

Série Evaluation et capitalisation

exPost
ExPost



Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités

Fanette Bardin, division Animation et prospective, AFD

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris - France
www.afd.fr

Avertissement

Ce travail a été piloté conjointement par la division Animation et prospective, et par la division de l'Évaluation et de la capitalisation de l'Agence Française de Développement (AFD), avec le soutien de la Cellule Assistance Technique Renforcement des Capacités (CAT/RC).

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2011

Mise en page : Eric THAUVIN

Sommaire

Introduction	5
1. Constats de l'analyse croisée	9
1.1 Constats sur les actions de soutien au renforcement des capacités	9
1.2 Constats sur les capacités des acteurs des programmes de l'AFD	11
2. Enseignements de l'analyse croisée sur le renforcement des capacités	13
2.1 Un processus endogène de changement	13
2.2 Un processus qui s'inscrit dans une vision stratégique d'un secteur ou d'une organisation	14
2.3 Une démarche systémique	14
3. Perspectives de l'analyse croisée	15
3.1 Redimensionner les approches de soutien au renforcement des capacités	15
3.2 Redimensionner les outils et les pratiques de soutien au renforcement des capacités	16
Annexe	21

Introduction

Contexte et objectifs de l'analyse

Clef des mécanismes de développement et référence incontournable du discours sur la relation partenariale, le renforcement des capacités (RC) occupe une place importante dans les orientations stratégiques de la coopération française. En vue de répondre aux nouveaux enjeux de développement, de renforcer l'impact développemental de ses interventions, de contribuer à l'amélioration de la qualité et de la durabilité de ses actions mais également de mieux répondre aux besoins multiformes de ses partenaires, l'AFD s'est engagée, depuis 2007, dans un processus de réflexion sur le RC et ambitionne de se doter d'une stratégie opérationnelle dans ce domaine.

A travers l'analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées menées par l'AFD entre 2007 et 2009, cette note vise à enrichir l'état des lieux des pratiques de l'Agence en matière de RC et à approfondir la réflexion stratégique sur le sujet.

Le concept de renforcement des capacités

Généralisée à la fin des années 1980 sous le terme de *capacity building*, le concept de « renforcement des capacités »¹ s'est véritablement imposé dans les années 2000, notamment à travers les réflexions sur l'efficacité de l'aide et la Déclaration de Paris. Ce redimensionnement de la place du RC dans les stratégies de développement a conduit à une extension de son champ d'analyse et d'intervention. Initialement considéré comme un processus technique de transfert brut de connaissances ou de modèles organisationnels du Nord vers le Sud (principalement *via* l'assistance technique résidente et la

formation), le RC s'apparente désormais, selon les propres termes de l'Agence, à « un processus de changement destiné à améliorer la performance d'un système et sa faculté de s'adapter aux exigences de l'environnement ». Piloté par les pays partenaires avec le soutien des bailleurs, ce processus repose sur une démarche systémique plaçant au cœur de son analyse l'organisation et l'environnement dans lequel elle évolue.

Depuis 2006, trois définitions officielles du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE) font désormais référence pour la communauté de bailleurs² :

- **capacités** = « aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès » ;

- **RC** = « processus par lequel les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent adaptent et préservent les capacités au fil des ans » ;

- **soutien au RC** = « actions permettant de soutenir, faciliter, déclencher le renforcement de capacités et les processus de changement connexes ».

Les bailleurs disposent de plusieurs moyens d'intervention pour soutenir le RC :

- une fonction de conseil des équipes des bailleurs ; cette expertise interne peut être mobilisée dans le cadre d'un dialogue sectoriel, au cours du cycle de projet ou pour de la production intellectuelle (étude et animation de formation) ;

¹ *Capacity development* en anglais

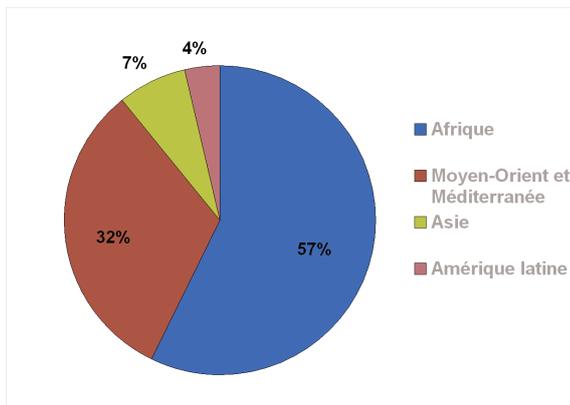
² OCDE (2006), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques*, Paris.

- le montage institutionnel des projets, c'est-à-dire la définition du mode opératoire d'un projet (instance de pilotage, gestion financière, etc.) ;
- le financement direct d'outils spécifiques de RC, soit
 - i*) expertise de long terme (assistance technique résidente) ;
 - ii*) expertise ponctuelle, complémentaire, apportée le plus souvent sous la forme de missions de type consultant (études, assistance technique ponctuelle, formations) ;
 - iii*) expertise court terme itérative ;
 - iv*) gestion et mutualisation des connaissances visant à capitaliser sur les acquis d'expérience en interne ou en externe (à travers par exemple des évaluations, des ateliers et séminaires, du travail en réseau).

Description de l'échantillon

L'échantillon comporte vingt-huit évaluations *ex post* sur les cinquante évaluations menées par l'AFD depuis 2007. Ces vingt-huit évaluations ont été retenues sur la base d'une méthode d'échantillonnage non aléatoire respectant la distribution géographique et sectorielle des cinquante évaluations susmentionnées³. On observe dans cet échantillon une large prédominance de l'Afrique (57 %) ainsi que des secteurs « Infrastructures et développement urbain » (31 %) et « Eau et assainissement » (25 %).

