

Un programme de développement du secteur privé qui fait le « développement différemment » : le programme de développement du secteur privé du DFID en RDC

Une évaluation de la conception initiale du programme et de sa mise en œuvre

Résumé

d'apprentissage

Novembre 2018

Pays

République Démocratique
du Congo

Auteur

Decision Support Unit

Il s'agit d'un « résumé d'apprentissage » élaboré par le programme de développement du secteur privé (DSP) du Département britannique pour le développement international (DFID) en République démocratique du Congo (RDC).

Ce résumé fait partie d'une série qui sera publiée par l'unité d'aide à la décision (UAD) du programme. Les résumés sont conçus pour partager des informations qui aident d'autres personnes à tirer parti de l'expérience acquise dans la réalisation de ce programme novateur.

Introduction

Le programme DSP du DFID en RDC a bénéficié d'une conception novatrice. Il a été créé par des leaders de la réflexion sur les approches de développement tenant compte de la complexité, et la logique qui sous-tend la conception est conforme à la pensée actuelle prônée par le mouvement « Doing Development Differently »¹. Le processus de conception a été publié sous forme d'étude de cas par l'Overseas Development Institute².

Ce résumé d'apprentissage résume la conception initiale et examine comment l'idée de « meilleur ajustement » a évolué lors de sa mise en pratique.

Compte tenu du caractère pionnier de cette approche, les expériences en RDC constituent une excellente occasion d'évaluer la pertinence de ce type de conception flexible et la validité des hypothèses sous-jacentes. Ce faisant, nous espérons fournir des points d'apprentissage utiles à d'autres qui travaillent sur des programmes similaires ou à ceux qui cherchent à intégrer la logique de la complexité à leur conception de programmes.

1 <http://doingdevelopmentdifferently.com>

2 B. Ramalingam, M. Laric, and J. Primrose (2014) 'From best practice to best fit: Understanding and navigating wicked problems in international development', *document de travail de l'Overseas Development Institute*

Le programme : un aperçu

DFID a lancé un programme DSP novateur d'une valeur de 100 millions de livres sterling en RDC. Il s'agit d'un programme ambitieux et à grande échelle visant à « améliorer les revenus des pauvres » dans un environnement extrêmement complexe et touché par les conflits.

En quoi consiste le programme ?

Le programme DSP travaille avec les parties prenantes du secteur privé de toute la RDC pour créer des « marchés performants » et développer un « environnement d'affaires propice aux opportunités économiques pour les populations démunies »³.

Pourquoi ce programme était-il nécessaire ?

Le développement du secteur privé dans les États fragiles et touchés par des conflits est essentiel pour la création d'emplois, la réduction de la pauvreté et la création de la stabilité. S'il est correctement mis en œuvre, le développement inclusif du secteur privé en RDC fournirait des moyens de subsistance alternatifs à ceux qui, autrement, prendraient les armes ; il permettrait d'élargir les choix économiques des femmes et des adolescentes ; et il fournirait à l'État les recettes fiscales nécessaires pour garantir les services sociaux indispensables.

Quelle était la théorie du changement (TdC) pour cette intervention ?

Malgré son potentiel économique, la RDC reste désespérément pauvre. Des décennies de conflit et d'instabilité ont fait des ravages et 69% de la population vit dans la pauvreté⁴.

L'analyse de rentabilisation du programme répertorie un certain nombre d'« obstacles » qui affectent le DSP en RDC. Ceux-ci incluent le faible accès au crédit, la corruption généralisée, les coûts élevés de mise en conformité et l'instabilité provoquée par les conflits et l'incertitude politique. Le diagramme ci-dessous est un aperçu des sept obstacles principaux présentés dans la conception initiale du programme, supposés entraver le développement du secteur privé en RDC. Ces problèmes résultent de multiples défaillances des marchés, des gouvernements et de la coordination. Ils sont rassemblés dans le diagramme autour de quatre thèmes : accès au financement, développement du marché, environnement d'affaires et corruption. Le diagramme montre un certain nombre de boucles de rétroaction générant des

³ Analyse de rentabilisation et résumé des interventions pour le développement du secteur privé en RDC (2014)

⁴ Banque mondiale, Groupe de travail sur la pauvreté dans le monde, 2018

cercles vicieux ou des pièges.

