

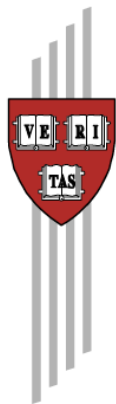
Faire du Travail Adapté aux Problèmes

Matt Andrews, Lant Pritchett et Michael Woolcock

Document de Travail CID Numéro 307

Décembre 2015

Droits d'auteur 2015: Andrews, Matt; Pritchett, Lant; Woolcock, Michael;
et le président et les membres du Collège Harvard



Working Papers

Center for International Development
at Harvard University

Faire du Travail Adapté aux Problèmes

Matt Andrews, Lant Pritchett and Michael Woolcock Harvard Kennedy School

Résumé

Nous constatons que les efforts les plus efficaces pour mettre en place des capacités complexes au sein d'un État sont souvent ceux adaptés aux problèmes ; c'est-à-dire, des efforts continus et concentrés sur la résolution d'un problème précis attirant l'attention. C'est le premier principe de l'approche d'Adaptation itérative pour la résolution de problèmes (PDIA), que nous présenterons en plusieurs parties dans une série de Documents de Travail au cours des prochains mois.

Le présent document commence par une discussion sur l'importance des problèmes en tant que points d'entrée stratégiques pour aborder les défis liés au renforcement de la capacité des États. Nous proposons ensuite des idées pratiques et des outils pour aider ceux et celles qui tentent d'utiliser les problèmes pour susciter un changement (compte tenu de la nécessité de construire des problèmes, de les déconstruire et de promouvoir ensuite une séquence axée sur les problèmes). Ce document aidera les lecteurs qui se demandent pourquoi nous présentons les problèmes comme des points d'entrée et moteurs positifs du changement (nous ne sommes pas d'accord que les problèmes démotivent ou déresponsabilisent) et montrera comment nous travaillons de façon pratique pour définir et aborder les problèmes.

Se concentrer sur les problèmes contextuels qui préoccupent les principaux agents du changement

Les commissions de lutte contre la corruption étaient une solution considérée comme une « meilleure pratique », utilisée couramment par les pays qui voulaient s'attaquer à la corruption dans les années 1990. Ces pays suivaient le modèle de Hong Kong, qui a créé une commission dans les années 70. Le Malawi en est un autre exemple. Son Bureau de lutte contre la corruption (ACB) a été créé en 1994, lorsque le pays a subi une transformation démocratique et que les donateurs ont mis de la pression pour l'adoption d'un agenda d'anticorruption (Anders 2002). L'ACB n'a toutefois pas connu beaucoup de succès, n'ayant atteint que peu de poursuites et fonctionnant à une époque où les crises de corruption semblaient s'être accélérées (Andrews, 2013). Les dirigeants politiques n'ont pas soutenu la commission, et ne le lui ont pas donné l'indépendance nécessaire pour fonctionner efficacement et pour s'attaquer à la corruption bureaucratique et politique enracinée dans le pays. Cette expérience contraste avec celle du « modèle » de Hong Kong, où la commission a vu le jour en réponse à une réelle crise de corruption dans la police. Les pouvoirs politiques ont soutenu la commission parce qu'ils devaient faire face à cette crise et lui ont donc donné l'indépendance nécessaire pour faire des enquêtes et engager des poursuites judiciaires de manière agressive.

Nous observons souvent que les efforts les plus réussis pour mettre en place des capacités complexes de l'État (comme les efforts de lutte contre la corruption à Hong Kong) sont axés sur les problèmes ; ils sont axés sans relâche sur la résolution d'un problème spécifique attirant de l'attention. En revanche, de nombreuses initiatives moins réussies (comme celle du Malawi)

semblent souvent davantage axées sur la recherche de solutions (et ne prêtent pas attention au problème ou au contexte dans lequel le problème se pose). En fait, cela semble être la plus grande différence entre les expériences de « meilleures pratiques » et celles qui tentent de reproduire de telles pratiques : les meilleures pratiques ont émergé en réponse à des problèmes spécifiques et c'est souvent la raison pour laquelle elles ont réussi, alors que les copies ne sont généralement pas focalisées clairement sur un problème et finissent par avoir du mal à gagner de la traction ou à changer les comportements tels qu'attendus. Nous croyons que l'absence d'une focalisation sur un problème conduit souvent à des échecs répétés avec des réformes comme l'ACB au Malawi : toutes les quelques années, quelqu'un constate que la commission ne fonctionne pas et essaie de l'améliorer en se « redoublant » la même formule et en l'améliorant - seulement pour éprouver la même frustration. En référence à un document de travail antérieur que nous avons produit, c'est un peu comme supposer qu'une route de 2015 existe en 1804 en Amérique et insister pour que les aventuriers empruntent cette route - même si elle n'existe manifestement pas et que le problème auquel sont confrontés les aventuriers en 1804 est en fait de se diriger vers l'ouest sans routes (Andrews et al., 2015).

Ce chapitre traite de l'importance de se concentrer sur les problèmes qui préoccupent les principaux agents lors du déploiement d'efforts pour renforcer les capacités complexes de l'État. C'est le premier principe de l'Adaptation itérative pour la résolution de problèmes, que nous présenterons en plusieurs parties dans une série de documents de travail au cours des prochains mois. Le présent document commence par une discussion sur l'importance des problèmes en tant que points d'entrée aux enjeux complexes du renforcement des

compétences de l'État. Les sections suivantes utilisent l'exemple du Malawi (et d'autres pays que nous avons étudiés ou dans lesquels nous nous sommes engagés) pour montrer comment, en pratique, les problèmes peuvent être utilisés pour conduire les processus de renforcement des capacités de l'État ; étant donné la nécessité de construire les problèmes, de les déconstruire, et ensuite de promouvoir une séquence adaptée aux problèmes.

Pourquoi une approche adaptée aux problèmes est-elle nécessaire ?

Nous avons observé la valeur des problèmes en tant que moteurs du renforcement efficace des capacités de l'État dans une étude portant sur 44 projets du secteur de la santé menés par la Banque mondiale et le Fonds mondial à la fin des années 1990 et au début des années 2000 (Andrews 2013). En essayant d'expliquer pourquoi certains projets ont été considérés comme plus réussis que d'autres, nous avons identifiés deux dimensions cruciales, l'une d'entre elles étant la « focalisation sur le problème » dans la conception et la mise en œuvre du projet : les projets réussis ont poursuivi des problèmes spécifiques et localement définis de manière démontrable et continue. Cela signifie que les projets ont été entrepris en réponse à des problèmes définis localement, que les indicateurs de base de ces problèmes ont été mesurés dès les premières étapes du projet, que les activités du projet ont été directement déterminées comme solutions à ces problèmes et que les progrès réalisés dans la résolution des problèmes ont été régulièrement évalués et pris en compte dans l'ajustement du contenu du projet. La nature axée sur les problèmes de ces projets a garanti qu'ils avaient véritablement à résoudre des problèmes spécifiques (plutôt que de se concentrer sur l'introduction d'une solution préconçue). Ils se sont donc montrés adaptatifs, ce qui a permis d'apporter des changements

continus à la conception, pour s'assurer que le problème était traité efficacement.

Diverses publications expliquent pourquoi les processus axés sur les problèmes sont importants pour résoudre des problèmes complexes comme ceux de la corruption ou du secteur de la santé. Les experts en gestion comme John Kotter (1990), par exemple, sont reconnus pour souligner l'importance des crises pour favoriser un changement organisationnel profond. Un autre éminent théoricien de la gestion, Kim Cameron (1986, 67), affirme de la même façon que « le changement et l'amélioration institutionnels sont davantage motivés par la connaissance de problèmes que par la connaissance de succès ». Il soutient que les agents bureaucratiques sont plus susceptibles d'appuyer les initiatives de changement visant à « surmonter les obstacles à l'efficacité institutionnelle de base » que de chercher des moyens d'améliorer des institutions déjà efficaces (Cameron 1986, 69). Dans cette même veine, Christine Oliver (1992, 564), auteure institutionnaliste, soutient que les « problèmes de performance » favorisent des pressions politiques, sociales et fonctionnelles en faveur du changement institutionnel parce qu'ils « soulèvent de sérieuses questions sur la pertinence ou la légitimité » du statu quo. Seo et Creed (2002) postulent de la même façon qu'un processus axé sur les problèmes oblige la conscience collective à réfléchir sur la valeur des mécanismes existants, ce qui est nécessaire pour favoriser le changement.

À la lumière de ces points de vue et d'autres, nous croyons que les problèmes obligent les décideurs et les réformateurs éventuels à se poser des questions sur comment faire les choses et à promouvoir la recherche de solutions alternatives qui offrent réellement une solution

(plutôt que simplement de nouvelles façons de faire les choses). C'est dans cette optique que Sparrow (2008) explique comment le fait de bien cerner la caractérisation du problème peut faire émerger des efforts pour le résoudre. Au-delà de cela, les problèmes constituent un point de ralliement pour la coordination des agents distribués qui, autrement, pourraient s'affronter dans le processus de changement. À cet égard, les coalitions sont parfois définies comme des groupes d'étrangers camarades qui travaillent ensemble pour résoudre des problèmes qu'ils partagent mais ne peuvent pas résoudre seuls (Zakocs 2006 ; voir aussi Pires 2011).

Ces arguments suggèrent que les problèmes fournissent des fenêtres communes par lesquelles les agents sont obligés d'examiner leurs contextes, d'identifier les changements nécessaires et d'explorer des alternatives pour trouver des solutions appropriées. L'idée de « fenêtres sur des problèmes » rappelle les écrits de Kingdon (1995) sur les changements de politiques.

L'application de sa théorie des « flux multiples » pose comme postulat que la prise de conscience des problèmes met les questions à l'ordre du jour du changement (Barzelay et Gallego 2006, Guldbbrandsson et Fossum 2009, Ridde 2009). Face à des problèmes qu'ils ne peuvent plus ignorer, des acteurs de tout le spectre social et politique prennent conscience des faiblesses structurelles qu'ils ne prennent généralement pas en compte et travaillent ensemble pour y remédier.

C'est pourquoi nous croyons qu'il est important d'adopter une approche adaptée aux problèmes pour toute réforme ou initiative politique complexe, tels que les défis de capacité de 1804 que nous rencontrons fréquemment dans le domaine du développement (Andrews et al.

2015). Il ne s'agit toutefois pas seulement d'identifier les problèmes au début d'une intervention. Le simple fait de dire que l'on identifie un problème ne signifie pas que les effets nécessaires pour favoriser un changement efficace se manifesteront. En fait, nous constatons que de nombreux réformateurs qui prétendent être axés sur les problèmes ne le sont pas du tout. Ils définissent le problème comme l'absence d'une solution privilégiée, plutôt que comme une lacune sur le plan du rendement, et leur stratégie n'a aucun moyen réel d'attirer l'attention sur la nécessité d'un changement, d'offrir un point de ralliement pour la formation de coalitions, ou d'offrir une orientation « vrai nord » vers le « problème résolu » afin de guider, de motiver, et d'inciter à agir. Par exemple, de nombreux donateurs au Malawi continuent de prétendre que le problème de la corruption est dû au fait que l'ACB ne fonctionne pas. Ce type de définition du problème enracine le piège des capacités dont il a été question dans les chapitres précédents (où les pays font les mêmes réformes à maintes reprises mais sont continuellement confrontés à des échecs) et il est peu probable qu'il génère le genre de changement de comportement que proposent des théoriciens comme Kingdon.