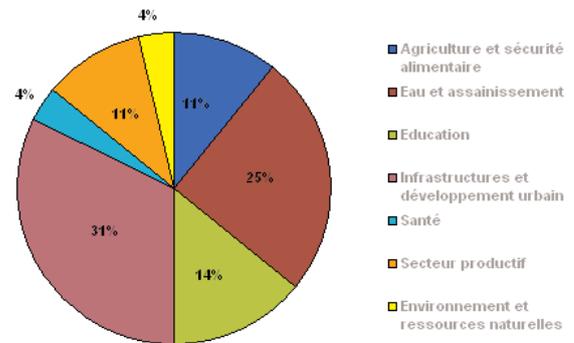
Graphique 1. Répartition géographique de l'échantillon



Source : auteur, à partir des documents de l'AFD.

³ Il convient de noter que la répartition géographique et sectorielle de l'échantillon n'est pas conforme à celle du portefeuille global de l'AFD

Graphique 2. Répartition sectorielle de l'échantillon



Source : auteur, à partir des documents de l'AFD.

Par ailleurs, sur l'ensemble des concours étudiés, 22 % ne font aucune référence au RC. Les 78 % restant sont essentiellement constitués de concours intégrant une composante de RC ou d'autres, dans lesquels le RC occupe une place marginale. Les concours dédiés spécifiquement au RC sont très peu nombreux. Il convient enfin de noter que 53 % des concours de l'échantillon sont financés sur subvention.

Méthodologie d'analyse

L'examen transversal des rapports d'évaluation et des documents de projet des vingt-huit concours de l'échantillon⁴ a été complété par quelques entretiens menés auprès des chefs de projet et des chargés de mission de la division Capitalisation et Evaluation du département de la Recherche de l'AFD.

Limites de l'exercice

- Un niveau inégal d'informations sur le RC. Malgré des canevas similaires, les documents de projets et les rapports d'évaluation ne comportent pas le même niveau de précision

⁴ Ces documents (fiches de performances des projets post-évalués) sont accessibles sur le site www.afd.fr/evaluation-capitalisation.

en ce qui concerne le RC. Dans plusieurs cas, les actions ou composantes de RC⁵, ainsi que les outils de soutien direct au RC n'ont pas pu être clairement identifiés. De même, les informations sur les réalisations, les résultats et l'impact des actions de soutien au RC se sont avérées insuffisantes pour analyser en profondeur les conditions et leurs modalités de mise en œuvre.

- *Des périodes d'instruction anciennes.* Compte tenu du pas de temps relativement long des interventions de l'AFD et du caractère *ex post* des évaluations décentralisées, les concours renvoient à des périodes d'instruction et des dates d'approbation relativement anciennes. On constate ainsi une large prédominance des approches projets et une faible proportion d'interventions d'appui à la définition et la mise en œuvre de politiques publiques. Cependant, les entretiens et l'examen de documents de projet plus récents ont montré que

les constats dressés dans cette analyse restent d'actualité.

- *Des définitions hétéroclites de la notion de capacités.* Les évaluateurs ne partagent pas une définition commune de la notion de capacités, ce qui restreint le champ d'analyse comparative. Si certains d'entre eux semblent limiter cette notion à un ensemble de compétences et de connaissances, d'autres l'élargissent *i)* aux moyens humains d'une organisation, *ii)* à ses moyens matériels et *iii)* à ses ressources financières. Bon nombre d'évaluateurs analysent également la notion de capacités dans sa dimension individuelle, en référence au niveau de compétence individuelle, et dans sa dimension organisationnelle. Ils sont cependant moins nombreux à prendre en compte la dimension institutionnelle, qui se réfère notamment à l'environnement institutionnel et au système de gouvernance.

⁵ Les outils de soutien direct au RC sont décrits dans un paragraphe précédent (Le concept de renforcement des capacités portant sur les moyens d'intervention des bailleurs pour soutenir le RC).

1. Constats de l'analyse croisée

1.1 Constats sur les actions de soutien au renforcement des capacités

Les constats dressés dans les évaluations décentralisées portent plus sur les conditions de montage et les logiques d'intervention du soutien au RC que sur leurs modalités de mise en œuvre et leurs résultats.

A travers deux remarques convergentes, les évaluateurs mettent cependant en évidence que les actions de soutien au RC ne sont pas toujours menées à terme de manière satisfaisante :

- dans quelques concours, les composantes ou les actions de RC n'ont pas été exécutées, ou ont été interrompues en cours d'exécution. C'est, par exemple, le cas de la composante de RC du programme d'aménagement des terres irrigables de la plaine du Gharb (Maroc)⁶, qui a été interrompue peu après son lancement ;
- dans d'autres concours, les actions de RC n'ont que partiellement produit les résultats attendus.

1.1.1 Un soutien au renforcement des capacités qui se fonde sur une logique de l'offre.

- Les évaluateurs constatent que les approches de soutien au RC sont orientées par une logique de l'offre : impulsées dans de nombreux cas par l'Agence, elles répondent plus à ses exigences et à des conceptions internes qu'à celles des pays partenaires. La logique d'intervention du projet d'émergence des organisations professionnelles paysannes du

Burkina Faso, par exemple, semble plus émaner de la vision de l'AFD et des autres bailleurs sur la structuration du secteur agricole dans le pays. De plus, le montage des opérations est généralement conçu à partir d'outils d'évaluation et de faisabilité mobilisés sur demande de l'Agence et, dans certains cas, directement déployés par ses équipes. Ces outils peuvent dès lors être perçus par les pays partenaires comme une exigence externe, à l'instar des audits organisationnels conduits au sein d'institutions de microfinance dans le cadre du projet d'appui aux mutuelles d'épargne et de crédit Ya Komor aux Comores. Ces institutions ont en effet décrit ces audits en ces termes : « *une ingérence, [...] un outil de destruction et non un outil de diagnostic approfondi des problèmes que les appuis devaient prendre en charge. [...] Les procédures [...] ont provoqué l'éloignement de certaines institutions [...] qui n'avaient pas toujours bien compris les raisons fondées d'un tel processus* ».

