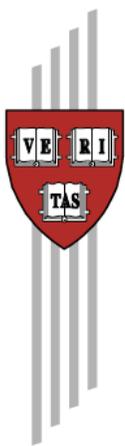


Gérer votre environnement d'autorisation dans un processus PDIA

Matt Andrews, Lant Pritchett et Michael Woolcock

Document de Travail CID Numéro 312
Janvier 2016

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

Gérer votre environnement d'autorisation dans un processus PDIA

Matt Andrews, Lant Pritchett, and Michael Woolcock Harvard Kennedy School

Résumé

Les processus de développement et de renforcement de l'État sont synonymes de changement. Le changement est cependant évasif dans de nombreux contextes. Dans le cadre de travaux antérieurs, nous avons proposé l'Adaptation itérative pour la résolution de problèmes (PDIA) comme une approche pour relever les grands défis du changement. Ceci est notre quatrième document de travail pratique sur « comment » mettre en œuvre l'approche PDIA. Ce document de travail aborde les questions liées à l'autorité, étant donné que l'autorité est nécessaire pour que le changement se produise - en particulier dans un contexte gouvernemental hiérarchique. Cette autorité est cependant souvent difficile à obtenir. L'autorité est rarement située dans un seul bureau ou avec une seule personne et est souvent plus difficile à obtenir dans des défis complexes, étant donné que ces défis comportent souvent des risques et des ambiguïtés importants et exigent l'engagement de nombreux agents qui répondent à différents types d'autorité. Tous les efforts possibles doivent être déployés pour relever ces défis, et ces efforts doivent inclure une stratégie explicite visant à établir un environnement d'autorisation approprié. Le présent document de travail propose des idées à adopter dans le cadre de cette stratégie, avec des exercices pratiques et des exemples pour aider le lecteur à appliquer ces idées dans son propre travail.

Introduction

Il y a quelques années, l'un d'entre nous travaillait avec un gouvernement africain sur des questions de santé. La ministre de la Santé s'est engagée à renforcer la capacité du secteur public à aborder les problèmes de santé des femmes (étant donné un problème national de mortalité maternelle). Elle a constitué une équipe au sein du ministère et a appuyé un processus d'analyse des problèmes (avec des exercices de construction, de déconstruction et de séquençage). Elle a ensuite aidé l'équipe à explorer l'espace de conception, ce qui a généré un certain nombre de solutions potentielles à tenter par itération expérimentale. Cependant, lorsque l'équipe a tenté d'amorcer la première série de mesures, elle s'est heurtée à des obstacles. La plupart des mesures ont été prises dans les provinces, où les gouverneurs avaient des pouvoirs importants et où les administrateurs étaient davantage responsables devant leurs autorités provinciales que devant le ministre national de la Santé. La ministre a tenté d'obtenir l'appui des gouverneurs provinciaux, mais ceux-ci étaient généralement réticents à l'idée de travailler de façon expérimentale sur les questions de santé des femmes. Certains gouverneurs ont demandé pourquoi des expériences étaient nécessaires et ont dit à la ministre que leur travail consistait à trouver des solutions plutôt qu'à cerner les problèmes et à proposer des essais. D'autres ont fait remarquer qu'ils avaient déjà vu de nombreux pilotes dans le passé et qu'ils en avaient assez de l'échec qui leur était associé. En bref, ils ont donc refusé d'autoriser le travail et les itérations expérimentales n'ont pas pu voir le jour.

Il y a une leçon essentielle à tirer de cette histoire : il faut de l'autorité pour entreprendre toute initiative visant à renforcer les capacités de l'État, et cette autorité est souvent difficile à obtenir. Elle est rarement située au sein d'un seul bureau et est souvent plus difficile à sécuriser avec un

travail risqué. Ce problème se pose régulièrement avec des défis complexes (tel que discuté dans Andrews et al. 2015), étant donné qu'ils impliquent généralement des risques et des incertitudes importants et exigent l'engagement de nombreux agents qui répondent à différents types d'autorité. Un troisième principe de l'approche PDIA reconnaît ce fait et note que tous les efforts déployés pour relever des défis complexes doivent inclure une stratégie explicite visant à établir un environnement d'autorisation approprié.

Cette stratégie ne peut toutefois pas se limiter à obtenir l'appui général de l'un ou l'autre des autorisateurs importants. Dans le contexte de tout effort visant à relever un défi de taille, l'établissement d'un environnement d'autorisation « approprié » pose plusieurs défis particuliers aux réformateurs potentiels, aux décideurs et aux autres personnes engagées dans le renforcement des capacités de l'État. Le présent document de travail examine ces défis et propose des idées pratiques pour les relever. Cependant, cela commence par une discussion générale sur ce qu'implique l'environnement d'autorisation et pourquoi il est important.

Pourquoi l'environnement d'autorisation est-il important ?