Nous croyons que c'est parce que de telles définitions de problèmes ne répondent pas aux caractéristiques d'un « bon problème » qui motive et stimule le changement :

- Un bon problème ne peut être ignoré et est important pour les principaux agents de changement.
- Un bon problème peut être décomposé en éléments causaux faciles à traiter.
- Un bon problème permet des réponses réelles, séquentielles et stratégiques.

Construire des problèmes qui comptent

Nous préconisons un processus adapté aux problèmes parce qu'il suscite la réflexion, mobilise l'attention et favorise un engagement ciblé et adapté au contexte. Cependant, pour atteindre ces impacts, nous croyons que le problème central doit refléter une déficience de performance qui ne peut être niée ou ignorée et qui est importante pour les principaux agents de changement. Pensez, par exemple, au genre d'énoncé de problème qui amènerait une équipe compétente à se rendre dans l'Ouest Américain en 1804 - où le défi était incertain et risqué, et où la mort des aventuriers devait être une probabilité.

Il faut souvent travailler à la conception de problèmes qui peuvent motiver ces groupes et attirer l'attention sur des échecs qui persistent mais qui sont couramment ignorés ou acceptés comme normaux ou inévitables (ou trop difficiles ou risqués à résoudre) - comme cela est le cas avec de nombreux défis dans le domaine du développement et les gouvernements en général. Ces défis ressemblent à ce que Kingdon (1995) appelle les « conditions » dont se plaignent les agents, mais qu'ils acceptent aussi comme une douleur gênante à la hanche avec laquelle on apprend à vivre. On ne fait rien pour résoudre une telle douleur tant que c'est une condition que l'on peut endurer.

Cependant, lorsqu'on se réveille et qu'on ne peut plus marcher, la condition devient un problème qui exige de l'attention et les individus trouvent la force d'accepter le changement nécessaire (comme une opération de la hanche). Tout comme dans cet

exemple, M. Kingdon note que de nombreuses conditions sociales, politiques et économiques doivent être politiquement et socialement construites pour attirer l'attention en tant que « problèmes » avant que nous puissions nous attendre à un véritable changement. Nous pensons qu'il en va de même pour de nombreux défis liés au renforcement des capacités de l'État, où les faiblesses persistent pendant des années et n'attirent jamais l'attention qu'elles exigent. Le processus de construction consiste à accroître la visibilité des faiblesses persistantes par le biais d'événements spectaculaires tels que des crises, l'utilisation d'indicateurs statistiques ou la manipulation du feedback d'une expérience antérieure.

Il s'agit de la première étape de l'approche PDIA : Construire les problèmes à partir des conditions, en attirant l'attention sur la nécessité du changement et en l'inscrivant à l'agenda social, politique et administratif.

Le processus de construction consiste à réunir les principaux agents de changement pour répondre à quatre questions : « Quel est le problème ? », « Pourquoi est-ce important ? », « Pour qui est-ce important ? », « Qui doit s'en soucier le plus ? » et « Comment les amener à y accorder plus d'attention ? » Il est important - en principe et en pratique - de réfléchir à qui répond à ces questions (et formule le problème). En principe, il faut être conscient de la dynamique du pouvoir en jeu lorsqu'il s'agit de rassembler certains agents pour effectuer ce travail et pas d'autres, par exemple, et inclure certains qui sont exclus du pouvoir (et potentiellement plus conscients des problèmes). Dans la pratique, il est essentiel de s'assurer

que les agents qui peuvent favoriser les prochaines étapes nécessaires dans le processus de changement participent au processus. Pour équilibrer ces tensions, il faut inclure à la fois les agitateurs (qui ne sont généralement pas au pouvoir) et les décideurs (qui sont généralement au pouvoir) dans le processus de construction du problème. Il est essentiel de noter que ces agents sont tous internes au contexte visé par le changement (de sorte que ce processus ne peut être effectué par des personnes de l'extérieur, mais qu'il doit impliquer les personnes directement touchées par le changement futur).

Les réponses aux questions devraient être fondées en tout temps sur des données probantes afin de convaincre les agents de leur validité et d'habiliter le groupe à avoir un énoncé de problème que d'autres trouveront convaincant. Nous donnons des exemples concrets dans le chapitre suivant, mais ce qui suit aide à illustrer ce principe dans la pratique :

Un aspirant réformateur au Malawi pourrait s'inquiéter de l'échec du Bureau de lutte contre la corruption (ACB) du Malawi. Elle pourrait essayer de convaincre les autres qu'une réforme sérieuse est nécessaire, en se concentrant sur l'amélioration de la « solution préférée » et la création d'un meilleur ACB (dans un exemple de « se redoubler » discuté précédemment). Certains pourraient soutenir que l'ACB est en train d'émerger, cependant, et qu'il fonctionnera un jour. D'autres pourraient noter que la corruption a toujours existé et qu'elle est trop politiquement difficile à combattre. Notant cela, notre réformatrice reconnaîtrait la nécessité de transformer une situation en problème, par la construction de problème. Elle aurait besoin de réunir un petit groupe (pour commencer) d'agitateurs et de décideurs et de poser les

questions énumérées ci-dessus. Imaginez le genre de conversation qui suivrait et la façon dont elle focaliserait le programme de réforme :

- « Le problème, c'est que l'ACB ne s'attaque pas efficacement à la corruption ».
- Pourquoi est-ce important ? « Parce qu'il y a encore beaucoup de corruption au sein du gouvernement, ce que nous pouvons montrer à l'aide de divers indicateurs ».
- Pourquoi est-ce important ? « Parce que nous perdons de l'argent à cause de la corruption, ce que nous pouvons estimer en utilisant des données financières de base ».
- Pourquoi est-ce important ? « Parce que l'argent perdu entraîne une réduction des services, ce que nous pouvons montrer dans divers secteurs, y compris l'éducation, les soins de santé et l'eau ».
- Nous avons maintenant une définition du problème qui fait référence à une véritable lacune en matière de performance qui ne peut être ignorée et qui, à notre avis, sera importante pour les principaux agents de changement.
- Pour qui cela importe-t-il ? « Tous ceux qui reçoivent les services, y compris les citoyens et les politiciens qui sont censés les représenter. Ce sont des agents clés du changement, surtout au niveau local ».
- Qui doit s'en soucier davantage ? « Les principaux décideurs du gouvernement comme le ministre des Finances et les responsables locaux du budget et des politiques ».
- Comment faire en sorte qu'ils y accordent plus d'attention ? « En fournissant des données montrant les pertes d'argent dues à la corruption, et comment cela se traduit par des faiblesses dans la prestation de services. Ces données pourraient inclure des statistiques sur les ruptures de stock dans les cliniques ou l'accès aux manuels scolaires ».

dans les écoles, et pourraient être fournies aux différents groupes d'intérêt pour convaincre les politiciens qu'ils devraient s'en soucier ».

Ce processus de construction du problème permet d'éviter de définir le problème comme « l'absence d'une solution privilégiée ». Ce genre de conversation met plutôt l'accent des réformateurs potentiels sur les déficiences de la prestation des services qui découlent de la corruption, qui est un problème fonctionnel de rendement auquel de nombreux agents sont susceptibles de s'intéresser et qui est susceptible de mobiliser l'attention et les efforts pour remédier aux faiblesses de la capacité des États. Comparons cela au problème de l'échec de l'ACD, qui est à l'origine de notre aspirante réformatrice. (Ce dont beaucoup d'agents peuvent ne pas se soucier et qui n'apportera probablement qu'une solution technique à une condition technique. C'est un peu comme donner à notre ami qui a mal à la hanche un bâton de marche au lieu d'une opération nécessaire mais exigeante. Il peut accepter l'aide, mais cela soutient et perpétue le problème, plutôt que de forcer votre ami à y faire face).

Étant donné que cela attire l'attention sur la nécessité du changement, un processus de construction comme celui-ci peut aider à transformer une solution et une condition orientée sur le processus en un « bon problème » qui favorise le renforcement véritable de l'État (et la réflexion large et profonde et le changement que cela exige souvent). Nous voyons l'importance de ce type d'exercice de construction dans l'exemple de la réforme budgétaire suédoise¹ :

¹ La discussion sur le cas de la Suède s'appuie sur les travaux entrepris pour Andrews (2015a) et reflète

Depuis les années 1960, les techniciens du ministère des Finances s'efforçaient d'introduire des réformes techniques visant à améliorer la gestion des fonds publics, à clarifier les relations entre les gouvernements centraux et locaux et à discipliner les processus d'élaboration des politiques (pour maîtriser la croissance des engagements financiers). Ils ont mis à l'essai de nombreuses meilleures pratiques internationales entre les années 1960 et 1980, notamment la budgétisation des programmes, la budgétisation pluriannuelle, la budgétisation axée sur la performance et les résultats, différents types de réforme comptable, les réformes intergouvernementales et la gestion par objectifs. La plupart d'entre elles sont tombées à plat et, au début des années 1990, la Suède ne disposait toujours pas des éléments fondamentaux d'un système moderne de budgétisation, de comptabilité ou de gestion (calendrier budgétaire cohérent, ministère des Finances responsable des dépenses, système de comptabilité partagée, et plus).

Tout cela a conduit à ce que les théoriciens appellent une contrainte budgétaire légère, où les dépenses publiques ont pu croître avec très peu de contrôle. Cela fut un véritable problème pour la Suède, qui était vulnérable à tout choc et qui justifiait des changements profonds dans la composition du gouvernement (pour lui permettre de contrôler ses dépenses). Cela a toutefois été traité en grande partie comme une condition technique jusqu'en 1991, lorsque le pays a été frappé par une crise économique majeure. La crise est apparue sur les marchés

diverses sources, dont von Hagen (1992), Premfors (1991), Olson et Sahlin-Andersson (1998), Fudge et Gustafsson (1989), Burkitt et Whyman (1994), Brunsson (1995), Lundquist (2001), Molander (2000), Mattisson et autres (2004), Wehner (2007), Pollitt et Bouckaert (2004), Paulsson (2006), Miyazaki (2014), Molander et Holmquist (2013).

financiers européens, mais s'est rapidement répandue en Suède et a ravagé les finances publiques, compte tenu des vulnérabilités qui avaient inquiété les experts. Les engagements sociaux n'ont pas pu être ajustés assez rapidement pour faire face à la baisse des recettes et le pays a rapidement été confronté à d'importants déficits (environ 11 % du PIB en 1992).