- Cette approche par l'offre peut, dans certains cas, faire écho à des contextes institutionnels peu préparés à la mise en place d'un processus de RC :

- dans les cas où la vision politique des décideurs sur le secteur ou l'organisation apparaît insuffisamment élaborée ;
- dans les cas de divergences sur les orientations stratégiques au sein d'un secteur ou d'une organisation. Ainsi, dans le cadre du programme d'aménagement des terres irrigables de la plaine du Gharb, l'évaluateur note « *l'existence de plusieurs visions très contrastées de la façon dont il convient d'analyser et de remédier aux réels problèmes qui se posent [...] au niveau du fonctionnement des ORMVAM⁷* ».

⁶ Appui à la réflexion institutionnelle de l'Office régional de mise en valeur du Gharb (ORMVAG).

⁷ Offices régionaux de mise en valeur agricole du Maroc.

• Cette même approche peut engendrer des choix stratégiques sur le RC auxquels les pays partenaires n'adhèrent pas entièrement. Cette situation peut générer une certaine résistance de ces pays, à l'origine d'importants blocages institutionnels. Ainsi, en l'absence d'approbation des instances dirigeantes des mutuelles sur la programmation et le choix des chantiers, le projet d'appui aux mutuelles d'épargne et de crédit Ya Komor a pris fin prématurément. La « *volonté de l'AFD (et des partenaires techniques et financiers) de dicter certaines façons de faire* », ainsi que la faible prise en compte des positions burkinabés sur le rôle des Chambres régionales d'agriculture ont également contribué à la fin prématurée du projet.

1.1.2 Un soutien au renforcement des capacités appréhendé à travers une approche technicienne.

• Le soutien au RC répond, dans de nombreux cas, à un objectif de fiabilisation technique des partenaires ou de sécurisation des investissements. Dans cette perspective, le RC est réduit à sa simple conception technique et à un rôle strictement instrumental. Dans le projet de mise aux normes de l'aéroport international de Moroni aux Comores, par exemple, les actions de RC se sont principalement limitées à des formations techniques dispensées par les constructeurs, en complément des investissements en équipements de navigation aérienne. Ces formations portaient notamment sur la chaîne radio, les émetteurs récepteurs, les onduleurs et la rampe de balisage. Il n'en demeure pas moins que ce type d'interventions constitue un moyen efficace pour appréhender les risques non fiduciaires d'un projet.

• Le montage des opérations repose sur des analyses techniques qui ne prennent pas suffisamment en considération l'environnement institutionnel et le système dans son ensemble. *Les évaluateurs constatent que les approches parfois techniques qui en résultent disposent d'un faible « ancrage institutionnel »*, comme dans le plan foncier rural du Ganzourgou au Burkina Faso. Centré sur la mise en œuvre

d'opérations de sécurisation foncière, ce projet n'a pas pris en compte « *l'évolution des rôles des différentes institutions impliquées dans la chaîne de mise en œuvre de ces opérations* ». En conséquence, les acteurs du projet n'ont que peu utilisé les produits élaborés dans le cadre de ce plan, notamment les orthoplans. *Les évaluateurs soulignent également que les logiques d'intervention plutôt « techniques » tiennent faiblement compte des règles de fonctionnement du système et s'intéressent peu à ses aspects informels* tels que : le contexte culturel, le contexte social, les questions de motivation, les relations interpersonnelles et les questions d'influence. Ainsi, toujours dans le cadre du projet de mise aux normes de l'aéroport de Moroni, les insuffisances dans la sécurité aérienne ont été appréhendées dans une perspective technique (principalement à travers l'installation d'équipements de navigation aérienne), en négligeant l'importance du renforcement de la « *culture de la sécurité qui se manifeste par la priorité donnée à la sécurité et à la sûreté dans le travail quotidien [...] (pour) gérer un aéroport dans des conditions satisfaisantes* ».

1.1.3 Un soutien au RC formulé en des termes insuffisamment clairs et précis

• Les évaluateurs mettent en évidence :

- le manque de précision dans la formulation des objectifs initialement poursuivis ou des réalisations attendues ;
- le peu de clarté dans la présentation des activités de RC.

On peut ainsi lire, dans l'évaluation de la deuxième ligne de crédit pour la formation professionnelle au Maroc, « *les différentes actions à prévoir ne sont pas suffisamment détaillées à la phase amont de la conception du projet [...]* » et, dans le projet d'émergence des organisations professionnelles agricoles du Burkina Faso : « *l'incertitude totale et le vide sur la séquence de mise en place d'un tel programme* » ;

- la cohérence parfois peu explicite entre les objectifs spécifiques, les réalisations attendues et les activités ;
- le manque de précision et de réalisme, voire même l'absence d'indicateurs *ex post*.

Les difficultés de formulation du soutien au RC en des termes suffisamment clairs et précis sont en partie liées à la nature intrinsèque du RC : il s'agit, en effet, d'un processus non linéaire produisant des changements qui ne peuvent être parfaitement anticipés et maîtrisés sur le long terme.

- Le manque de clarté dans la formulation des composantes peut, dans certains cas, masquer des incertitudes ou des divergences sur la stratégie de RC. L'évaluateur du programme d'aménagement des terres irrigables (Maroc) estime ainsi que « *la description trop sommaire de la logique d'ensemble*

du projet est à la fois la conséquence de cette absence de vision commune et la cause de la non-atteinte des quelques résultats escomptés en la matière».

- Ces formulations imprécises rendent également difficile la mesure du niveau de réalisation des objectifs visés et ne permettent donc pas d'effectuer un suivi et évaluation rigoureux des composantes de RC. L'évaluateur du programme suscite relève ainsi « *des lacunes majeures au niveau du suivi/rapportage/pilotage du projet, qui résultent essentiellement des insuffisances au niveau de sa formulation* ».