La TdC du programme DSP affirme que le fait de remédier à ces contraintes permettra d'accéder à des services financiers, à des marchés performants et à un environnement commercial favorable, qui « favorisera les opportunités économiques pour les pauvres », ce qui se traduira par « une amélioration des revenus des pauvres ».

Graphique. 1. Les OBSTACLES affectant le DSP en RDC



Une conception basée sur la « logique de la complexité »

Dans l'analyse de rentabilisation, DFID a affirmé que le développement du secteur privé en RDC était un problème complexe par nature. Beaucoup de caractéristiques idiosyncratiques et interdépendantes sont à la fois les causes et les effets d'une économie sous-développée. S'attaquer à l'un de ces problèmes de manière isolée a donc peu de chances de débloquer le DSP. Le système dans son ensemble doit changer.

La conception du programme a donc incorporé les principes de la complexité, qui stipule que dans un système complexe, l'avenir est par nature imprévisible. Savoir à l'avance comment créer un changement global est donc, par définition, impossible.⁵ Au lieu de cela, les programmeurs ont donc cherché à introduire une approche qui interviendrait dans plusieurs secteurs et à différents niveaux de l'économie (en particulier au niveau du système de marché et de l'environnement des entreprises), en réagissant de manière flexible aux nouvelles opportunités.

La conception initiale visait donc à s'éloigner de l'approche standard « linéaire » de la gestion de programmes. L'analyse de rentabilisation⁶ ne fournissait au départ que des indications très générales sur l'orientation du programme et ses interventions de départ. Cela incluait des énoncés clairs sur les impacts et les résultats censés servir de « boussole » pour les projets plutôt que des objectifs quantifiés en termes de réalisation et de performance :

Impact - réduire la pauvreté en améliorant les revenus des pauvres

Résultat - accès aux services financiers, au bon fonctionnement des marchés et à un environnement commercial porteur qui favorise les opportunités économiques pour les pauvres.

⁵ Adapté de W Frej et B Ramalingam (2011), «Foreign Policy and Complex Adaptive Systems: Exploring New Paradigms for Analysis and Action», document de travail de l'Institut Santa Fe, SFI

⁶ Analyse de rentabilisation et résumé des interventions pour le développement du secteur privé en RDC (2014).

Les autres principes importants de la logique de la complexité appliqués à la conception initiale sont les suivants :

- Des portefeuilles d'interventions tenant compte de la complexité et du contexte doivent être élaborés au fil du temps afin d'agir sur plusieurs parties des systèmes en interaction.
- Aucune progression linéaire du début à la fin ne devrait être requise. Les horizons de planification des interventions seront plus courts que dans des contextes stables en raison de la plus grande incertitude inhérente.
- L'apprentissage aux niveaux tactique et stratégique devrait être continu et impliquer de nouvelles réévaluations du contexte, des interventions en cours, de l'interprétation des résultats et de la réflexion en groupe sur les nouvelles options d'intervention.
- Les succès doivent être amplifiés et les échecs doivent être stoppés mais analysés.
- L'optimisation des ressources requiert un équilibre entre efficacité (pour que le programme soit efficace) et résilience pour éviter que les interventions ne deviennent obsolètes à mesure que le contexte change. Cela nécessite des ressources de gestion et d'évaluation adaptées.
- La politique et le travail technique importent tous les deux et doivent être intégrés.
- La supervision stratégique des programmes doit être maintenue en interne afin de tirer parti de l'influence du donateur et de veiller à l'intégration des éléments du programme.