La plupart des observateurs ont associé les déficits « problématiques » à la crise européenne plus générale et aux niveaux de dépenses élevés dans le pays (ce qui a conduit à des appels à la réduction des dépenses comme solution). Un groupe d'experts en budgétisation a toutefois commencé à élaborer une explication parallèle qui associait la « condition » de la contrainte budgétaire légère à la crise dans l'espoir de favoriser des réformes plus profondes du système budgétaire. Ils ont travaillé avec un économiste allemand respecté pour montrer que la Suède avait le deuxième score le plus bas sur un indice clé de capacité du système budgétaire, à égalité avec l'Italie et la Grèce (ni l'une ni l'autre n'étant considérée comme un comparateur souhaitable), ce qui prouve que « nous avons un problème ». En outre, ils ont aidé les décideurs à comprendre les études universitaires montrant que les pays ayant les scores les plus élevés sur l'indice avaient plus de capacité à contrôler les dépenses (et à éviter les déficits). Cela a aidé les décideurs à comprendre « pourquoi le problème avait de l'importance », en associant la faiblesse des systèmes aux déficits douloureux que la Suède a subis. Ils ont attiré l'attention sur les parlementaires dans cet effort, sachant qu'ils étaient les agents dont l'appui était le plus nécessaire au changement. En fin de compte, ces agents (et d'autres) en sont venus à se préoccuper davantage - et à considérer les conditions comme des problèmes - et un sentiment d'urgence est entré dans le processus de réforme, permettant des réformes de grande portée.

Il s'agit là d'un exemple puissant de la façon dont les réformateurs peuvent dynamiser les efforts de renforcement des capacités pour aller au-delà de l'imitation et des solutions techniques et s'attaquer plutôt aux vrais problèmes qui justifient le changement. Nous constatons que la construction de problèmes attire également l'attention dans d'autres engagements :

- Un pays, que nous appellerons Nostria, avait du mal à gérer un déséquilibre entre l'offre et la demande pour la justice, qui se manifestait par un important retard accumulé dans ses affaires. Le pays n'avait pas les capacités nécessaires pour gérer cet arriéré, et en particulier pour allouer les ressources publiques aux endroits où la demande était la plus forte. Les donateurs avaient appuyé un projet visant à créer un système de gestion des affaires juridiques qui aiderait à renforcer cette capacité, mais après cinq ans, le projet n'a rien changé. Cela s'explique en partie par le fait que la réforme avait été conçue comme une condition technique (« nous n'avons pas de système de gestion des cas ») qui ne mobilisait pas suffisamment l'attention ou l'engagement d'un large éventail d'agents concernés dont le soutien était nécessaire à la réforme. Un petit nombre de ces agents sont toutefois restés attachés à la réforme, même après cette expérience, et ont tenté de relancer un projet de système de gestion des dossiers. Devant le manque d'enthousiasme des autres agents, ils ont commencé à construire le problème comme nous le suggérons ici, en se demandant pourquoi l'absence d'un système importait, à qui il importait, et comment on pouvait faire en sorte qu'il importe davantage. Le processus était intéressant et s'est déroulé comme ceci : Le système est important

parce que, sans lui, nous ne pouvons pas déterminer où nous avons besoin de nouvelles ressources (juges, bâtiments, procureurs, etc.) ; « cela est important parce que nous ne pouvons pas créer des demandes budgétaires efficaces sans savoir quoi demander (et sans pouvoir appuyer nos demandes avec des preuves réelles) »; « cela est important parce que nous n'avons jamais les fonds nécessaires pour gérer la justice, et nos demandes budgétaires sont systématiquement rejetées ». Cette caractérisation reflétait un problème de rendement - plutôt que de se focaliser sur une condition technique - qui a été ressenti par plusieurs des agents impliqués dans la prestation de la justice. Elle pourrait être formulée à l'aide de données réelles (montrant les écarts entre les demandes et les affectations budgétaires) et d'histoires personnelles (où des agences étaient frustrées par des expériences répétées de demander mais de ne pas recevoir de fonds suffisants). Ainsi, l'équipe de réforme a trouvé ce cadre très efficace pour attirer des acteurs importants dans le processus de réforme et pour obtenir l'appui nécessaire au démarrage d'un nouveau processus de réforme.

- Un autre gouvernement, dans un pays qui s'appellera Mantia, a essayé de renforcer ses capacités pour soutenir le développement du secteur privé. Un petit groupe du ministère de l'Industrie s'est concentré sur la dynamisation d'un secteur sous-performant de l'économie et a identifié le besoin d'améliorer le climat des affaires pour les entreprises de ce secteur. Cela a mis l'accent sur les politiques visant à améliorer les indicateurs « Doing Business » dans ce secteur (i.e. la réduction de divers types de charges réglementaires). Cette initiative a été difficile, en partie parce que le groupe n'avait pas l'autorité de changer plusieurs des règlements qu'il visait : ces règlements

étaient sous le contrôle de ministères comme ceux des Finances et de la Gestion des Terres, et de divers bureaux municipaux. Ces autres agences n'étaient pas impliquées dans le processus et n'ont pas jugé nécessaire de procéder à des réformes réglementaires. Essentiellement, ils considéraient la piètre performance du secteur comme une condition acceptée, et non quelque chose qui méritait beaucoup d'attention (ou du moins pas quelque chose qui méritait leur attention). Les aspirants réformateurs du ministère de l'Industrie ont donc initié un processus de construction du problème pour remédier à ce malaise. Ils ont commencé par identifier le problème comme étant « un faible score Doing Business, étant donné l'inefficacité des règlements ». Lorsqu'on leur a demandé pourquoi c'était important, cependant, ils ont commencé à proposer de nouvelles idées : Les entreprises ne peuvent pas croître dans cet environnement... et si elles ne peuvent pas croître, nous n'aurons pas assez d'emplois ou d'exportations... et nous avons grandement besoin d'emplois et d'exportations. On a demandé aux membres du groupe de fournir des données montrant l'écart entre les niveaux d'emploi qui, selon eux, auraient dû exister dans leur secteur choisi et les niveaux d'emploi réels. Ces données ont ensuite été utilisées pour convaincre les ministres, les administrateurs et les fonctionnaires locaux de haut niveau du problème. En construisant ainsi le problème, ces agents ont soutenu le changement ; un soutien qui s'est accéléré et s'est approfondi au cours des mois suivants.

Alors que des problèmes bien construits comme ceux-ci visent à mobiliser l'action, ils pourraient avoir l'effet contraire si les groupes impliqués dans le processus de construction ne

s'attardent que sur le problème. Il faut qu'il y ait un équilibre positif à cette réflexion, quelque chose qui inspire et encourage une vision. C'est une leçon que nous tirons des travaux sur la « recherche appréciative », qui se présente souvent comme l'antithèse du travail axé sur les problèmes. Cette approche préconise « une enquête collective sur ce qu'il y a de mieux, afin d'imaginer ce qui pourrait être, suivie d'une conception collective d'un état futur désiré et attrayant et donc qui n'exige pas de recours à des incitations, à la coercition ou à la persuasion pour que le changement prévu ait lieu » (Bushe 2013, p. 1). Nous ne croyons pas que cette approche soit en fait contraire à l'approche adaptée à la résolution de problèmes présentée ici, mais plutôt qu'elle met l'accent sur l'importance du « revers de la médaille » dans un tel travail - qu'est-ce que le travail adapté à la résolution de problèmes va apporter ? En réfléchissant à cela, les groupes qui font ce travail devraient enchaîner leur questionnement sur le problème avec une question supplémentaire conçue pour favoriser des points de vue positifs : « À quoi ressemblera le problème quand il sera résolu ? » Dans l'exemple du Malawi, le groupe devrait mentionner le fait que les services des secteurs de l'éducation et de la santé seraient plus robustes et que l'argent serait versé plus efficacement aux écoles et aux cliniques. Le groupe se concentrerait sur des objectifs spécifiques, tel que l'amélioration des stocks dans les dispensaires et la fourniture de matériaux scolaires dans les écoles, en réfléchissant une fois de plus à ces objectifs pour chaque citoyen afin d'assurer le soutien des représentants politiques. L'obtention de ce soutien permet de commencer à agir concrètement dans le processus de changement, ce qui est vital.

Nous en avons la preuve dans la façon dont le problème de la budgétisation a été construit au

début des années 1990 en Suède. Le groupe de fonctionnaires qui a dirigé ce processus n'a pas laissé les décideurs dans une situation morose face au problème (un système qui était sujet à des déficits). Ils ont utilisé les données qu'ils avaient développées pour montrer que, même si la Suède ressemblait présentement à la Grèce et à l'Italie (et partageait leurs problèmes de contrôle des dépenses), les réformes proposées pouvaient aider le pays à produire des systèmes comme ceux des autres pays européens, où les déficits étaient sous contrôle. Cela leur a permis de construire un objectif ambitieux de « résolution des problèmes » - où le pays n'aurait pas des déficits de 11 % du PIB, mais plutôt de petits déficits ou même des excédents. Cette communication n'a pas minimisé l'urgence du problème, mais l'a plutôt imprégné d'espoir et de vision. De tels concepts visionnaires de « problème résolu » se sont prouvés essentiels dans les deux exemples cités plus haut :

- Le groupe de réforme judiciaire de Nostria a été bouleversé par l'ampleur du problème auquel il a été confronté (dans l'accès et l'organisation des données sur les affaires juridiques). Leur appréhension était également influencée par le fait qu'un projet antérieur avait échoué. On a partiellement surmonté ce problème en leur demandant de construire une vision de ce à quoi le problème ressemblerait s'il était résolu. Cependant, cela a donné lieu à une discussion positive, au cours de laquelle le groupe a identifié exactement quels types de données seraient disponibles, a noté que les données aideraient à déterminer quelles ressources seraient nécessaires, et a expliqué en outre que les données aideraient à demander des fonds budgétaires. En fin de compte, ils ont pu estimer l'augmentation potentielle de leurs budgets grâce à ce travail et le nombre d'affaires supplémentaires qui seraient traitées chaque année grâce à ces

fonds. Cette mesure du « problème résolu » est devenue ce que certains gourous du leadership appelleraient un objectif du « vrai Nord » pour le groupe - la fondation, la motivation et une véritable mesure du succès.

- Les fonctionnaires de Mantia ont également équilibré leur construction de problème avec une vision de « problème résolu ». Pour ce faire, ils ont estimé le nombre d'emplois manquants qui pourraient être créés dans le secteur sous-performant, en six mois, un an et plus, si des réformes étaient entreprises. Ces estimations ont permis d'identifier une gamme de nouveaux emplois que le groupe pensait pouvoir créer grâce à ses travaux. C'était la première fois que certains membres du groupe voyaient réellement leur travail ayant un impact sur quelque chose d'aussi important que l'emploi (étant donné qu'ils avaient tendance à considérer leur travail comme administratif et bureaucratique). C'était donc une source d'inspiration et cela a insufflé de l'enthousiasme et de la motivation à l'exercice. La « vision du problème résolu » était également déterminante pour obtenir l'appui des politiciens qui étaient motivés à appuyer un processus axé sur le problème, mais qui avaient besoin d'une vision positive pour encadrer l'initiative.