1.2 Constats sur les capacités des acteurs des programmes de l'AFD

1.2.1 Une inadéquation des capacités des acteurs qui affecte l'efficacité, l'efficience et la durabilité des actions.

Dans près de 30 % des rapports, les évaluateurs soulignent l'inadéquation des capacités des acteurs au regard de leur rôle et des résultats attendus des projets.

- Ce constat est le plus souvent relevé dans le cas des maîtrises d'ouvrage, en référence à leurs capacités à remplir leurs missions générales ou à assumer leur rôle dans les projets. Compte tenu de leur responsabilité centrale en matière de développement et dans la chaîne de mise en œuvre des opérations, l'inadéquation de leurs capacités affecte plus particulièrement l'efficacité, l'efficience et la durabilité des projets. Par exemple, dans le projet d'adduction d'eau potable à Kindia en Guinée, l'évaluateur relève que « *les agents actuels de la SEG Kindia n'ont pas le profil adéquat pour gérer de manière efficace le système d'approvisionnement en eau potable de la ville de Kindia mis à leur disposition* ».

- Les évaluateurs soulignent plus spécifiquement la faiblesse des capacités des maîtrises d'ouvrage à assurer la gestion ou la maintenance de nouveaux équipements ou infrastructures. Ce constat est d'ailleurs élargi aux acteurs en charge de la gestion ou de la maintenance des investissements (concessionnaires, associations d'usagers, fonds d'entretien, etc.) Ainsi, dans le projet d'assainissement du tronçon de route RN1 au Togo, les évaluateurs mettent en évidence la faiblesse des capacités du fonds d'entretien routier — dissous à la fin du projet — et des structures de gestion routière, qui affecte directement la viabilité technique et financière du projet.

- L'inadéquation des capacités des maîtres d'œuvre, et plus particulièrement des entreprises de travaux⁸, est également mise en évidence dans quelques rapports. Elle affecte directement l'efficience des actions, en raison de retards dans l'exécution des marchés, et parfois de résiliations (comme dans le projet de protection du Lac Sud de Tunis), mais également la qualité des ouvrages et la durabilité des actions.

⁸ Cette inadéquation est constatée au regard des résultats attendus du projet.

1.2.2 Une inégale prise en compte des besoins de RC des différents acteurs des projets

De nombreux évaluateurs pointent « l'insuffisante prise en compte des besoins de RC » dans les projets et « l'absence d'activités de RC »⁹ en réponse à ces besoins.

- Ce constat est souvent relevé dans le cas des administrations centrales et des agences parapubliques qui assument le rôle de maîtrise d'ouvrage. Ces institutions ne peuvent généralement pas être substituées à d'autres dans l'exercice de leurs fonctions ; il est donc particulièrement important de les renforcer dans ce domaine.

- Les rapports soulignent également le manque d'attention accordée aux besoins des administrations déconcentrées et des collectivités locales. Dans des contextes de décentralisation récente, la mise en place de dispositifs de soutien au RC à destination des collectivités territoriales, souvent peu préparées à leur rôle, peut s'avérer très utile. L'évaluateur du programme de viabilisation des quartiers populaires de Cotonou et Porto-Novo (Bénin) souligne, par exemple, « l'attention (qui) devra être accordée dans le nouveau contexte institutionnel actuel, au renforcement des ressources et des capacités municipales en matière de maîtrise d'ouvrage. Une politique de résorption de l'habitat insalubre à l'échelle d'un territoire urbain suppose une maîtrise d'ouvrage en capacité d'inscrire ces opérations dans un cadre de cohérence globale sur le territoire ».

- Dans des contextes où l'ensemble des opérateurs techniques présente un niveau de capacités insuffisant par rapport aux besoins des projets, il peut être pertinent de mettre en

place des actions ciblées de soutien au RC. On dénombre peu d'initiatives de ce type. Il convient cependant de signaler l'exemple d'une formation de mise à niveau sur les techniques de construction dispensée aux entreprises attributaires du projet de promotion de l'éducation de base (PPEB) au Mali. Dans d'autres contextes, la question de l'insuffisance des capacités des opérateurs techniques (et plus spécifiquement des entreprises de travaux) se pose en d'autres termes : elle résulte, le plus souvent, d'une évaluation insuffisamment approfondie des capacités, et d'une sélection inappropriée de ces acteurs.

- Les rapports d'évaluation mettent également en évidence le besoin de RC des organisations de la société civile et plus spécifiquement des jeunes organisations créées dans le cadre des projets. L'évaluateur du projet de réhabilitation et de réforme de la gestion des forages motorisés au Sénégal déclare : « Les Asufor¹⁰ créées sont jeunes, inexpérimentées, fragiles et ont besoin d'un appui conseil soutenu ». Dans une perspective similaire, l'évaluateur du projet d'appui à l'offre éducative de base, au Burkina Faso, constate qu'« en l'absence d'activités dans le sens du RC », les associations de mères éducatrices chargées du recrutement et du maintien des élèves dans chaque complexe scolaire implanté ne sont pas parvenues à jouer leur rôle. Le soutien au RC se révèle d'autant plus important lorsque ces structures sont chargées de la gestion et de la maintenance d'équipements et d'infrastructures. Dans le projet d'aménagement des terres irrigables de la plaine du Gharb, l'évaluateur pointe l'attention insuffisante accordée aux besoins des Associations d'usagers des eaux agricoles ; elles ont été, selon lui, « insuffisamment préparées à d'autres rôles potentiels, comme leur implication dans le recouvrement des redevances de l'eau ».

⁹ Ces formulations sont relevées dans de nombreux rapports d'évaluation.

¹⁰ Associations des usagers des forages.

