

INTRODUCTION DE RÉFORMES BASÉES SUR LE CONTEXTE: ADAPTATION D'UN OUTIL D'ÉVALUATION DES PERFORMANCES DE GESTION EN AFRIQUE DU SUD ET EN OUGANDA

DU AISHA ALI (MASTERS STUDENT)

OCTOBRE 2019

INTRODUCTION

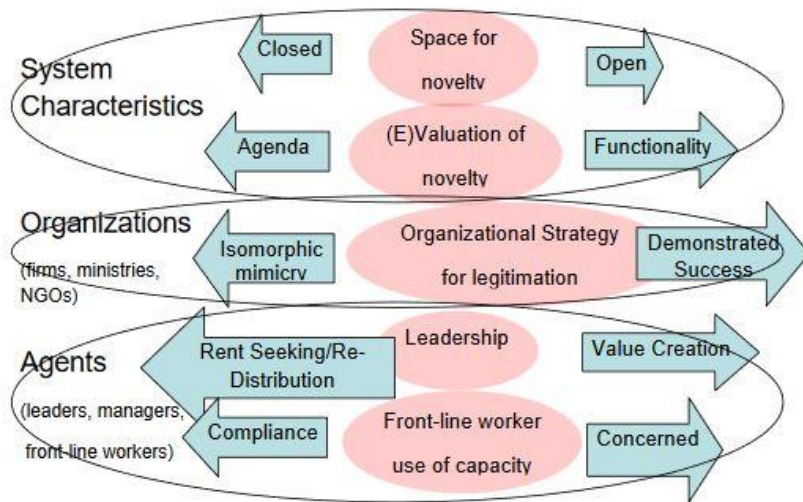
Le programme de réforme institutionnelle dans les pays en développement a fini par être dominé par des méthodes et des approches préconisant l'adaptation des meilleures pratiques internationales, généralement issues des pays développés, sans analyse contextuelle des besoins des pays en développement (Grindle, 2007). Ces réformes conçues et financées par des sources extérieures ont montré des résultats inégaux et variés pour résoudre les problèmes de développement complexes de ces pays. Cette étude explore la nature du processus d'adaptation des réformes de performance de gestion en Afrique du Sud et en Ouganda, en utilisant le modèle d'adaptation itérative par problème (PDIA) proposé par Andrews (2013).

Ce mémoire fait valoir que les réformes mises en œuvre dans ces pays n'ont pas donné les résultats optimaux car elles n'ont pas été contextualisées pour s'adapter aux contextes des pays locaux. En utilisant le modèle PDIA, l'étude a analysé le processus d'adaptation d'une intervention spécifique de réforme institutionnelle en Afrique du Sud et en Ouganda - MPAT - afin d'explorer plus avant les conditions d'adaptation et de tester cette proposition.

DÉFIS DE CAPACITÉ DES ÉTATS ET MODÈLE PDIA

Les réformes du secteur public sont généralement conçues pour répondre aux problèmes de capacités des gouvernements. Les institutions bénéficiaires de la réforme ont eu tendance à changer de forme et non de fonction, de telle sorte qu'après une série d'interventions de réforme, le ministère de l'Éducation dispose d'un cadre législatif qui semble offrir une éducation de base de qualité alors qu'en réalité, la qualité de l'éducation de base ne s'améliore pas malgré les lourds investissements dans la réforme. Andrews (2011) décrit ce phénomène comme un piège de capacité.

Les institutions gouvernementales ont tendance à rester bloquées dans le piège des capacités, car l'écosystème dans lequel elles opèrent est fermé à la nouveauté, pénalise l'innovation et récompense les tendances à la survie. Selon Andrews (2011), les réformes ont tendance à réussir car elles tentent d'intervenir à un niveau donné en introduisant un nouveau système de performance de gestion au niveau de l'institution. Andrews (2011) avance le modèle PDIA comme alternative possible aux approches de réforme traditionnelles pour faire face au piège des capacités dans lequel se trouvent de nombreux pays en développement.



Source: **Capability Traps: The Mechanisms of Persistent Implementation Failure**

PDIA renonce à cette idée de simplement copier la forme sans se focaliser sur la manière dont l'innovation qui a réussi a réussi - elle permet de résoudre les problèmes actuels. PDIA garde le problème au centre du processus de réforme de telle sorte que, lors de chaque test, itération et adaptation, les concepteurs de la réforme réexaminent le problème et le contexte plus large pour que l'intervention reste ciblée. Les concepteurs de réformes ont tendance à concevoir une solution en définissant l'apparence du problème une fois résolu, et avec chaque test et itération, on mesure le degré de résolution du problème avant de l'adapter de manière globale.

Cette approche a des implications sur la façon dont les concepteurs de réformes comprennent le;

1. Contexte de la réforme
2. Contenu de la réforme
3. Engagement de l'agence
4. Valeur de la réforme

Ceux-ci sont discutés en relation avec l'Ouganda et l'Afrique du Sud ci-dessous

CONTEXTE DE LA RÉFORME: COMPRENDRE LE CONTEXTE DE LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES

Lors de l'adaptation de MPAT en Afrique du Sud et en Ouganda, le contexte a souvent été négligé pour diverses raisons. Vous trouverez ci-dessous quelques exemples de la façon dont le contexte a été négligé dans les deux pays.