Nous constatons que de nombreux efforts visant à renforcer les capacités de l'État ne construisent pas les problèmes de cette manière. Ces initiatives supposent que les problèmes sont acceptés et attireront l'attention, et aussi que ceux qui travaillent dans ce contexte ont une vision du problème résolu. Toutefois, cette hypothèse s'avère souvent erronée et, dans ce contexte, les agents manquent de motivation ou ne sont pas d'accord sur ce qu'ils devraient

faire. Cela se traduit souvent par une incapacité d'obtenir et de maintenir le soutien ou le changement ou de provoquer la réflexion nécessaire pour relever des défis difficiles. C'est pourquoi nous voulons que vous preniez quelques minutes (ou plus) pour construire un problème à partir d'un ou plusieurs des défis de 1804 que vous avez énumérés dans notre document de travail précédent (sur les défis de 2015 et 1804). Utilisez le tableau 1 ci-dessous pour guider ce processus. Nous vous suggérons de faire l'exercice par vous-même d'abord, puis de demander à certains collègues ou associés concernés de le faire également. Ensuite, vous pourrez travailler ensemble et développer une version combinée. Cet exercice vous donnera probablement un aperçu créatif qui vous aidera tous à mieux comprendre à quoi vous avez affaire. Bonne chance.

Tableau 1. Construire un problème à partir de votre défi de 1804

Quel est le problème ? (et comment pouvons-nous le mesurer ou raconter des histoires à ce sujet ?)	
Pourquoi est-ce important ? (et comment mesurer cela ou raconter des histoires à ce sujet ?)	
Pourquoi est-ce important ? (et comment mesurer cela ou raconter des histoires à ce sujet ?) <ul style="list-style-type: none"> • Posez cette question jusqu'à ce que vous soyez en mesure de répondre efficacement à la question ci-dessous, avec plus de noms que le vôtre. 	

Pour qui cela importe-t-il ? (En d'autres termes, « qui s'en soucie, autre que moi ? »)	
Qui doit s'en soucier davantage ?	
Comment faire en sorte qu'ils y accordent plus d'attention ?	
À quoi ressemblera le problème lorsqu'il sera résolu ? Pouvons-nous imaginer à ce que pourraient ressembler les progrès dans un an, ou six mois ?	

Les problèmes déconstruits sont des problèmes gérables

Les processus de changement qui commencent par ce genre de construction de problèmes soulèveront probablement des questions immédiates sur les solutions à employer. Il peut être difficile de répondre à ces questions, car les problèmes sont complexes et les « bonnes » solutions sont difficiles à identifier. Les réformistes peuvent se retrouver coincés à ce stade, étant donné la nature insoluble du problème : il est souvent trop gros et trop nébuleux pour qu'on puisse s'y retrouver. Cela pourrait donner lieu à une poussée en faveur des meilleures pratiques qui, de l'avis des réformateurs, ne renforceront pas vraiment les capacités de l'État, mais offriront au moins quelque chose à faire. Notre réformateur au Malawi pourrait encore plaider en faveur d'un ACB plus fort comme solution au problème défini, par exemple.

Pour atténuer ce risque, il faut s'assurer que les aspirants réformateurs décomposent les problèmes en éléments plus petits qui sont plus ouverts à l'élaboration de solutions localisées.

Il s'agit de déconstruire le problème pour en révéler les causes, puis de choisir des solutions qui s'attaquent à ces causes. Une telle déconstruction contribue à faire un « bon problème » (où l'on peut effectivement « reformuler les revendications des groupes lésés, diagnostiquer les causes, attribuer les responsabilités » et identifier des options immédiates de réparation (Snow et Benford 1992 : 150)). Essentiellement, cela transforme un ensemble de défis ingérables associés à un problème en un ensemble gérable de points focaux pour l'engagement, où l'on peut se demander ce qui ne va pas et pourquoi, et rechercher des solutions pratiques à ces problèmes. Déconstruire les problèmes de cette manière permet également d'identifier de multiples points auxquels poursuivre des succès à court et moyen terme (ou des gains rapides), qui sont vitaux lorsqu'il s'agit d'un grand problème qui ne sera probablement résolu qu'à long terme (et qui n'est donc pas susceptible de susciter le soutien politique nécessaire à court et moyen terme).

Nous proposons d'utiliser des outils comme la technique des « 5-pourquois » et les diagrammes en arête de poisson pour une telle déconstruction. Ces outils sont issus de la théorie du processus de production, en particulier de l'expérience de Toyota (Ohno 1988 ; Liker 2004).

Toyota utilise ces outils pour examiner les problèmes rencontrés dans la fabrication automobile, pour s'assurer que tous les remèdes traitent les causes principales de ces problèmes et pour permettre aux installations de production d'introduire des solutions qui sont durables (et d'atténuer la récurrence du problème). C'est ainsi que s'est construite la véritable capacité de l'entreprise Toyota (où les équipes apprennent à « rencontrer un problème, à le décomposer et à l'examiner, à en résoudre les causes principales et à fixer les solutions afin que

le problème ne se répète pas »). Les outils exigent que ceux qui participent au renforcement de la capacité de l'État se demandent, à maintes reprises, « pourquoi » le problème a été causé, puis qu'ils tracent les réponses d'une manière visuelle pour montrer ses nombreuses racines causales. Cela permet d'identifier de multiples causes profondes et d'interroger chaque cause en profondeur. Considérons le tableau 2 pour voir comment cela pourrait cibler le problème de la corruption au Malawi dans la prestation de services (en ne réfléchissant que sur trois lignes potentielles de réponses aux questions du « pourquoi »).

Tableau 2 : Un exemple des « 5 pourquoi » - des conversations en action

	Réponse 1.	Réponse 2.	Réponse 3.
Pourquoi perd-on de l'argent dans la prestation des services ?	Les fonds budgétisés pour les services sont décaissés à d'autres fins.	Les coûts d'approvisionnement sont gonflés, ce qui entraîne des fuites de fonds.	Les fonctionnaires locaux détournent les ressources à des fins personnelles.
Pourquoi cela se produit-il ?	Les lacunes des systèmes de décaissement permettent les réaffectations.	Les processus d'approvisionnement ne sont souvent mis en œuvre qu'en partie.	Les fonctionnaires se sentent obligés de redistribuer l'argent.
Pourquoi cela se produit-il ?	Les systèmes de décaissement ne disposent pas de contrôles clés.	Les processus d'approvisionnement sont souvent précipités.	Les citoyens s'attendent à ce que les fonctionnaires redistribuent l'argent.
Pourquoi cela se produit-il ?	La conception des systèmes de décaissement était insuffisante et n'a jamais été améliorée	Les décisions d'achat de marchandises sont retardées et retardées encore et encore, chaque année.	Les normes locales font qu'il est approprié de « partager » de cette façon.

Pourquoi cela se produit-il ?	Nous manquons de ressources et de compétences pour améliorer la conception des systèmes.	Les décisions budgétaires à l'origine des décisions d'achat sont retardées.	Les communautés locales sont démunies et dépendent de ce partage.
-------------------------------	--	---	---

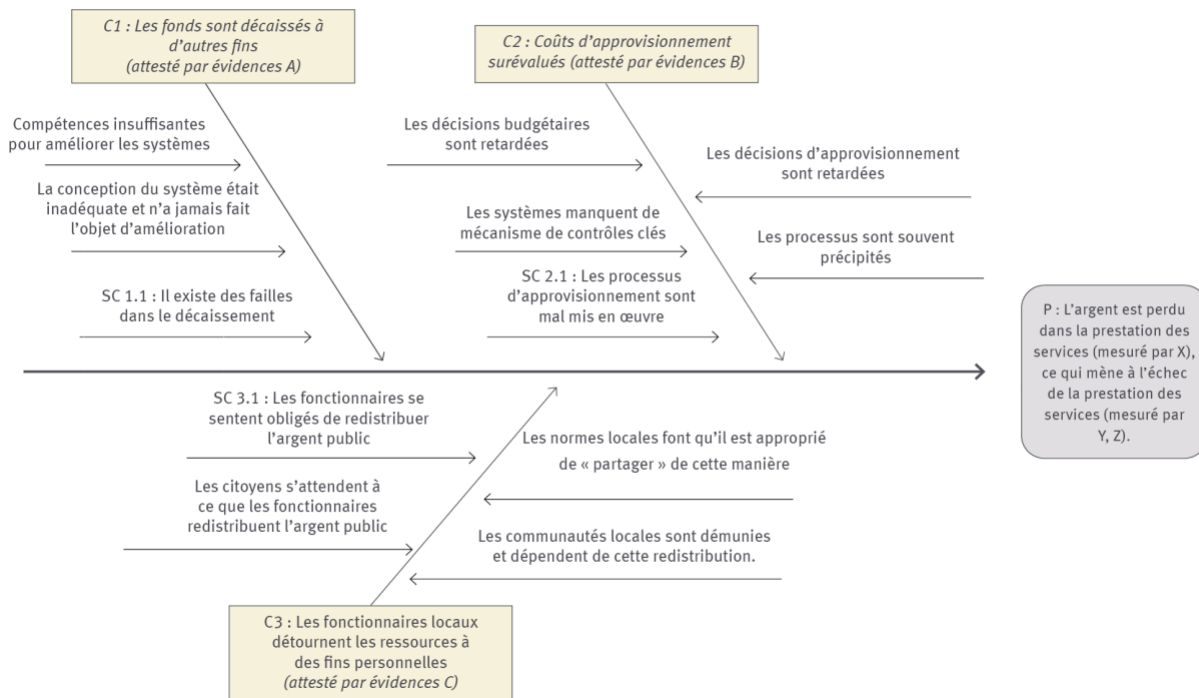
Source : Exemple de l'auteur, destiné à des fins de démonstration.

La discussion résumée dans le tableau 2 n'est que partielle, bien entendu, et on pourrait s'attendre à un certain nombre de réponses à la question principale : « Pourquoi perd-on de l'argent dans la prestation de services ? » Ces volets ou dimensions causales pourraient mettre l'accent sur les défaillances de processus, l'ingérence politique dans les flux monétaires, et plus encore. Chaque volet se décompose en une variété de sous-causes, qui devront toutes faire l'objet d'une attention particulière si l'on veut que le changement réussisse et que les capacités soient renforcées. Différents agents initieront différents courants de pensée, ce qui conduira à une déconstruction plus robuste du problème lorsque l'on travaille en groupe plutôt que de simplement faire l'exercice seul. Nous préconisons d'inclure autant de courants de pensée que le groupe en propose et de mettre au défi ceux qui suggèrent de nouvelles « causes » et « sous-causes » de fournir des preuves à l'appui de leur inclusion. Par exemple, on pourrait se demander s'il existe des preuves montrant que « les coûts d'approvisionnement sont gonflés, ce qui entraîne des fuites de coûts ». Cela permet d'informer cette dimension du problème, ce qui est nécessaire pour convaincre les autres qu'il faut s'y intéresser. Nous mettons en garde, cependant, contre l'exclusion prématurée de toute question causale parce qu'elle « n'a aucun sens » ou « nous manquons de preuves ». Il ne s'agit pas d'un exercice théorique, mais plutôt d'un exercice pratique - conçu pour étoffer le problème autant que possible. Si les causes

proposées semblent difficiles à défendre, inscrivez-les avec un astérisque (suggérant qu'elles sont en attente de preuves supplémentaires) et gardez-les en vue et en tête (elles pourraient bien finir par devenir importantes).