2. Enseignements de l'analyse croisée sur le renforcement des capacités

2.1 Un processus endogène de changement

• L'analyse croisée des évaluations décentralisées révèle les limites des approches de soutien au RC fondées sur une logique de l'offre. Les évaluateurs montrent, de manière corrélative, l'efficacité et l'efficience des approches de soutien au RC axées sur la demande et basées sur le principe d'*ownership*¹¹. Ils mettent ainsi en évidence que le RC est un processus endogène qui suppose de se positionner en soutien aux dynamiques internes des pays partenaires. Le soutien au RC ne doit pas nécessairement résulter d'une initiative du pays partenaire : il doit plutôt être l'aboutissement d'un dialogue rapproché et d'une interaction avec celui-ci, en respectant son niveau de préparation au changement et sa vision du changement.

• Un processus endogène de changement se construit à partir des éléments suivants :

- *une reconnaissance, de la part des décideurs, des besoins de changement*, pouvant résulter notamment de la pression des usagers ou des clients, de l'offre d'un partenaire technique et financier ou de la nécessité d'adaptation aux évolutions de l'environnement ;

- *une volonté réelle de changement de la part des décideurs* : elle doit traduire une volonté d'assumer la responsabilité de la mise en œuvre du changement et de mobiliser les ressources en interne. Dans l'évaluation de la composante d'appui à la gestion décentralisée du PPEB, au Mali, l'évaluateur évoque, comme facteur de succès, la « *volonté politique affirmée de mettre les communautés et leurs organisations au cœur de la gestion participative et concertée de l'éducation* » ;

- *une vision globale du changement*, chez les décideurs, qui justifie et oriente ce même changement. Elle indique, en restant très générale, les objectifs visés et les grandes caractéristiques du processus de changement ;

- *un consensus plus large autour de la vision du changement et de ses enjeux*. Ce consensus peut émerger du dialogue sectoriel ou de la conduite d'une évaluation ;

- *une capacité de gestion du changement* et un pouvoir d'influence de la part des décideurs.

Ces éléments ne s'inscrivent pas nécessairement dans un processus linéaire et ne sont pas des conditions nécessaires et suffisantes à une dynamique endogène de changement.

¹¹ Le terme anglais a été ici conservé car la traduction française — *appropriation* — n'est pas totalement équivalente au sens recherché. Ce concept est complexe à appréhender : il est difficilement mesurable et fluctuant selon les acteurs et le temps.

2.2 Un processus qui s'inscrit dans une vision stratégique d'un secteur ou d'une organisation

• L'analyse croisée des évaluations décentralisées met en évidence les limites des démarches de soutien au RC engagées dans un contexte institutionnel insuffisamment préparé. Les évaluateurs montrent que le RC se construit à partir d'une vision stratégique claire et partagée d'un secteur ou d'une organisation. L'existence d'un référentiel stratégique commun permet de mettre en cohérence les contributions extérieures de soutien au RC avec les défis sectoriels, en vue de contribuer à la performance globale du secteur. Le « référentiel stratégique » se réfère ici à un ensemble d'orientations stratégiques guidant un secteur ou une organisation, qui n'est pas nécessairement formalisé dans un document politique cadre. Ce référentiel offre un cadre qui facilite l'émergence du changement et la mise en œuvre des actions de RC.

• En l'absence d'un tel référentiel, le bailleur peut soutenir le développement de cette vision stratégique et contribuer plus

globalement à créer les conditions favorables au changement en appuyant :

- *le dialogue sectoriel*, qui permet de faire émerger de manière continue des idées, des solutions, des pratiques innovantes à partir de processus multiples d'apprentissage, de négociation et de prise de décision des différents acteurs ;

- *des initiatives pilotes innovantes*. Dans le cadre du plan foncier rural de Ganzourgou au Burkina Faso, par exemple, les solutions innovantes déployées dans le projet ont permis d'« *alimenter le processus d'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural [...] et nourri certaines dispositions prises ou envisagées par le projet de loi : attestations de possession foncière* ».

2.3 Une démarche systémique

• L'analyse croisée des évaluations décentralisées met en évidence le caractère systémique d'une démarche de RC réussie. En effet, le RC s'inscrit dans des contextes dynamiques où intervient une multiplicité d'acteurs, de normes et réglementations institutionnelles, de facteurs structurels et d'individus. Compte tenu de la multiplicité des interrelations et des interactions entre les éléments de ce système, ainsi que l'organisation de ces interrelations et interactions, l'analyse en amont doit appréhender le système dans sa globalité. Cette appréhension permet d'identifier les facteurs de blocages ainsi que les leviers de changement sur lesquels peut s'appuyer le processus de RC. L'évaluateur du projet de construction de postes de péage et de pesage, mené à Ahozon et Sirarou (Bénin) rappelle ainsi l'importance de « *prendre le temps de*

négocier et d'informer suffisamment toutes les parties prenantes, du secteur public comme du secteur privé, dont les réformes institutionnelles risquent d'affecter les intérêts ».

• Dans cette perspective, la démarche de soutien au RC influence une multitude d'acteurs dont les intérêts divergent et fluctuent avec le temps. Les évaluateurs montrent l'importance de les impliquer tout au long du processus de RC, en vue notamment de faciliter la mise en œuvre du changement et de limiter les résistances qu'ils pourraient y opposer. Ceci implique d'importants efforts de communication et de dialogue multi-acteurs.

3. Perspectives de l'analyse croisée

Le caractère multiforme et évolutif des besoins des partenaires, la spécificité des contextes et la complexité des systèmes appellent à faire évoluer les approches en matière de soutien au RC. Cette évolution a pour objectif d'améliorer l'accompagnement des acteurs du développement et de renforcer

la durabilité des actions engagées. La mise en perspective des constats et des enseignements tirés de l'analyse croisée des évaluations décentralisées permet de dégager quelques orientations pouvant guider le redimensionnement du soutien au RC.

