats satisfaisants, malgré les efforts intensifs déployés pour la conception et les ressources considérables affectées à ces initiatives pendant plusieurs décennies. De toute évidence, on se heurte à des facteurs touchant au contexte institutionnel et politique du secteur public. Mais ces difficultés n'expliquent pas totalement le succès limité.

Des études récentes ont également montré une insuffisance importante de capacités, au sein des agences de développement, dans le domaine de la gestion, de la motivation et des ressources de la fonction S&E, en particulier pour le renforcement des capacités. Certains observateurs ont tenté d'expliquer cette faible performance par la nature complexe de la notion de capacité et par l'importance apparente, révélée dans les études de cas de l'ECDPM et dans une grande partie de la littérature traitant de la pensée systémique, des interactions et de l'interdépendance des individus, des groupes de travail et des organisations, ainsi qu'à l'importance de la remontée d'informations.

Capacité, changement et performance

Il convient de constater toutefois que les méthodes formelles de gestion axée sur les résultats, appliquées à la conception des programmes et au suivi de la performance, ont un rôle de premier plan à assumer, dans des conditions bien définies (malheureusement rares dans le secteur public). Il faut par exemple que l'organisation soit disposée à accepter un appui au renforcement des capacités; que les acteurs eux-mêmes soient désireux et capables d'évaluer les capacités dont ils ont besoin, et qu'ils puissent effectivement les définir sans ambiguïté (plus facile à dire qu'à faire dans le secteur public); que des mesures incitatives encouragent à améliorer la performance; et que le leadership et « l'appropriation » de l'organisation soient fermes et clairs. Certaines études de cas de l'ECDPM offrent des exemples encourageants d'organisations dans lesquelles ces facteurs étaient présents et ont permis d'atteindre des résultats satisfaisants en matière de renforcement des capacités, à l'aide d'un cadre de gestion axée sur les résultats.

D'autres études de cas de l'ECDPM donnent des renseignements encourageants concernant le suivi. Elles montrent comment les organisations ont obtenu des effets manifestes sur les capacités lorsqu'elles ont été encouragées à tirer les enseignements de leurs propres expériences, et qu'elles ont élaboré des techniques pour développer leurs capacités en conséquence, conformément au principe de la pensée systémique.

Des méthodes innovantes

Il est également réconfortant de lire des informations sur les méthodes innovantes de suivi du renforcement des capacités qui ont été appliquées ces dernières années, notamment par de grandes ONG internationales. Parmi ces méthodes, citons le système de reddition de comptes, d'apprentissage et de planification (ALPS) d'ActionAid, la technique du changement le plus significatif et la cartographie des incidences du CRDI.



Ces méthodes présentent des caractéristiques qui se situent dans la ligne de la pensée systémique. Elles impliquent des interactions structurées entre les acteurs. Elles ne consistent pas exclusivement à relever des mesures quantitatives, mais aussi à créer un consensus sur les améliorations qualitatives qui contribueront à atteindre les grands objectifs des systèmes en question. Elles reposent sur des expériences au jour le jour et sur des thèmes nouveaux, et non sur des indicateurs de progrès fixés d'avance. Elles utilisent des « histoires de terrain » pour « donner un sens » à partir de la réalité pratique et des effets qui s'ensuivent. Elles cherchent à démystifier le S&E, permettent même aux acteurs ou aux bénéficiaires les plus vulnérables de faire entendre leur voix dans la réflexion périodique, et cultivent ainsi des capacités d'analyse critique, de débat et de prise de décision. Il apparaît également que ces techniques peuvent contribuer de façon considérable à l'apprentissage et favoriser ainsi directement le développement des capacités organisationnelles (et individuelles).

On est toutefois tenté de conclure que les bailleurs qui apportent un appui au renforcement des capacités sont généralement confrontés à un dilemme. D'un côté, ils doivent pouvoir montrer les résultats de leurs programmes d'aide à leurs responsables politiques et aux « gendarmes » de l'instance de contrôle financier de leur pays. Ils sont ainsi incités à utiliser un cadre conceptuel et des outils de gestion de programmes conformes à une méthode axée sur les résultats. D'un autre côté, cependant, des éléments relevés dans un certain nombre d'études et d'évaluations récentes montrent que ces techniques axées sur les résultats (quelques exceptions mises à part) ne sont pas propices aux acceptions plus larges du terme « capacité », ni aux échanges et à l'apprentissage qui contribueront au renforcement des capacités sur le long terme.