Les nombreux brins différents ou dimensions causales peuvent être représentés graphiquement dans ce que certains appellent un diagramme en arête de poisson, qui fournit une déconstruction visuelle des problèmes les plus importants (comme dans la figure 1). Le diagramme en arête de poisson spécifie l'effet du problème à droite, en utilisant des données qui aident à stimuler l'attention. Les causes et sous-causes potentielles sont présentées sous forme « d'os du poisson », tel que trois qui sont illustrées dans l'exemple - reflétant des problèmes dans les processus de décaissement des fonds, les processus d'approvisionnement et l'utilisation privée des fonds publics par les fonctionnaires. Permettre l'identification de plusieurs « os » permettra à un plus grand nombre d'agents de s'engager dans des discussions sur les solutions, car elle décompose souvent des problèmes complexes et insolubles en morceaux faciles à gérer et de taille réduite. Par exemple, il est plus facile de penser à des solutions potentielles pour combler les lacunes du système de décaissement que de penser à des solutions au problème plus vaste de la « corruption ». Cette procédure empêchera également d'abuser de l'idée qu'il n'existe qu'une seule solution globale à un problème complexe (comme cela est implicite dans la création d'une commission chargée de traiter les problèmes de corruption). Une vraie solution aux grands problèmes se présente en fait sous la forme de nombreuses petites solutions aux nombreuses dimensions causales du problème.

Figure 1. Déconstruire des problèmes complexes à l'aide des diagrammes d'Ishikawa



C'est exactement ce genre de raisonnement que nous observons dans la manière dont les fonctionnaires suédois ont poursuivi leurs réformes budgétaires dans les années 1990. Comme nous l'avons déjà mentionné, un petit groupe d'experts techniques a construit le problème de manière à obtenir l'appui des parlementaires, des ministres et des gestionnaires. Une fois ce soutien en place, cependant, il aurait été facile de désespérer ; les problèmes budgétaires étaient d'une ampleur et d'une portée considérables et il était difficile de savoir par où commencer ou quoi faire. Les fonctionnaires n'ont pas utilisé la méthode des 5-pourquois ou de diagrammes en arête de poisson, mais leur stratégie à l'époque montre un effort conscient de déconstruire le problème. Il s'agissait d'identifier les principaux facteurs considérés comme « causaux » au problème des contraintes budgétaires (notamment un faible contrôle sur les décisions de dépenses, le chevauchement des dépenses et la confusion des rôles dans le

processus budgétaire). Le processus de déconstruction a fait intervenir divers nouveaux acteurs, tous apportant leur point de vue sur le « pourquoi » qui expliquait la contrainte budgétaire. Le processus a abouti à un programme d'action gérable et à un groupe d'intérêt plus large qui s'est engagé à faire de ce programme une réalité.

Ce processus s'est avéré vital dans les expériences à Nostria et Mantrio déjà décrites plus haut, où le « pourquoi » et les méthodes d'arête de poisson ont été explicitement utilisés :

- L'activité de déconstruction était une première pour beaucoup dans le contexte de Nostria et a permis de faire entrer des nouveaux agents dans une équipe naissante qui comprenait des membres de divers organismes touchés. Ces agents avaient tous des opinions sur les raisons pour lesquelles le secteur de la justice n'arrive pas à créer des budgets axés sur les données, ce qui a conduit à l'identification de divers « os » : « nous n'avons pas certaines des données dont nous avons besoin » ; « les données que nous avons ne sont pas fiables » ; « nous ne partageons pas les données qui existent » ; « nous ne savons pas comment analyser les données que nous avons ». On a demandé aux membres de l'équipe d'illustrer chaque cause par des preuves concrètes (en montrant, par exemple, quelles données manquaient réellement et quelles données se trouvaient simplement dans différents organismes ne partageant pas les données). Ces preuves étaient souvent loin d'être parfaites, mais elles ont aidé à convaincre tout le monde que la cause nominée méritait effectivement qu'on s'y attarde. L'équipe s'est ensuite penchée sur chaque arête de poisson afin d'en approfondir les causes. En discutant du « pourquoi » les données n'étaient pas partagées, par exemple, l'équipe a

souligné les problèmes de communication entre les organisations, qui découlaient de tensions politiques et bureaucratiques mais aussi de questions technocratiques (comme le fait que différentes organisations utilisaient différents logiciels statistiques qui limitaient le potentiel de partage). En fin de compte, en quelques jours, l'équipe a identifié un certain nombre de liens de causalité dans lesquels elle pourrait commencer à réfléchir à l'action. Ils ont pu constater qu'il n'y avait pas non plus de solution unique au problème global (et donc que le « système de gestion des affaires juridiques » qu'ils avaient initialement souhaité n'était pas une panacée).

- Les responsables de Mantia étaient initialement convaincus qu'ils pouvaient donner un coup de pouce au secteur économique concerné en s'attaquant aux questions réglementaires intégrées dans les indicateurs Doing Business. Ils ont toutefois décidé de ne pas se contenter d'assumer cette « solution » et se sont lancés dans un processus consistant à demander aux entreprises « pourquoi » le nombre d'emplois était inférieur à ce qu'il pourrait être. L'exercice n'a donné lieu qu'à quelques réponses concernant les questions de réglementation Doing Business. Cela a plutôt créé une liste de plus de 42 défis auxquels les entreprises du secteur étaient confrontées, que l'équipe de fonctionnaires a organisée en un diagramme en arête de poisson à cinq os (où les os faisaient référence à des sujets causaux comme les coûts de l'emploi, les difficultés à l'interface avec le gouvernement, les coûts du commerce et les contraintes pour l'innovation). Chaque os majeur représentait une cause majeure du problème, et d'autres os montraient les sous-causes (comme dans l'exemple du Malawi à la figure 7.1). Les fonctionnaires ont été très étonnés à la fin de cet exercice, surtout par ce qu'ils

avaient beaucoup appris en se demandant « pourquoi » les problèmes persistaient (plutôt que de se contenter d'une solution toute faite). Un bon nombre des 42 défis identifiés étaient nouveaux pour les fonctionnaires et n'avaient jamais été à l'agenda politique auparavant.

Nous trouvons que ce genre de déconstruction du problème est à la fois éclairante et stimulante. Cela oblige les réformateurs et les décideurs politiques potentiels à s'interroger sur un problème qu'ils croient déjà comprendre parfaitement. Cela conduit souvent à une compréhension différente - et plus précise - du problème.

En outre, le processus de déconstruction aide les réformateurs potentiels à décomposer le problème en parties plus petites et plus faciles à gérer. C'est encourageant pour de nombreux réformateurs et cela leur permet de réfléchir concrètement à par où commencer une véritable réforme dans le court terme (ce qui n'est pas le cas lorsqu'on réfléchit à des problèmes trop exigeants).

Mais nous ne voulons pas que vous nous croyiez sur parole. La valeur de cette approche est d'autant plus appréciée lorsque les outils sont utilisés dans un contexte appliqué. C'est pourquoi nous vous invitons à faire cet exercice de base pour déconstruire votre défi de 1804 (voir le tableau 1). Encore une fois, nous vous proposons de travailler seul au départ et de passer par un processus des « 5 pourquoi » pour identifier autant de causes et de sous-causes du problème que possible (Utilisez la pleine page Encadré 1 pour le faire). Ensuite, construisez votre diagramme en arête de poisson, en montrant les liens de causalité (dans l'encadré 2 en

blanc). Demandez à vos collègues de faire de même, puis rassemblez-vous et comparez vos notes. Essayez de construire un diagramme en arête de poisson commun, en apprenant des idées des uns et des autres et en construisant un récit plus complet du problème que celui que vous aviez au début (encadré 3).

Encadré 1. Mes 5 « pourquoi » - fiche de réflexion

Encadré 2. Mon diagramme d'Ishikawa - déconstruire le problème auquel je suis confronté

Encadré 3. Notre diagramme Ishikawa combiné

À quoi ressemble votre défi maintenant, comparé à ce que vous avez noté dans le tableau 1 ? Il devrait être beaucoup plus étoffé ou décomposé qu'auparavant, en éléments causaux que vous pouvez sérieusement envisager de traiter. Le problème déconstruit devrait soulever des questions immédiates : Par où dois-je commencer pour essayer de résoudre le problème ? Qu'est-ce que je dois faire ? Comment puis-je m'assurer que tous les liens de causalité sont pris en compte ? Les prochaines étapes de l'approche PDIA s'attaquent précisément à ces questions.

Le séquençage adapté aux problèmes ordonne votre engagement

La déconstruction fournit la base d'un enchaînement adapté aux problèmes dans le processus de changement, où l'enchaînement fait référence au calendrier et à l'échelonnement des interventions et de l'engagement. Le séquençage est très important dans le processus de développement et un séquençage efficace est essentiel à la réalisation de l'approche PDIA. Un

manque de séquençage efficace pourrait conduire, en principe et en pratique, à une prise en charge prématurée (lorsque les demandes de changement sont introduites avant qu'elles ne puissent être gérées par un pays ou une organisation ciblée). La plupart des décisions de séquençage dans la communauté du développement sont toutefois fondées sur des solutions et impliquent l'introduction des « principes de base d'abord » d'une nouvelle politique ou pratique préétablie (souvent identifiée d'une manière isomorphe). Une telle approche ne demande pas si ces interventions abordent réellement les problèmes en place, cependant, ou si les « éléments de base d'abord » sont même possibles dans le contexte du changement (ou si les « éléments de base » sont toujours « fondamentaux » dans différents contextes) (Andrews 2006).

En revanche, l'enchaînement adapté aux problèmes consiste à ordonner les engagements en fonction d'une approche progressive pour s'attaquer aux problèmes, compte tenu des possibilités et des contraintes contextuelles.