3.1 Redimensionner les approches de soutien au renforcement des capacités

3.1.1 Soutenir une approche sur mesure du soutien au RC

L'analyse croisée des évaluations décentralisées met en évidence qu'il est plus efficace d'adapter les réponses à une situation donnée et aux objectifs visés, plutôt que de chercher à réunir les conditions préalables d'un projet de soutien au RC et appliquer des solutions « clés en main ». En effet, en fonction du contexte d'intervention, du niveau de capacités et des changements en jeu, le soutien au RC peut s'établir à partir de conditions distinctes et selon des modalités différentes.

3.1.2 Renforcer l'appui à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques

Les politiques publiques apparaissent comme une porte d'entrée privilégiée pour le RC. En effet, l'appui à leur définition et à leur mise en œuvre permet notamment :

- l'intégration de l'ensemble des acteurs du système (par exemple, un secteur) au processus de RC. Les actions écla-

tées de soutien au RC aboutissant à un « saupoudrage » de mesures peuvent se révéler souvent sans effet réel ni impact, dans la mesure où elles ne tiennent pas compte des interrelations et interactions au sein du système ;

- une intervention qui porte sur les systèmes nationaux et les questions transversales (gestion des finances publiques ou de la fonction publique) mais également sur les objectifs sectoriels et l'amélioration du niveau de services fourni aux populations ;

- un dépassement de la vision instrumentale du soutien au RC et un positionnement des questions de capacités au centre des enjeux de performance. Les stratégies de RC doivent s'intégrer aux stratégies sectorielles ;

- un appui à la construction de solutions d'ensemble, plutôt que la mise en œuvre d'actions dispersées, sans cohérence, comme l'illustre l'évaluation du programme d'intervention de l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI) en Tunisie (encadré 1).

Encadré 1. Le besoin de solutions d'ensemble : l'évaluation du programme d'intervention de l'ANHI en Tunisie

Selon l'évaluateur du programme d'intervention de l'ANHI (Tunisie), « une politique de résorption de l'habitat insalubre à l'échelle d'un territoire urbain ne peut simplement consister en l'enchaînement et la juxtaposition d'opérations d'aména-

gement, pour aussi techniquement efficaces qu'elles soient. Une telle politique suppose une maîtrise d'ouvrage en capacité d'inscrire ces opérations dans un cadre de cohérence globale sur le territoire, en capacité aussi d'organiser la convergence des acteurs et des politiques à convoquer dans l'objectif du développement urbain inclusif qu'elle vise. [...] La réalisation des objectifs quantitatifs extrêmement ambitieux qu'elle s'est donnés se heurte à des problèmes de différentes natures, pour une part parfaitement identifiés dans le cadre des opérations conduites, qui ne peuvent plus se satisfaire de solutions ad hoc, au cas par cas [...]. Elle impose des solutions d'ensemble. »

3.2 Redimensionner les outils et les pratiques de soutien au renforcement des capacités

3.2.1 Renforcer l'analyse institutionnelle en amont

• La construction d'une approche « sur mesure » et systématique de RC suppose une bonne compréhension, en amont, des contextes d'intervention et des organisations partenaires. Il peut, dès lors, s'avérer pertinent de renforcer l'analyse institutionnelle en amont pour mieux appréhender les questions institutionnelles et organisationnelles dans la conception des appuis. Centré sur l'examen des « systèmes ouverts » (cf. encadré 2) et basé sur les principes d'économie politique, ce type d'analyse contribue à :

- développer une compréhension approfondie des facteurs et processus politiques, économiques et sociaux qui gouvernent la performance d'un système ;
- prendre en compte des rapports de forces, les normes et les règles du jeu formelles et informelles qui régissent ce système ;
- identifier les leviers de changement et les potentiels facteurs de blocage.

Le dialogue régulier entretenu entre l'AFD — notamment les agences locales — et les partenaires contribue à approfondir la connaissance du contexte.

Encadré 2. L'approche des systèmes ouverts

« Toute organisation (ou unité au sein d'une organisation, ou tout réseau d'organisations) est considérée comme un système comprenant des éléments interdépendants enracinés dans un contexte à partir duquel l'organisation obtient des moyens ou ressources (input), les utilise pour organiser les processus de production et aboutit à des réalisations (output). La survie de l'organisation et sa croissance dépendent de son adaptation aux évolutions de son environnement et de la façon dont elle peut influencer sur ces évolutions, ainsi que de l'obtention de produits appréciés par les acteurs extérieurs, ce qui lui permet à nouveau de se procurer des ressources (tirées de ses ventes sur le marché ou émanant d'un gouvernement ou d'une autre source). Le contexte offre des incitations à l'organisation, la poussant à adopter certains comportements. Certaines incitations favorisent la productivité, la croissance et le développement des capacités, alors que d'autres encouragent la passivité, le repli, voire une fermeture. »

Source : Commission européenne (2005), Analyse institutionnelle et développement des capacités, pourquoi et comment ?, document de référence n°1, Collection outils et méthodes, Luxembourg.

- L'analyse institutionnelle s'appuie sur un cadre analytique comportant plusieurs éléments dont, notamment, *i)* les réalisations du système (produits et services) ; *ii)* le contexte structurel, institutionnel et l'interaction entre les structures, les institutions, les organisations et les acteurs individuels ; *iii)* les moyens et les ressources mis à disposition d'une chaîne de production et de fourniture de services (ressources financières, ressources humaines, technologie, matériel, services et connaissances) ; *iv)* le schéma organisationnel.

- Une analyse institutionnelle se conduit avec les pays partenaires dans le respect du principe d'*ownership* de ces pays et du rôle de soutien des bailleurs. Elle contribue ainsi à alimenter le dialogue bailleur/partenaires et à développer une compréhension commune des contraintes et des leviers de changement. La réussite des appuis au RC dépend souvent moins d'un bon montage opérationnel que d'un dialogue étroit entre bailleurs et partenaires.