Une structure pour offrir une programmation flexible

L'analyse de rentabilisation proposait une structure pour mettre en œuvre cette approche basée sur la complexité, qui contenait les éléments importants suivants, conçus pour répondre aux principes décrits ci-dessus :

1. Un ensemble d'interventions en constante évolution, ayant l'objectif commun de surmonter les obstacles décrits dans la TdC.
2. Un « dispositif flexible » pour réagir rapidement aux nouvelles opportunités.
3. Souplesse pour modifier, augmenter ou abandonner les interventions.
4. Un système de développement continu des points d'entrée et des plans d'intervention.
5. Un système pour examiner en permanence les obstacles qui freinent le secteur privé.
6. Suivi et évaluation continus pour déterminer si les interventions fonctionnent.

Comme l'illustre le diagramme ci-dessous, DFID en RDC serait au centre des quatre éléments de fond : (1) un projet visant à ce que les marchés fonctionnent pour les pauvres (M4P) ; (2) un dispositif flexible ; (3) une UAD ; et (4) un fonds d'accès au financement (FPM).

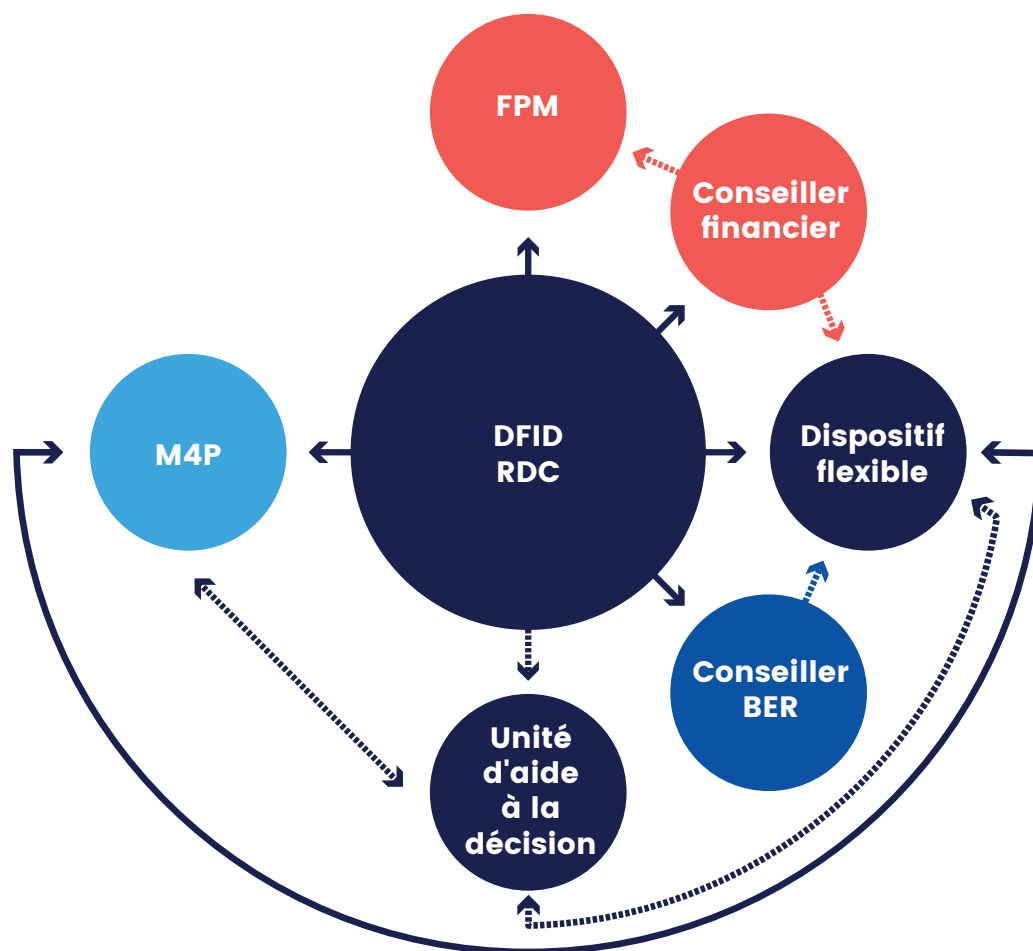
La composante M4P travaillerait directement avec le secteur privé pour mettre en œuvre une série d'interventions visant à atténuer les défaillances du marché et de la coordination dans divers secteurs.