L'approche de base pour faire cela commence par reconnaître que la plupart des problèmes déconstruits prennent la forme de méta-problèmes (avec de nombreuses dimensions et, en fait, de nombreux problèmes constituant le problème le plus important). La résolution de ces problèmes nécessite de multiples interventions, ce qui permet de multiples points d'entrée pour le changement. Chaque cause et sous-cause est essentiellement un point d'engagement distinct, quoique lié, et chaque dimension causale offre différentes possibilités de changement. Nous appelons cette opportunité « l'espace de changement », que d'autres auteurs pourraient

appeler « la disposition ». Cet espace de changement dépend de facteurs contextuels qui influent généralement sur le succès des politiques et des réformes et qui déterminent ce que l'on peut faire dans une politique ou une initiative de réforme à tout moment. Ces facteurs ont été bien abordés dans la littérature récente sur le développement politiquement intelligent et dirigé localement (Booth) et dans la recherche de Brian Levy sur « travailler avec le grain » (Levy 2013). Nous simplifions les observations issues de ces travaux en une heuristique que les réformateurs peuvent utiliser pour évaluer « l'espace pour le changement » dans n'importe quelle dimension causale. Cette approche heuristique n'est pas conçue comme une approche scientifique pour évaluer l'état de préparation au changement, mais elle génère un ensemble de questions importantes que les réformateurs peuvent se poser lorsqu'ils essaient d'évaluer par où commencer un engagement et quels types d'activités mener. L'heuristique fait ressortir trois facteurs clés qui influent sur les possibilités de changement : l'autorité, l'acceptation et l'aptitude (Andrews 2008 ; Andrews et al. 2010). :

- Le terme « autorité » désigne le soutien nécessaire pour effectuer une réforme ou un changement de politique ou pour renforcer les capacités de l'État (politiques, juridiques, organisationnelles et personnelles). Certains changements nécessitent plus d'autorité que d'autres, et il est toujours important d'évaluer l'étendue de l'autorité dont on dispose déjà - et les lacunes qui doivent être comblées.
- « L'acceptation » réfère à la mesure dans laquelle ceux qui seront touchés par la réforme ou le changement de politique acceptent le besoin de changement et les implications du changement. Différents types de changement exigent différents niveaux

d'acceptation (de la part de groupes restreints ou larges et à différentes profondeurs) et l'important est de reconnaître quel niveau d'acceptation existe et quelles lacunes doivent être comblées pour favoriser le changement.

- « Aptitude, » ou capacité, se concentre sur le côté pratique de la réforme ou du changement de politique, et sur le besoin de temps, d'argent, de compétences et d'autres choses de ce genre pour commencer n'importe quel type d'intervention. Il est important de se demander quelles sont les capacités et aptitudes existantes et quelles lacunes doivent être comblées.

Nous évaluons ces questions avec plus ou moins de rigueur, en fonction du contexte et de la disponibilité de données probantes sur le statut de chaque « facteur triple A ». Au niveau le plus élémentaire, nous demanderons - pour chaque volet sous-causal - à quoi ressemble l'environnement d'autorisation et d'où proviendra l'autorité d'intervention, l'acceptation de quelles personnes est nécessaire pour avancer, et quels types de capacités sont nécessaires pour réaliser de réels progrès. Cela exige une discussion descriptive où les aspirant réformateurs et les décideurs politiques sont forcés de réfléchir aux facteurs contextuels qui façonnent réellement ce qui est possible. Différents outils peuvent être utilisés dans cette discussion, avec un exemple simple fourni dans le tableau 3. Il s'agit de structurer une discussion sur ces facteurs parmi les réformateurs et les décideurs potentiels et de solliciter leurs estimations de l'autorité, de l'acceptation et des capacités des réalités auxquelles ils sont confrontés. Ce genre de discussion est souvent nouveau pour beaucoup, et les estimations qui en résultent sont rarement, voire jamais, pleinement ou même suffisamment informées. En

effet, elles exigent de faire des suppositions sur le comportement des autres. Nous croyons que ces postulats font partie de politiques et de réformes complexes - où nous sommes confrontés à l'incertitude et à l'opacité et où nous ne savons pas vraiment tout ce que nous devons savoir. L'objectif est de faire la meilleure estimation possible, de la manière la plus transparente possible, afin de nous permettre d'en apprendre progressivement plus sur le contexte et de transformer l'incertitude en connaissances plus claires. C'est pourquoi nous faisons l'effort de prendre note le plus efficacement possible de ces hypothèses (pour alimenter l'apprentissage dont il est question plus loin dans ce chapitre) dans la dernière colonne du tableau 3.

Tableau 3. Une analyse de base de l'espace de changement triple-A

	Questions pour vous aider à réfléchir sur l'espace de changement contextuel	Estimation AAA (faible, moyen, grand)	Suppositions
Autorisation pour vous engager	Qui a le pouvoir d'engager ? <ul style="list-style-type: none"> • Juridique ? Procédurale ? Informelle ? Quels autorisateurs pourraient appuyer l'engagement maintenant ? Qui ne soutiendrait probablement pas l'engagement maintenant ? Dans l'ensemble, quel niveau d'acceptation avez-vous pour vous engager et où se situent les lacunes ?		
Acceptation	Quels agents (personne/organisation) s'intéressent à ce travail ? <ul style="list-style-type: none"> • Pour chaque agent, sur une échelle de 1 à 10, quelle est la probabilité qu'il soutienne l'engagement ? • Sur une échelle de 1 à 10, quelle est l'influence de chaque agent sur l'engagement potentiel ? • Quelle est la proportion d'agents à « forte 		

	<p>acceptation » que vous avez (avec plus de 5 sur les deux mesures ci-dessus) ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quelle proportion d'agents à « faible acceptation » avez-vous (avec moins de 5 sur les deux mesures ci-dessus) ? <p>Dans l'ensemble, quel niveau d'acceptation avez-vous pour vous engager et où se situent les lacunes ?</p>		
Aptitudes et capacités	<p>Quelles sont les aptitudes de votre personnel ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qui sont les agents clés (le plus petit groupe d'agents) dont vous avez besoin pour « travailler » à une mission d'ouverture ? • De combien de temps auriez-vous besoin de ces agents ? • Quelles sont vos capacités en matière de ressources ? • De combien d'argent auriez-vous besoin pour vous engager ? • De quelles autres ressources avez-vous besoin pour vous engager ? <p>Dans l'ensemble, quels niveaux d'aptitude et de capacités avez-vous pour vous engager et où se situent les lacunes ?</p>		

Les résultats varieront lorsque ces facteurs « triple A » seront pris en compte pour chaque dimension causale du problème déconstruit. Lorsqu'ils examinent certaines sous-causes, par exemple, les réformateurs sont susceptibles de percevoir que des niveaux élevés d'autorité, d'acceptation et d'aptitude sont déjà en place, ce qui suggère un grand espace de changement ou une volonté d'engagement. C'est ce que montre le diagramme de Venn de gauche de la figure 2 (qui permet de visualiser facilement les estimations de l'espace de changement et qui

montre qu'il s'agit d'avoir les trois facteurs triple-A en place, pas seulement un). Ces vastes zones d'espace de changement permettent des engagements qui peuvent être fortement concentrés en début de mission, avec des efforts audacieux pour résoudre le problème causal en question. En d'autres termes, ce sont des points d'entrée pour une réforme agressive. Il s'agit peut-être de domaines liés à la lenteur des processus d'approvisionnement dans l'exemple que nous étudions ici (comme le montre la figure 3), où l'on croit qu'il existe un espace de changement important pour traiter les principales sous-causes : Les processus d'achat sont souvent mis en œuvre à moitié ; les processus d'achat sont souvent précipités ; les décisions d'achat de biens sont retardées encore et encore chaque année ; les décisions budgétaires d'achat sont retardées.

Figure 2. Représentation graphique de l'espace de changement

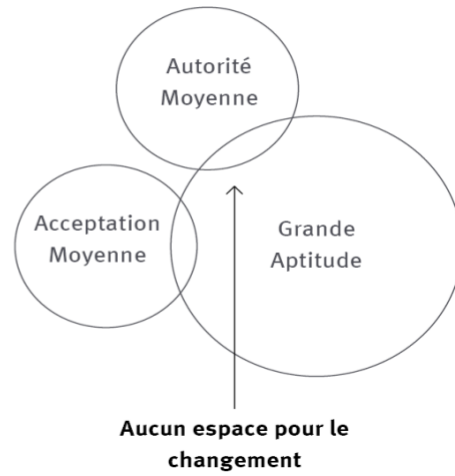
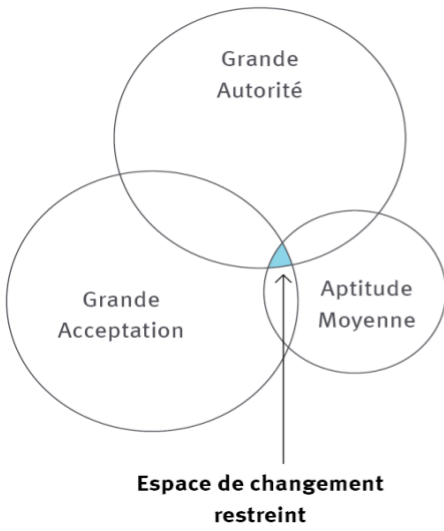
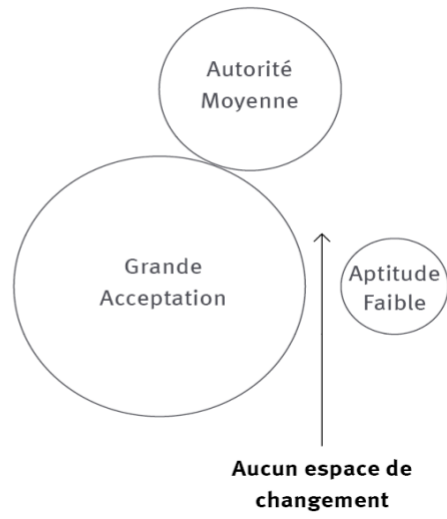
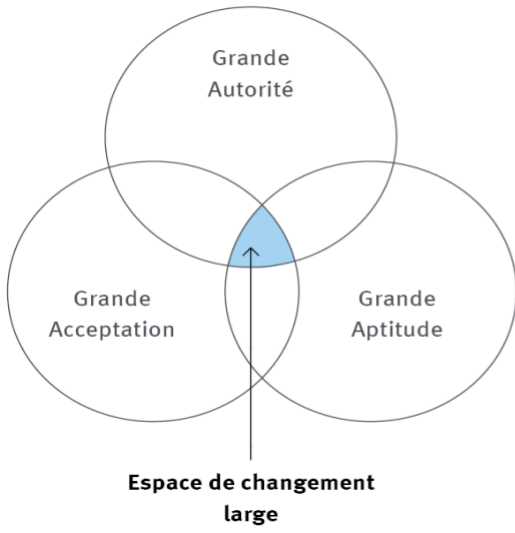
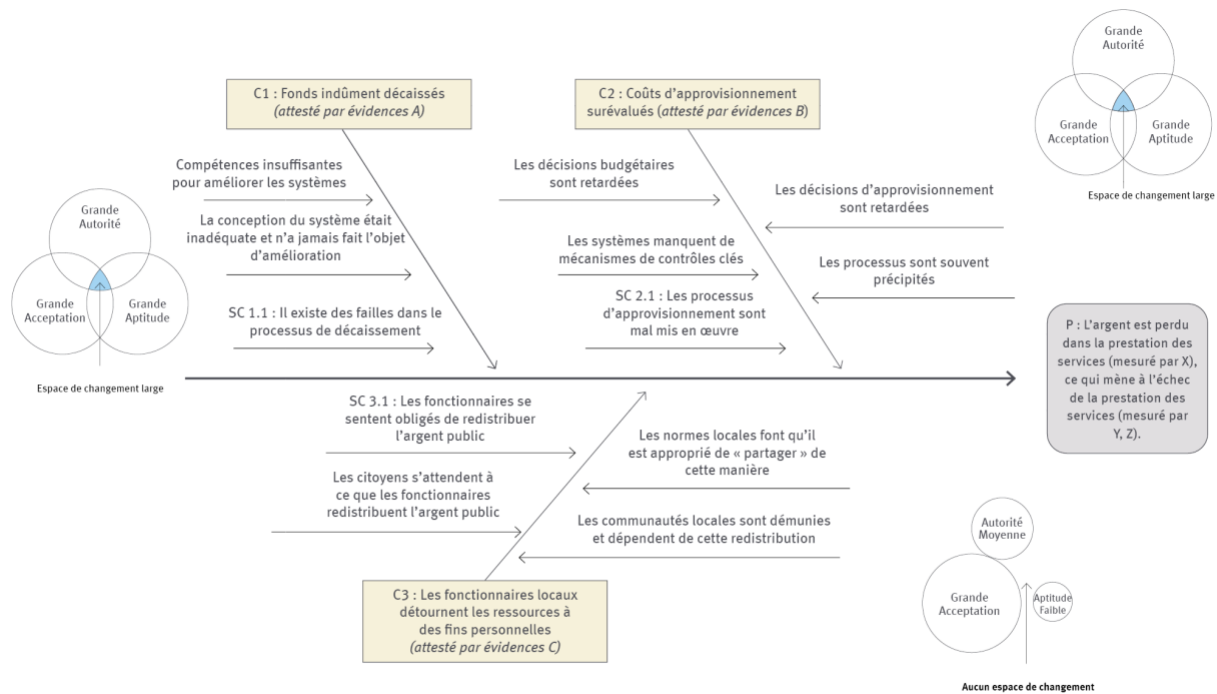