Encadré 3. L'enjeu de l'analyse institutionnelle : l'expérience d'un projet hydraulique, au Mali.

L'expérience de ce projet illustre l'importance d'approfondir l'analyse institutionnelle en amont en vue d'identifier les leviers de changement et les facteurs potentiels de blocage. Dans le projet Hydraulique villageoise, au Mali, la mise en œuvre des réformes institutionnelles d'entretien et de gestion de l'eau - visant notamment à transférer les compétences de l'Etat aux collectivités et la délégation de gestion à des associations d'usagers de l'eau potable (AUEP) - s'est heurtée à « *des poches de résistance au changement* » qui n'avaient pas été anticipées. Les structures introduites par le projet n'ont pas été adoptées par l'ensemble des populations qui ont continué, dans certains villages, à faire « *fonctionner leurs structures opérationnelles précédentes (associations villageoises, caisses villageoises, caisse du comité de gestion scolaire). [...] (Il s'agit de) leurs systèmes traditionnels de collecte pour assurer l'entretien et le fonctionnement régulier du nouvel équipement* ». Cette situation « *s'est trouvée confortée par l'influence et l'emprise des chefs de villages* », dont l'autorité est plus reconnue par la communauté, malgré le transfert de compétences aux collectivités. Ces facteurs socio-culturels n'ont pas été suffisamment analysés lors du montage du projet. L'évaluateur estime que le projet aurait pu : « *s'appuyer sur cette force en les impliquant et en les responsabilisant dans le choix des membres des structures de gestion (AUEP, Comité), en étroite collaboration avec les autorités communales.* »

3.2.2 Elargir le référentiel de solutions

L'offre de solutions sur mesure suppose une gamme d'instruments diversifiés, flexibles et permettant une réelle progressivité des interventions en fonction de la maturité des partenaires. Pour pouvoir adapter les réponses au contexte et aux organisations ciblées, il est indispensable d'élargir le référentiel de solutions et de séquencer les appuis dans le temps. Ce référentiel peut ainsi s'envisager à trois niveaux du processus de changement.

1. *Soutien à l'émergence des conditions favorables au changement.* Ce niveau d'intervention doit permettre d'appuyer le

partenaire dans le développement d'une vision globale du changement et d'un large consensus autour de cette vision. Cet appui peut prendre plusieurs formes : *i)* soutien global au cadre de dialogue sectoriel ; *ii)* contributions directes (échanges d'expériences, analyses conjointes, production intellectuelle) pour nourrir et susciter le dialogue ; *iii)* soutien ciblé au cadre de dialogue sectoriel en vue d'améliorer les interactions et le dialogue inter-acteurs, les processus de négociation et le partage d'informations.

2. *Accompagnement de la conception du changement* par un dialogue rapproché entre l'Agence et les pays partenaires, une

expertise interne ou externe permettant de procéder aux phases analytiques préalables du changement (étude de faisabilité, mission d'instruction, etc.) et d'appuyer le montage institutionnel des projets.

3. *Appui à la mise en œuvre du changement*, à travers des dispositifs d'accompagnement pouvant combiner plusieurs outils de RC : *i)* expertise de long terme ; *ii)* expertise de court terme ponctuelle ou itérative ; *iii)* gestion et mutualisation des connaissances visant à capitaliser — en interne ou en externe — sur les acquis d'expérience (à travers, par exemple, des évaluations, des ateliers, des séminaires ou du travail en réseau)

3.2.3 Rechercher de nouvelles modalités de financements

En dépit de quelques contre-exemples, l'AFD finance le soutien direct au RC principalement sur subvention¹². Compte tenu des niveaux actuels de subvention et de l'ampleur des besoins de RC, il peut être utile de se tourner vers de nouvelles modalités ou de nouveaux mécanismes de financement pour mieux répondre aux besoins des pays partenaires. Face à l'apparente faible propension des maîtrises d'ouvrage à financer ce type d'actions sur prêt, il est important d'examiner la question du financement du RC dans le cadre d'une réflexion stratégique sur le soutien au RC.

Notons, sur ce sujet, l'existence de mécanismes établis par certaines divisions de l'Agence pour les contreparties privées ; ceux-ci visent à faciliter la négociation avec les partenaires sur les changements à opérer (isolement de l'avantage financier comparatif pour la division Secteur financier et appui au secteur privé et équivalent subvention pour l'Ingénierie financière)¹³.

¹² L'AFD dispose de plusieurs supports financiers : *i)* spécifiques en fonction des secteurs (Facilité d'appui au renforcement des capacités de gouvernance FRCG, Facilité de renforcement des capacités en microfinance) ou des géographies (fonds d'étude et de renforcement des capacités FERC) ; *ii)* non spécifiques.

¹³ Issu des travaux sur les lignes directrices de soutien au RC menés en 2010 par le département Technique opérationnel de l'AFD.

3.2.4 Introduire une plus grande souplesse dans la définition des modalités d'appui et de pilotage

L'approche stricte par la planification (*planned approach*), qui prévaut dans la communauté de l'aide au développement, ne semble pas totalement conforme aux caractéristiques des processus de RC. Fondée sur les principes du cadre logique, elle suppose de définir un schéma d'intervention fixe en fonction d'objectifs et de résultats prédéfinis. Or, compte tenu de leur complexité, les changements en jeu dans tout processus de RC ne peuvent être parfaitement anticipés et maîtrisés.

Le recours à une approche incrémentale doit donner la flexibilité nécessaire pour expérimenter, pour s'adapter aux évolutions des besoins et des priorités de RC et pour prendre en compte les progrès dans la compréhension des enjeux. Cette approche se fonde sur des processus non linéaires et itératifs ; elle suppose d'introduire une plus grande souplesse dans la définition des modalités d'appui et de pilotage et, plus globalement, dans les procédures opérationnelles. Elle peut ainsi faire usage de plans et de cadres d'objectifs, mais dans un horizon de temps plus court.