Le dispositif flexible permettrait de concevoir et de mettre en œuvre des interventions relatives à la réforme de l'environnement commercial et à la lutte contre la corruption selon les besoins. Les points d'entrée de ces interventions reposeraient sur une étroite collaboration avec le gouvernement de la RDC et seraient facilités par des consultants techniques en matière de réforme de l'environnement commercial et d'accès au financement.

L'UAD fournirait les éléments 5 et 6 de l'approche fondée sur la complexité décrite ci-dessus, avec un suivi et une évaluation continue du contexte et du programme, permettant au DFID-RDC de prendre des décisions éclairées concernant les interventions ultérieures.

Le fonds d'accès au financement a été conçu pour aider les banques à octroyer des prêts à des micro, petites et moyennes entreprises (MPME). Cependant, il convient de noter que cette composante n'a jamais été introduite en raison d'une nouvelle politique à l'échelle de la DFID exigeant une gestion centralisée pour ce type d'investissement.

Graphique 2. La structure du programme telle que prévue par la conception initiale



Clé

- Environnement économique
- Développement du marché
- Accès aux financements

La conception a-t-elle été bien réalisée ?

En bref, oui. L'évaluation initiale du programme a révélé que le modèle présenté dans l'analyse de rentabilisation était adapté au contexte et que l'approche était cohérente dans sa logique et conforme à la réflexion la plus avancée sur la manière de traiter des problèmes complexes dans des contextes dynamiques et affectés par des conflits.

Les entretiens ont confirmé que le diagnostic qui sous-tendait l'analyse de rentabilisation était exhaustif et reposait sur les sources de données les plus fiables disponibles à l'époque et reflétait une approche analytique judicieuse. Les domaines de contraintes clés ont été identifiés dans le cadre d'une évaluation dynamique, qui a adopté une vision systémique de l'économie de la RDC. Il est important de noter que la définition des domaines d'obstacles laissait suffisamment de place pour un ajustement dans le cadre des composantes du projet.

Comment la conception a-t-elle été mise en pratique ?

Lorsque le programme a été fourni, les trois composantes ont été séparées pour être mise en œuvre par trois prestataires différents :

1. Le projet MP4 est devenu **ÉLAN RDC**⁷, un projet quinquennal d'une valeur de 50 millions de livres sterling, se terminant en décembre 2018. Le projet visait une augmentation cumulative du revenu net de 88,4 millions de livres sterling pour un million de bénéficiaires à faible revenu d'ici 2020, en travaillant dans plusieurs secteurs, notamment l'agriculture, la finance, les énergies renouvelables et les transports.
2. Le dispositif flexible a été nommé **Essor** après le lancement et est devenu un projet autonome quinquennal de 35 millions de £ visant à améliorer l'environnement des affaires de la RDC et se terminant en janvier 2019. Le portefeuille initial d'interventions comprenait la mise en œuvre de l'OHADA (un système de lois commerciales harmonisées adopté par 17 pays africains francophones), l'accès au financement, l'accès à l'électricité et la lutte contre la corruption.
3. **L'UAD**, une composante de 3,5 millions de livres sterling se terminant en 2023, soutient les projets ÉLAN et Essor avec des examens annuels, des vérifications des résultats, des évaluations, des activités de recherche, d'apprentissage et d'adaptation, destinés à améliorer la mise en œuvre et à accroître l'impact.