Figure 3. Examen de l'espace de changement dans les différentes branches/sous-branches de cause à effet d'un problème



Les réformateurs trouveront probablement moins d'espace de changement dans d'autres sous-causes, cependant, où il y a des lacunes dans un ou plusieurs des facteurs triple-A. Il peut y avoir des questions sur l'autorité et la capacité à s'attaquer aux sous-causes cruciales du volet 3, par exemple (comme le montre le diagramme de Venn de droite de la figure 2 et le diagramme de Venn appliqué de la figure 3), où il est plus difficile de s'attaquer aux sous-dimensions : Les fonctionnaires se sentent obligés de redistribuer de l'argent ; les citoyens s'attendent à ce que les fonctionnaires redistribuent de l'argent ; les normes locales permettent de « partager » de cette manière. Ce genre d'observation ne devrait pas conduire les

réformateurs à abandonner ce domaine de la réforme ou de l'engagement politique.

Elle souligne plutôt la nécessité d'activités précoces qui renforcent l'espace de changement pour des engagements de deuxième ou de troisième phase de plus grande envergure. Il pourrait s'agir d'initiatives visant à sensibiliser les communautés locales aux coûts du favoritisme local ou à établir des coalitions entre des conseillers et des fonctionnaires bien situés qui pourraient autoriser certaines réformes. Essentiellement, il faut agrandir l'espace de changement dans ces domaines avant de combler cet espace avec quelque chose de nouveau (que ce soit une nouvelle politique, une nouvelle idée ou un nouveau processus).

L'élargissement de l'espace de changement est en soi un engagement clé dans le processus de réforme, impliquant des activités spécifiques qui doivent être réfléchies et introduites de manière ciblée.

Cette approche aidera les réformateurs à déterminer le genre d'activités qu'ils doivent mener ciblant toutes les causes et sous-causes de leur problème déconstruit. Plusieurs de ces domaines nécessiteront des activités visant à accroître l'espace de changement, tandis que d'autres permettront des réformes ou des ajustements politiques plus dynamiques parce que l'espace de changement est déjà perçu comme suffisant (comme dans le domaine de l'approvisionnement, comme le montre la figure 3). Les réformateurs devraient rechercher des « gains rapides » dans cette dernière série d'engagements, qui seront cruciaux pour établir l'autorisation de la réforme (discutée plus en détail au chapitre 9) et qui aideront probablement à élargir l'espace de changement dans d'autres domaines.

Nous avons appris l'existence de ce type de séquençage lorsque nous avons examiné des cas comme celui des réformes budgétaires de la Suède dans les années 1990. Bien que les réformateurs dans cette situation n'aient pas utilisé les outils ou les approches que nous recommandons (ils n'ont pas examiné la situation des « triple A », par exemple), ils ont certainement adopté une approche semblable à celle du séquençage. Ils ont consciemment concentré leurs premières réformes dans des domaines où ils avaient l'acceptation et l'autorisation politique, par exemple, et où ils s'appuyaient sur des idées et des capacités issues d'initiatives de réforme antérieures. Ils ont commencé par des efforts substantiels pour relancer les initiatives des années 1980 visant à clarifier les règles de dépenses intergouvernementales, par exemple, et à introduire un nouveau calendrier budgétaire et des mécanismes pour réduire les dépenses (puisque un calendrier et des mesures d'austérité avaient été expérimentés auparavant). Ces mesures ont permis d'obtenir des gains rapides et de donner un élan aux réformes de plus grande envergure. D'autres domaines n'ont toutefois changé que cinq à dix ans après le lancement de la réforme, lorsque de nouvelles lois ont transféré les responsabilités budgétaires du Parlement au ministère des Finances et introduit des règles budgétaires et des innovations. L'espace de changement n'était pas assez grand pour supporter ces réformes au début des années 1990 - parce que l'acceptation politique n'était que naissante, les réformateurs devaient renforcer leur autorité pour agir, et les idées et autres habiletés devaient être proposées, discutées et testées. Les premières mesures visant à renforcer l'acceptation, l'autorité et la capacité ont donné lieu à plus d'espace de changement au milieu et à la fin des années 1990, et c'est à ce moment que des changements plus profonds

sont survenus. Bien que les interventions aient été graduelles, l'ensemble du processus de réforme a toujours été adapté aux problèmes et s'est déroulé selon une progression constante et non par des innovations périodiques.

Une approche de séquençage similaire a également guidé les efforts visant à renforcer les capacités de l'État dans les autres cas - Nostria et Mantia - qui ont été discutés :

- L'équipe chargée du renforcement des capacités judiciaires a reconnu que certaines des zones causales du diagramme en arête de poisson n'étaient pas accessibles pour un changement immédiat. Ils n'ont pas pu, par exemple, introduire des idées pour améliorer le partage des données dans l'ensemble du secteur. Pour ce faire, ils ont d'abord dû accroître l'acceptation politique pour l'idée. Ils ne pouvaient pas non plus s'attarder immédiatement à combler les lacunes dans les données, étant donné le manque de capacités de collecte de certains types de données sur le terrain. Ils pourraient toutefois commencer à développer ces capacités afin d'élargir leur espace de changement pour de futures réformes. Ils pourraient aussi effectuer un travail plus visible et immédiat en identifiant les données existantes et en les utilisant - même si elles n'étaient pas partagées - pour brosser un portrait préliminaire du secteur fondé sur des données probantes. Cette première étape visait à créer un espace de changement dans d'autres domaines et à aider à mettre la réforme sur la voie de la résolution des grands problèmes.
- Les responsables de Mantia se sont immédiatement mis au travail sur les 5 arêtes de leur poisson, identifiant l'espace de changement dans les 42 sous-causes. Pour ce faire,

ils ont dressé la liste des agents clés qui devaient agir dans chaque domaine, en notant si ces agents avaient le pouvoir d'agir et s'ils accepteraient probablement le défi, et en déterminant s'il existait déjà des moyens d'action pour agir. Dans un certain nombre de domaines, cette recherche a montré à l'équipe que certains des 42 défis avaient déjà été relevés - dans le cadre de politiques ou de projets antérieurs - et qu'ils offraient des possibilités de « gains rapides ». Dans d'autres domaines, des approches avaient déjà été développées et l'équipe pouvait pousser pour que des mesures soient prises rapidement afin de permettre une deuxième phase de gains rapides. Dans d'autres domaines, l'équipe devait renforcer l'autorité et l'acceptation pour aller de l'avant, ce qui signifiait commencer par des initiatives de communication prudentes pour engager d'autres parties et obtenir leur soutien à la réforme. Dans l'ensemble, cet exercice a aidé l'équipe à déterminer ce qu'elle devait faire dans les 42 domaines, à se lancer dans certains de ces domaines pour des actions immédiates (et, espérons-le, d'un succès) et à préparer d'autres domaines pour un engagement futur plus dynamique. L'équipe a construit un tableau pour noter ses hypothèses dans chaque domaine et pour indiquer les « prochaines étapes » proposées pour chacune d'elles (dont nous discuterons dans le chapitre suivant).

Un tel enchaînement adapté aux problèmes est à la fois stratégique et réaliste, axé sur la mise en œuvre d'interventions visant à résoudre progressivement le problème, compte tenu des réalités contextuelles (plutôt que de supposer qu'elles n'existent pas ou de les ignorer). Dans l'ensemble, l'accent est mis sur la résolution du problème - et cela devrait être considéré

comme un objectif idéal le plus tôt possible, avec des paramètres précis qui montrent à quoi ressemble réellement le « problème résolu ». Chaque activité au point d'entrée vise à atteindre cet objectif, certaines des premières étapes augmentant l'espace de changement nécessaire pour les étapes futures et d'autres comblant agressivement l'espace de changement déjà existant par de nouvelles politiques ou initiatives de réforme. Ces premières mesures énergiques devraient donner lieu à des « gains rapides » qui montrent les avantages du changement et laissent entrevoir la promesse d'un changement plus profond à l'avenir. Cela aide à satisfaire le double besoin de plans de réforme qui sont à la fois fondés et pratiques (aborder « ce qui viendra » et « ce qui est possible ») et visionnaires (aborder les questions globales sur lesquelles les autorités se concentrent souvent).

Avant de passer à autre chose, prenez le temps de réfléchir à l'espace de changement dans lequel vous agissez par rapport aux défis identifiés dans les exercices précédents dans ce chapitre. Comme pour les exercices précédents, utilisez le tableau 4 pour travailler seul, puis avec un groupe ou une équipe pour réfléchir ensemble, estimer et noter les hypothèses sur les conditions d'autorité, d'acceptation et de capacité dans chaque dimension sous-causale de votre problème. Modifiez ensuite votre diagramme en arête de poisson (comme dans la Figure 3) pour montrer le type d'espace de changement dont vous disposez dans chaque domaine - et notez le type d'engagement que cela implique (engagement agressif avec de nouvelles solutions dans l'espace existant, ou engagements plus stratégiques pour construire un espace, par exemple). Utilisez l'encadré 4 à cet effet.

Tableau 4. Une analyse de l'espace de changement pour chaque sous-cause sur votre diagramme d'Ishikawa

	Décrire votre contexte (utiliser les questions du tableau 6.5)	Estimation AAA (faible, moyen, grand)	Suppositions
Autorisation pour s'engager			
Acceptation			
Aptitude			

Encadré 4. Changer l'espace dans le diagramme d'Ishikawa collectif : par où devrions-nous commencer, avec quel type d'engagement dans chaque domaine ?