3.2.5 Renforcer la coordination inter-bailleurs

La complexité et l'envergure des problématiques de RC nécessitent une mise en cohérence globale des actions ainsi qu'une mise en commun des efforts entre bailleurs. Il est donc préférable de miser sur la synergie des moyens et la complémentarité des interventions — ou outils — entre bailleurs, en fonction de leurs avantages comparatifs en matière de RC. Dans certains secteurs, la position de chef de file permet également d'impulser plus facilement une démarche complète de RC.

La coordination inter-bailleurs peut prendre plusieurs formes, notamment :

- une mutualisation des connaissances sur le contexte d'intervention et/ou la conduite de travaux conjoints d'analyse ;
- un partage d'informations sur les apports respectifs de RC ;

- une coordination des appuis de RC ;

- la mise en place de fonds communs gérés par un bailleur ou par le pays partenaire.

Les bénéfices de la coordination inter-bailleurs se confirment surtout dans la perspective d'un alignement sur les politiques publiques et les stratégies de RC des pays partenaires.

Annexe. Référence des projets de l'échantillon analysé¹⁴

N°	Pays	Titre du Projet	Dates du projet	Evaluateurs	Date de l'évaluation
CBJ1012	Bénin	Construction de postes de péage/pesage à Ahozon et Sirarou	1999-2008	Tokou Dada, Dogbe Gnimadi et Ogui	2009
CBJ1126	Bénin	Viabilisation des quartiers populaires de Cotonou et Porto-Novo	2004-2007	Tokou Dada, Dogbe Gnimadi et Ogui	2009
CBF1133	Burkina Faso	Plan d'action pour le financement du monde rural (PA/FMR)	1998-2006	Kabore (Grefco)	2009
	Burkina Faso	Emergence des organisations professionnelles agricoles (PA/OPA)	1998-2003	Thiéba (Grefco)	2009
	Burkina Faso	Plan foncier rural de Ganzourgou – PASA 2	1998-2006	Thiéba, (Grefco)	2009
CBF1148	Burkina Faso	Projet d'appui à l'offre éducative de base (Paoeb)	2001-2007	Coulibaly, Conombo, Tassebo et Kabore (IMC)	2009
CKH 3000	Cambodge	Projet d'appui à la certification et à la commercialisation du caoutchouc au Cambodge	2004-2008	Sofreco	2009
CKM1054	Comores	Appui aux mutuelles d'épargne et de crédit Ya Komor	2000-2005	PlaNet Finance	2009
CKM3001	Comores	Mise aux normes de l'aéroport international de Moroni	2003-2008	Cabinet Ectar	2009
CGN1098	Guinée	Alimentation en Eau Potable (AEP) Kindia / Projet d'adduction d'eau potable à Kindia en Guinée	1999-2006	Semis	2009
CML1184	Mali	Projet hydraulique villageoise	1999-2005	Synergie Conseil	NC
CML1214	Mali	Promotion de l'éducation de base (PPEB)	2006-2009	Cabinet Capéf	2009
CML0095	Mali	Développement local GAO	1991-2006	Synergie Conseil	2009
CMA1027	Maroc	Financement du programme d'aménagement des terres irrigables des secteurs Est 1 et 4 de la plaine du Gharb (ORMVAG)	2000-2005	Staatsen	2008
CMA1024	Maroc	Financement partiel du programme d'intervention de l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI) au Maroc	1998-2005	Gret et ACT consultants	2008
CMA1023	Maroc	Ligne de crédit Formation professionnelle	1999-2007	Chelbi (ACC)	2009
CMA1069	Maroc	Projet d'eau et d'assainissement liquide d'Oujda	2001-2006	Léger, Phénixa, Maroc	2009
CMA1053	Maroc	Assainissement liquide Meknès	1999-2006	Léger (Phénixa)	2009
CNE1082	Niger	Hydraulique villageoise Maradi	2000-2006	Bunec	2009
CNE1102	Niger	Projet de Développement local Tillabéri - PDLT (Phase 2)	2001-2007	BNIC SCP	2009
CLC 3000	Sainte-Lucie	Programme de réhabilitation des routes d'accès	2003-2008	VEV Consulting	2009
CSN 1139	Sénégal	Projet de réhabilitation et de réforme de la gestion des forages motorisés au Sénégal (Regefor)	2001-2007	Senagrosol	2008

¹⁴ Ces projets sont disponibles sur le site de l'AFD, portail de l'évaluation.

N°	Pays	Titre du Projet	Dates du projet	Evaluateurs	Date de l'évaluation
CSN1186	Sénégal	Projet d'appui à la pêche artisanale - sud : Papasud	2002-2007	Cabinet Sen Ingénierie Consult	2009
CTD 1105	Tchad	Amélioration de l'offre de soins au Tchad	2000-2007	Centre de support en santé internationale, Tchad	2009
CTG1117	Togo	Renforcement du tronçon routier Kante-Tanjouare RN1 Pays Togo Secteur Transport (CAD 21020)	2003-2008	Bureau ouest africain des experts et consultants (BOAEC)	2009
CTN1030	Tunisie	Financement d'une 2 ^e ligne de crédit pour la formation professionnelle	2000-2005	Chelbi (ACC)	2008
CTN1041	Tunisie	Protection du Lac Sud de Tunis	1999-2007	Khrouf (EICO) Tunisie	2009
CTN1047	Tunisie	Programme de réhabilitation des quartiers populaires des communes urbaines de Tunisie	1997 et 2002-2007	Boyer, Baunard, Chabbi, Souami, Grünewald (URD)	2007
CTR3006	Turquie	Ligne de crédit Halkbank	2006-2007	Ekose Consulting	2007
CVN1025	Vietnam	Développement de la culture du café arabica	1999-2007	Asconit Consultants	2009