Enseignements tirés

Un certain nombre de modifications ont été apportées à la conception initiale lorsque le programme a été fourni et durant les premières étapes de la mise en œuvre. Celles-ci étaient souvent le résultat de décisions pragmatiques, les concepts de départ ayant rencontrés les réalités de la mise en œuvre. C'est la nature d'une approche flexible, mais il y a clairement des leçons à tirer sur la robustesse et l'adaptabilité de la conception d'origine.

1. « Concevoir » les ressources de gestion et de coordination nécessaires

Il est devenu évident que l'une des faiblesses de la conception résidait dans la fonction essentielle de supervision stratégique et de gestion nécessaire à un programme aussi flexible et adaptable. L'idée initiale était que la supervision stratégique du programme devait être maintenue en interne afin de tirer parti de l'influence du DFID et de veiller à ce que toutes les parties du programme soient intégrées. On supposait que la capacité était disponible en interne, ce qui était peut-être irréaliste pour un programme de cette taille.

POINT D'APPRENTISSAGE : Les besoins en termes de fonctions de gestion quotidienne doivent être reconnus dès le départ, avec une capacité renforcée avant la mise en œuvre du programme. Il faut réfléchir de manière réaliste à ce qui sera nécessaire. Une approche de gestion adaptative signifie souvent une prise de décision rapide pour tirer parti des opportunités lorsqu'elles se présentent. Comment pouvez-vous être sûr que votre capacité de contrôle est en mesure de garantir cela ?

2. S'assurer qu'il existe une TdC globale et des possibilités d'apprentissage partagées

La conception initiale du programme prévoyait que sa TdC agirait comme une « boussole » qui guiderait les interventions tout au long du programme. Cependant, il n'a pas été précisé comment le programme garantirait que la « boussole » était correctement intégrée dans chacune de ses composantes.

En conséquence, au cours de la mise en œuvre, les éléments du programme considérés comme étant intégrés se sont révélés « indissociables » et chaque projet (géré par différents fournisseurs de services) devait être amélioré séparément. En d'autres termes, des silos se sont créés là où l'intégration était nécessaire. Cela a eu un impact considérable sur la capacité de coordonner les activités entre les différentes composantes du programme.

En outre, l'apprentissage en commun n'a pas été privilégié au début. Un processus d'apprentissage commun est un principe clé pour permettre une adaptabilité.

POINT D'APPRENTISSAGE : le fait de disposer d'une TdC pour l'ensemble du programme doit être soutenue en contrôlant et en gérant les performances. Le cadre de résultats doit faire en sorte que les projets soient incités à collaborer entre eux pour atteindre des objectifs à impact commun dont la réalisation dépend de contributions intersectorielles. La TdC globale devrait également servir de base à un apprentissage et à des échanges continus entre programmes.

POINT D'APPRENTISSAGE : Il est important de déterminer si votre stratégie d'approvisionnement est compatible avec votre TdC. La manière dont vous « empaquetez » les éléments du programme pour un appel d'offres aura une incidence sur la mise en œuvre. Il est donc important d'examiner en détail les conséquences éventuelles du « paquet » choisi.

3. Gérer les modifications du portefeuille initial d'interventions

Les modifications apportées aux politiques du DFID ont conduit à la décision d'omettre le fonds d'accès au financement, qui constituait une partie importante de la conception initiale.

Il convient de noter que le projet M4P a réussi à compenser partiellement cette perte en fournissant un accès au financement pour ses interventions pilotes. Cependant, dans un programme conçu pour apporter des modifications globales à un système complexe, la suppression d'un élément aussi important risque d'avoir un effet boule de neige qui freine la capacité du programme à atteindre le résultat souhaité. En effet, l'évaluation initiale laisse penser que là où il est difficile d'étendre les interventions pilotes pour parvenir à des changements au niveau du système, cela pourrait être dû, dans une certaine mesure, au manque d'accès au financement pour les MPME.

POINT D'APPRENTISSAGE : Les adaptations de la conception d'un programme basé sur les principes de la logique de la complexité peuvent avoir des répercussions qui doivent être évaluées avec soin. Si vous devez supprimer ou modifier un élément de votre programme, demandez-vous s'il doit être compensé ailleurs ?