Où cela vous mène-t-il ?

L'adoption d'une approche adaptée aux problèmes pour renforcer les capacités de l'État est très différente de l'approche normale qui consiste à poursuivre une solution dès le départ. Elle est cependant vitale lorsque l'on ne connaît pas la « solution » et qu'il n'existe pas de voies faciles ou directes pour renforcer la capacité de l'État nécessaire à sa mise en œuvre. Nous croyons que ces situations complexes exigent une approche différente, où l'on identifie les problèmes et trouve des solutions aux problèmes, et puis on institutionnalise ces solutions.

Dans un sens, c'est comme si l'on réussissait avant d'institutionnaliser un tel système (ce qui est le contraire de nombreux efforts visant à renforcer les capacités de l'État, qui se concentrent plutôt sur l'introduction du succès par une nouvelle solution institutionnelle).

Nous nous attendons à ce que toute personne qui adopte une approche adaptée aux problèmes présentée dans le présent chapitre examine déjà différemment les défis en matière de capacités de l'État dans leur secteur. Dans beaucoup de nos engagements avec les professionnels du développement, nous constatons que nos collègues débutent avec des défis qui reflètent vraiment l'absence d'une solution : « nous n'avons pas un processus budgétaire de pointe » ou « nous n'avons pas de mécanismes modernes de suivi des enseignants » ou « nous n'avons pas de bureau anti-corruption fonctionnel ». De ce point de vue, ils ont tendance à entrer avec une certaine connaissance de la « bonne solution » à leur

défi : « nous pouvons renforcer les capacités de l'État en modernisant le processus budgétaire/les mécanismes de contrôle des enseignants/le bureau anti-corruption.

Ces collègues quittent la phase d'analyse du problème avec une perspective complètement différente de leur défi. Ils ont construit le défi pour attirer l'attention sur la nécessité d'un changement et d'un réel renforcement des capacités, et ont déconstruit le défi pour le rendre plus gérable, et ont examiné les opportunités et les contraintes contextuelles pour déterminer où commencer et comment séquencer les engagements. Généralement, ce type d'analyse de problème donne aux participants - en particulier ceux qui travaillent dans leur propre pays - le sentiment qu'ils peuvent réellement contribuer à la résolution du problème. Cette autonomisation est elle-même un produit du processus PDIA de renforcement des capacités de l'État, dans le sens que la capacité est axée sur la confiance en soi pour agir - et le désir de bien agir. Cependant, les participants ainsi habilités sont également impatients de savoir ce qui les attend et se demandent où se trouvent les solutions et à quelle vitesse ils peuvent commencer à les mettre en œuvre. Nous espérons que ce chapitre vous laissera dans une situation similaire, prêts à passer à la réflexion sur les processus itératifs de recherche et d'adaptation de solutions qui fonctionnent réellement (dont nous parlerons dans un document de travail à venir).

Références

Anders, G. (2002). Like Chameleons. Civil Servants and Corruption in Malawi. *Bulletin de l'APAD*, 23–24, 2–19.

Andrews, M. (2013). *The Limits of Institutional Reform in Development*. New York: Cambridge.

Andrews, M. (2015). Explaining Positive Deviance in Public Sector Reforms in Developing Countries. *World Development* 74(C), 197-208.

Andrews, M., McConnell, J., and Wescott, A. (2010). *Development as Leadership Led Change*. Washington, DC: World Bank.

Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2012). Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA). *Center for International Development Working Paper 239*. Cambridge, MA.: Center for International Development.

Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2015). The Challenge of Building (Real) State Capability. Harvard Center for International Development Working Paper.

Bacharach, S., and Mundell, B. (1993). Organizational Politics in School: Micro, Macro, and Logics of Action. *Educational Administration Quarterly* 29(9), 423–452.

Barnett, W., and Carroll, G. (1995). Modeling Internal Organizational Change. *Annual Review of Sociology* 21, 217–236.

Bartunek, J. M., and Moch, M. K. (1987). First-Order, Second-Order, and Third-Order Change and Organization Development Interventions: A Cognitive Approach. *Journal of Applied Behavioral Science* 23(4), 483–500.

Barzelay, M., and R. Gallego. (2006). From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change. *Governance* 19(4), 531–557.

Bolongaita, E. (2010). An Exception to the Rule? Why Indonesia’s Anti-Corruption Commission Succeeds Where Others Don’t—A Comparison with the Philippines’ Ombudsman. *U4 Issue*,

August 2010, No. 4. Norway: U4 Anti-Corruption Resource Center, Chr.

Michelsen Institute.

Booth, D. (2011). Aid Effectiveness: Bringing Country Ownership (and Politics) Back In.

Overseas Development Institute Working Paper 336. London: ODI.

Brunsson, K. (1995) Puzzle pictures: Swedish budgetary processes in principle and practice.

Financial Accountability & Management 11(2), 111-125.

Buehler, M. (2009). Of Gecko's and Crocodiles: Evaluating Indonesia's Corruption Eradication Efforts. Presentation at CSIS-USINDO, Washington, DC, November 23, 2009.

Burkitt, B., and Whyman, P. (1994). Public sector reform in Sweden: competition or participation? *The Political Quarterly* 65(3), 275-284.

Cameron, K. S. (1986). Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness. *Management Science* 32, 539–553.

Chan, N. (2010). Narrative Change and Its Microfoundations: Problem Management, Strategic Manipulation, and Information Processing. Paper presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University-Bloomington, April 3, 2010.

Chirambo, R. (2009). Corruption, Tribalism and Democracy: Coded Messages in Wambali Mkandawire's Popular Songs in Malawi. *Critical Arts: A Journal of North-South Cultural Studies* 23(1), 42–63.

Christensen, T., and Lægreid, P. (2003). Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice. *Public Organization Review* 3(1), 3–27.

Dacin, M. T., Goodstein, J., and Scott, W. R. (2002). Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum. *Academy of Management Journal* 45(1),

45–57.

Dambrin, C., Lambert, C., and Sponem, S. (2007). Control and Change – Analysing the Process of Institutionalization. *Management Accounting Research* 18, 172–208.

Doig, A., Watt, D., and Williams, R. (2005). Measuring “Success” in Five African Anti- Corruption Commissions. *U4 Issue*, March 2005. Norway: U4 Anti-Corruption Resource Center, Chr. Michelsen Institute.

Dorado, S. (2005). Institutional Entrepreneurship, Partaking, and Convening. *Organization Studies* 26(3), 385–414.

Easterly, W. (2002). *The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid*. Washington, DC: Center for Global Development.

Evans, P. (2004). Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. *Studies in Comparative International Development* 38(4), 30– 52.

Fritz, V., Kaiser, K., and Levy, B. (2009). *Problem Driven Governance and Political Economy Analysis*. Washington, DC: World Bank.

Fudge, C., and Gustafsson, L. (1989). Administrative reform and public management in Sweden and the United Kingdom. *Public Money & Management* 9(2), 29-34.

Galvin, T. (2002). Examining Institutional Change: Evidence from the Founding Dynamics of U.S. Health Care Interest Associations. *The Academy of Management Journal* 45(4), 673–696.

Greenwood, R., and Hinings, C. R. (1996). Understanding Radical Organisational Change: Bringing Together the Old and New Institutionalism. *Academy of Management Review* 21, 1022–1054.

Grindle, M. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing

Countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 17, 525–548.

Guldbrandsson, K., and Fossum, B. (2009). An Exploration of the Theoretical Concepts Policy Windows and Policy Entrepreneurs at the Swedish Public Health Arena. *Health Promotion International* 24(4), 434–444.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd edition. New York: Harper Collins.

Knight, J. (1997). Social Institutions and Human Cognition: Thinking about Old Questions in New Ways. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 153(4), 693–699.

Levy, B. (2013). *Working With the Grain*. New York: Oxford.

Lundquist, K. (2001). *Accrual accounting in Swedish central government*. Stockholm, Sweden: Ekonomistyrningsverket.

Mattisson, O., Nasi, S., and Tagesson, T. (2004). *Accounting Innovations in the Public Sector - A comparative analysis of the accrual accounting reform process in the Swedish and Finnish local governments*.

Miyazaki, T. (2014). Fiscal reform and fiscal sustainability: Evidence from Australia and Sweden. *International Review of Economics & Finance* 33, 141-151.

Molander, Per. (2000). Reforming budgetary institutions: Swedish experiences." *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. Springer US, 191-214.

Molander, P, and Holmquist, J. (2013). Reforming Sweden's budgetary institutions-background, design and experiences. Rapport till Finanspolitiska rådet 2013/1.

<http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.11165b2c13cf48416debd6d/1420730553>

813/Underlagsrapport+2013-1+Holmquist+%26+Molander.pdf

Oliver, C. (1992) The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies* 13, 563–588.

Olson, O. and Sahlin-Andersson, K. (1998). Accounting Transformation in an Advanced Welfare State: The Case of Sweden. In Olson, O., Guthrie, J. and Humphrey, C. (eds.), *Global warning! Debating international developments in new public financial management*.

Oslo: Cappelen Akademisk forlag, 241-275.

Paulsson, G. (2006). Accrual accounting in the public sector: experiences from the central government in Sweden. *Financial Accountability & Management* 22(1), 47-62.

Pollitt, C., and Bouckaert, G. 2004. *Public Management Reform*. London: Oxford.

Premfors, R. (1991). The 'Swedish model' and public sector reform." *West European Politics* 14(3), 83-95.

Pritchett, L., and Woolcock, M. (2004). Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the Disarray in Development. *World Development* 32(2), 191–212.

Pritchett, L., Woolcock, M., and Andrews, M. (2010). *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure – Working Paper 234*. Washington, DC: Center for Global Development.

Riddle, V. (2009). Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon's Multiple-Streams Approach. *Public Administration* 87(4), 938–954.

Seo, M. G., and Creed, W. E. D. (2002). Institutional Contradictions, Praxis and Institutional Change: A Dialectical Perspective. *Academy of Management Review* 27(2), 222–247.

Serrat, O. (2009). The Five Whys Technique. Asian Development Bank Knowledge Solutions, 30. Manila: Asian Development Bank.

Slack, T., and Hinings, C. (1994). Institutional Pressures and Isomorphic Change: An Empirical Test. *Organization Studies* 15, 803–827.

Snow, D. A., and Benford, R. D. (1992). Master Frames and Cycles of Protest. In A. D. Morris and C. McClurg Mueller (Eds). *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 133–155.

Von Hagen, J. (1992). *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. Unpublished manuscript, University of Mannheim and Indiana University School of Business.

Wehner, J. (2007). Budget reform and legislative control in Sweden. *Journal of European Public Policy* 14(2), 313-332.

Wong, K. C. (2011). Using an Ishikawa Diagram as a Tool to Assist Memory and Retrieval of Relevant Medical Cases from the Medical Literature. *Journal of Medical Case Reports* 5, 120–123.

Zakocs, R. C. (2006). What Explains Community Coalition Effectiveness? *American Journal of Preventive Medicine* 30(4), 351–361.