- **Recours excessif à des modèles externes** - L'adaptation du MPAT en Afrique du Sud a été influencée par les modèles internationaux et les meilleures pratiques, et en a été influencée. L'un des effets de ce type de cadrage a été que la conception et la mise en œuvre de la réforme étaient liées à des règles, se concentrant principalement sur le suivi des aspects régulateurs de la performance de gestion et ignorant les expressions cognitives normatives et culturelles émergentes du processus.
- **Harmonisation du MPAT avec les structures institutionnelles existantes** - L'Afrique du Sud a adapté le MPAT au caractère centralisé unique au Canada, en négligeant le caractère décentralisé du cadre institutionnel sud-africain. En Ouganda, il semble que l'approche consiste à introduire le MPAT de

manière décentralisée et à incorporer de nouveaux aspects du MPAT dans des systèmes existants tels que le GAPR.

- Le contenu du MPAT en Ouganda semble avoir emprunté de manière significative à l'expérience sud-africaine - malgré les différences considérables dans le contenu et les caractéristiques de leurs services publics.
- **Concentration inadéquate des problèmes** - En Ouganda, alors que le processus de conception du MPAT était encore en cours au moment de la rédaction de ce document, l'identification et la focalisation des problèmes semblaient refléter l'expérience sud-africaine. En Ouganda, les problèmes de prestation de services restent importants dans l'ensemble, avec les problèmes liés à la gestion du service public, à la corrosion de l'éthique du service public et au niveau élevé d'ingérence politique apparaissant comme des problèmes plus importants à résoudre. Ces problèmes sont une caractéristique unique du contexte ougandais qui devrait être approfondi pour élaborer une hiérarchie plus précise des problèmes de conception et de mise en œuvre du MPAT.

CONTENU DE LA RÉFORME: IMPORTANCE DE LA CONCEPTION DE CONTENU APPROPRIÉE DANS UNE RÉFORME CONTEXTUELLEMENT PERTINENTE

Lors de l'adaptation des meilleures pratiques internationales, les problèmes actuels qui doivent être résolus sont souvent enfouis sous le poids d'un contenu hautement spécifique et dense provenant de pays où les contextes institutionnels et leurs mécanismes régulateurs, normatifs et culturo-cognitifs sont bien développés. Cela a des implications sur le contenu du MPAT dans les deux pays.

- Le MPAT n'évalue que les éléments régulateurs et omet les éléments normatifs et cognitifs culturels des institutions.
- **Fatigue liée aux réformes** résultant des tendances au mimétisme isomorphique. Les concepteurs de la réforme en Ouganda devraient considérer cela comme une contrainte contextuelle liée à la fatigue de la réforme évidente dans certains cercles de la fonction publique.

AGENCE DE RÉFORME: ENGAGEMENT DE GRANDE AGENCE DANS L'ADAPTATION DES RÉFORMES AU CONTEXTE

- En Afrique du Sud, les acteurs de la réforme étaient naturellement enclins à engager un vaste engagement, compte tenu de l'héritage laissé par l'apartheid dans la prise de décision centralisée et l'exclusion
- Les contraintes de ressources et une approche pragmatique de la part des concepteurs de réformes tenant compte des dynamiques institutionnelles et politiques ont limité un engagement plus large en Ouganda
- La réforme politique d'une réforme pourrait être une arme à double tranchant; comme le peut la consultation à grande échelle
- Il existe de grandes différences dans les conditions politiques, les capacités administratives et les ressources qui ont des implications sur l'approche adoptée par les concepteurs de réformes pour introduire le MPAT en Ouganda.

VALEUR DE LA RÉFORME: DÉFINITION DES RÉSULTATS DU PROCESSUS D'INTRODUCTION DE LA RÉFORME

Comme souligné dans l'approche PDIA, la nature itérative de la mise en œuvre de la réforme devrait permettre de dégager des solutions politiquement acceptables et possibles dans la pratique (Andrews, 2013). Les itérations dans le processus MPAT étaient limitées à certains aspects techniques des réformes et n'étaient pas sensibles à des contextes plus vastes et changeants. En conséquence, les solutions pertinentes aux problèmes soulevés au fur et à mesure de l'application de la réforme n'ont pas été élaborées.

- Souligne l'importance d'établir et de maintenir l'acceptabilité politique (et la copropriété) des réformes au sein des pouvoirs centraux et des gardiens;
- Confusion en tant que forme d'adaptation - Des résultats positifs sont apparus au cours de la mise en œuvre du MPAT en Afrique du Sud lorsque les concepteurs de réformes se sont embrouillés face aux contraintes contextuelles changeantes.
- Les lacunes dans la conception du contenu et le manque de réactivité face aux contextes affectent la valeur de la réforme

CONCLUSION

L'objectif principal de cette étude était d'explorer les conditions dans lesquelles des réformes institutionnelles spécifiques sont introduites en Afrique du Sud et en Ouganda à travers le cas de l'outil d'adaptation des performances de gestion (MPAT). Dans les deux pays, de véritables tentatives ont été faites pour contextualiser les efforts de réforme dans la mise en œuvre du MPAT, mais en Afrique du Sud, ils ont souvent été limités par le degré de réactivité face aux changements politiques dynamiques compromettant l'acceptabilité politique du processus. En Ouganda, où le processus était en cours au moment de la rédaction de ce document, le principal problème était de savoir comment réduire et intégrer le contenu et l'approche de la prestation du MPAT afin de l'adapter aux capacités administratives et aux réalités politiques sur le terrain. En dépit de ces problèmes, les partisans d'approches contextuelles des réformes; tels que l'adaptation itérative axée sur les problèmes; continuer à souligner que tous les résultats, bons ou mauvais, restent pertinents et qu'ils se présentent comme des institutions préexistantes pour l'itération, l'apprentissage et l'adaptation.