4. Mise en place progressive des éléments de programme

La conception initiale indiquait qu'aucun des obstacles au développement des systèmes de marché ne pouvait être traité séparément et que les éléments du programme devaient fonctionner de manière coordonnée pour avoir un impact. Toutefois, compte tenu de la nature du processus de mise en œuvre d'un programme de cette taille, il est toujours difficile de lancer tous les éléments en même temps.

En réalité, près de deux ans se sont écoulés entre le lancement du projet M4P, le dispositif flexible, et l'UAD. Cela n'était manifestement pas prévu par la conception initiale et a eu une incidence sur la rapidité avec laquelle le programme a pu commencer à être efficace, ainsi que sur la capacité des projets à coordonner leurs activités.

POINT D'APPRENTISSAGE : Si les contraintes en termes de ressources empêchent le lancement simultané des composantes, réfléchissez attentivement à la manière dont vous introduisez progressivement les éléments du programme pour vous assurer que les composantes co-dépendantes sont introduites simultanément.

5. Rester adaptatif tout au long de la mise en œuvre

L'analyse de rentabilisation et la conception initiale indiquaient clairement que le programme devait rester adaptatif tout au long de la mise en œuvre. Ce que cela signifiait pour la mise en place des composantes du projet n'était cependant pas explicite. Une fois les cadres logiques en place et les contrats signés, il devenait difficile de saisir les opportunités et de procéder à des ajustements. À cela s'ajoute le fait que les projets ont été sous-traités à différents prestataires.

Malgré les structures mises en place, des adaptations ont eu lieu au sein des projets-composantes, mais peut-être pas dans la mesure prévue par la conception d'origine.

POINT D'APPRENTISSAGE : Pour que votre projet continue à être adaptatif tout au long de la mise en œuvre, la configuration doit être bien pensée. Les arrangements doivent consciemment intégrer des processus qui favorisent la programmation adaptative, tels que des réunions de mise à jour régulières, des méthodologies partagées pour la mesure et la coordination des incitations et des objectifs.

Conclusion

La conception du programme DSP du DFID en RDC était novatrice, mais la mesure dans laquelle certains des éléments de « gestion adaptative » de cette vision initiale ont survécu à la mise en œuvre est mitigée. Il est difficile de dire si cela est dû à l'échec de la conception initiale dans la prévision des défis liés à l'élaboration et au lancement d'un programme de cette taille, ou si le processus de mise en pratique de la conception s'est trop éloigné des intentions de l'analyse de rentabilité. Il s'agit probablement d'une combinaison des deux facteurs. Cependant, l'expérience en RDC a fourni des points d'apprentissage clairs pour tous ceux qui envisagent des approches semblables « basées sur la complexité » pour leurs propres programmes.

Oxford Policy Management

Oxford Policy Management a pour mission d'aider les pays à revenu faible ou intermédiaire afin de favoriser la croissance économique et ainsi réduire la pauvreté et les désavantages qui en découlent en réformant leurs politiques publiques. Nous avons pour objectif d'entraîner un changement positif et durable grâce à notre expertise analytique et notre savoir-faire en matière de politiques. Grâce à notre vaste réseau de bureaux à travers le monde, nous sommes en position de faire des études, concevoir, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques les plus efficaces, en partenariat avec les décideurs nationaux. Nous travaillons dans tous les secteurs relatifs à la gouvernance et aux politiques sociales et économiques – comme la santé, la finance, l'éducation, le changement climatique et la gestion du secteur public.

Pour en savoir plus

Pour plus d'informations

rendez-vous sur : www.opml.co.uk

ou écrivez à l'adresse admin@opml.co.uk



OPMglobal



Oxford Policy Management Limited

Enregistré en Angleterre avec le n°3122495

Siège social : Clarendon House,

Level 3, 52 Cornmarket Street,

Oxford, OX1 3HJ, Royaume-Uni