L'obligation de rendre compte

Il ressort de ce qui précède que l'obligation de rendre compte génère un facteur d'influence important tant dans la pensée systémique que dans les méthodes de gestion axée sur les résultats. On peut faire une distinction entre la responsabilité « exogène » et la responsabilité « endogène ». La responsabilité exogène recouvre ce que les gouvernements et les organisations « bénéficiaires » sont redevables au gouvernement de l'acteur ou aux agences prêteuses, qui doivent eux-mêmes rendre compte au plan comptable et politique. La responsabilité endogène se rapporte à une structure ou à une organisation qui doit répondre de son action devant ses propres clients, les hommes politiques locaux, ses membres ou les usagers de ses services.

Les faits semblent montrer que les modalités de l'assistance et les mécanismes de suivi informels et innovants qui reposent sur la pensée systémique sont plus propices aux mécanismes de responsabilité endogène. Ces mécanismes à leur tour sont mieux à même d'encourager l'amélioration de la performance et de renforcer « l'appropriation » que les mécanismes de suivi axés sur les résultats, formels et orientés vers les contrôles, qui sont appliqués par les bailleurs pour servir leur propre responsabilité « exogène », à l'égard en dernier ressort des instances de contrôle financier des pays développés.

Le renforcement des capacités de prestation

On observe donc des signes prometteurs permettant de penser que les méthodes de suivi qui encouragent la participation des acteurs, les échanges, l'autoévaluation, la réflexion critique et, en fin de compte, l'apprentissage collectif ont tendance à renforcer les capacités d'obtenir des résultats. Ces méthodes permettent également aux organisations de s'organiser, d'innover, de s'adapter et d'avoir de meilleurs rapports avec les autres acteurs. Elles encouragent les organisations à raffermir leur cohérence et à introduire des valeurs à respecter dans la manière de « faire des affaires ». En d'autres termes, ces techniques aident à renforcer les dimensions plus « équilibrées » des capacités, affichées par les organisations performantes présentées dans les études de cas de l'ECDPM.

Il apparaît également que, si les bailleurs sont confrontés à un dilemme critique en matière de reddition de comptes pour leurs programmes de renforcement des capacités, ils sont de plus en plus disposés à apporter un appui à la responsabilité endogène et aux mécanismes de suivi à l'aide des méthodes innovantes de S&E présentées dans ce numéro de Capacity.org.

David Watson est l'auteur de plusieurs études de cas conduites dans le cadre de l'étude de l'ECDPM et d'un document thématique, M&E of Capacity and Capacity Development. Ce dernier porte sur la littérature spécialisée et les méthodes innovantes de suivi-évaluation des capacités et de renforcement des capacités du secteur public et des ONG, tant dans la perspective de la gestion axée sur les résultats que dans celle de la pensée systémique.

Une version intégrale de cet article (en anglais), accompagnée de notes et de références, est disponible sur <http://www.capacity.org>.

Lecture

T.A. Abma (2003)
[Learning by telling: Storytelling workshops as an organizational learning intervention](#),
Management Learning, 34(2): 221.

ActionAid International (2006)
[Alps: Accountability, Learning and Planning System](#)

C. Bennet et al. (2004)
[The PISA Action Guide: Community-Driven Tools for Data Collection and Decision Making](#), PACT.

J. Chapman (2002)
[Systems Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently](#). Demos.

ECDPM (2006)
[Initial Mapping of Approaches towards M&E of Capacity and Capacity Development](#) _____ (draft)

R. Davies et J. Dart (2005)
[The 'Most Significant Change' \(MSC\) Technique: A Guide to Its Use](#), MandE.

A. Hauge (2002)
[Accountability: to what end?](#) UNDP Development Policy Journal, 2: 73.

J. Horstman (2004), in L. Groves et R. Hinton, eds,
[Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development](#), Earthscan, p. 51.

P. Morgan (2006)
[The Concept of Capacity](#) (draft), ECDPM.

PNUD (2006)
[Capacity Assessment Practice Note](#).

Bureau de l'évaluation du PNUD (2002)
[Handbook on Monitoring and Evaluating for Results](#).

E. Ostrom et al. (2002)
[Aid, Incentives and Sustainability](#) (summary) Sida Studies in Evaluation 02/01.

D. Watson (2006) Monitoring and Evaluation of Capacity and Capacity Development, ECDPM Discussion Paper 58B.

M. Wheatley et M. Kellner-Rogers (1999)
[What do we measure and why??](#) J. Strategic Resource Management.

Banque mondiale (2003)
[World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People](#)

Banque mondiale (2005)
[Capacity Building in Africa](#): An OED Evaluation of World Bank Support. Washington, World Bank.

World Bank (2005)
[2004 Annual Report on Operations Evaluation](#). Washington, World Bank Independent Evaluation Group.

Liens

[ActionAid](#)

[Appreciative Inquiry](#)

[Care International](#)

[Christian Aid](#)

[Clear Horizon](#)

[Centre européen de gestion des politiques de développement \(ECDPM\)](#)

[Initiative Pélican](#)