L'autorité est un point central de la littérature sur les organisations. Elle occupe une place prépondérante depuis (au moins) l'œuvre fondatrice de Max Weber, qui a examiné la manière dont le pouvoir social et politique s'exerçait dans la société (Weber 1978). Weber a présenté une vision socio-politique de l'autorité, comme l'exercice de l'influence et du contrôle par certains agents sur d'autres dans un contexte social. Cette autorité peut s'exercer par l'intermédiaire d'individus charismatiques (dont les traits personnels favorisent l'influence), de ceux qui occupent des postes traditionnels (où les coutumes définissent l'influence) ou de ceux qui ont un

statut en raison de règles officielles (où l'influence est associée à un poste d'autorité légalement déterminé). Bien qu'il y ait des différences évidentes dans l'origine du pouvoir dans ces trois modèles (et dans la façon dont le pouvoir est légitimé), ils décrivent tous essentiellement comment certains agents puissants influencent et façonnent le comportement d'autres agents moins puissants - limitant certaines activités et encourageant ou appuyant d'autres activités.

Étant donné la façon dont l'autorité limite ou soutient certains comportements, il faut dire que les structures d'autorité ont d'énormes implications sur ce que font les organisations, comment elles font ces choses, quand, où et avec qui (Aghion et Tirole 1997 ; Bolton et Dewatripont 2013 ; Etzioni 1959 ; Guillen 1994 ; Presthus 1960). Dans un article important sur le sujet, Fama et Jensen (1983) ont identifié ces nombreuses manifestations, notant (par exemple) que les personnes autorisées influencent les projets choisis, la façon dont l'obéissance est exigée des employés subordonnés, les actions qui sont approuvées et ratifiées, et qui est récompensé pour quoi et comment. Des situations similaires sont courantes dans les organisations publiques, où les structures d'autorité façonnent ce qui est possible lorsqu'on essaie de renforcer les capacités de l'État (Dodlova 2013 ; Herbst 2014 ; Hughes 2013 ; Meyer 1968 ; Olsen 2015 ; Wang et Ap 2013). Des personnes puissantes (et les processus qui donnent du pouvoir à ces personnes) déterminent la capacité qui peut être développée, par exemple, qui participera au développement de cette capacité, comment le processus fonctionnera, combien de temps il durera, et ce qu'il impliquera.

Cela signifie que les réformateurs aspirants doivent prêter attention aux structures d'autorité lorsqu'ils initient des efforts pour renforcer les capacités de l'État. Ce n'est pas nouveau pour

ceux qui travaillent sur le front dans le secteur du développement, au sein des gouvernements ou des organisations de développement. C'est en effet un thème central du travail politiquement sensible d'auteurs comme David Booth et David Hulme (Faustino et Booth 2015 ; Routley et Hulme 2013). Ce travail souligne l'importance de naviguer dans l'environnement local d'autorisation pour s'assurer que toute initiative est dirigée (ou autorisée) localement et politiquement futé (ce qui signifie, entre autres, qu'elle bénéficie d'un large soutien et d'autorisations). Des auteurs comme Mark Moore ont souligné l'importance de naviguer dans l'environnement d'autorisation pendant une période encore plus longue, notant que toute initiative visant à produire ou à améliorer la valeur publique doit aller au-delà d'une personne ayant une bonne idée (Moore et Khagram 2004, p.9) : « Il ne suffit pas qu'un gestionnaire public ait sa propre vision de la valeur publique ; d'autres doivent la partager. En particulier, le groupe de personnes occupant des postes qui pourraient conférer une légitimité et fournir un soutien financier au gestionnaire devrait être d'accord avec la conception de la valeur publique qui doit être poursuivie ».

Il n'est cependant pas facile de construire une autorisation d'agir. Les environnements autorisateurs sont souvent fragmentés et difficiles à naviguer.¹ Les politiques et les programmes traversent généralement de multiples domaines d'autorité dans lesquels de nombreux agents et processus différents agissent pour contraindre ou soutenir certains comportements. Les structures d'autorisation varient souvent aussi verticalement, avec des agents à différents niveaux d'une

¹ L'autorité répartie est courante dans de nombreux domaines d'action et pays. Frosch et Kaplan (1999) font remarquer que les structures d'autorité sont partagées dans des domaines comme la médecine clinique, par exemple, et Lieberthal et Lampton soutiennent que les structures d'autorité fragmentées sont une caractéristique principale de la bureaucratie chinoise. Janowitz (1998) soutient même que la complexité a conduit à la fragmentation et à la répartition de l'autorité dans les contextes militaires, dont on suppose généralement que les mécanismes d'autorité sont extrêmement centralisés.

organisation ou d'une structure intergouvernementale ayant le contrôle sur différentes dimensions du même processus.² Prenons l'exemple avec lequel nous avons commencé ce chapitre, où les gouverneurs provinciaux ont réussi à saper un processus soutenu aux niveaux « supérieurs » par le ministre national. Cette fragmentation est probablement plus grande dans le cas des défis complexes de renforcement de l'État qui impliquent de nombreux agents et organisations.

L'informalité règne souvent aussi dans ces défis, se manifestant dans des structures d'autorité fondées sur des personnalités et des relations. Ces structures sont rarement bien connues, en particulier des personnes de l'extérieur, et il est donc extrêmement difficile de savoir qui autorise vraiment quoi dans un contexte donné (voir le chapitre 3 dans Andrews (2013)). Qu'elles soient formelles ou informelles, les structures d'autorité sont souvent changeantes et incohérentes. Les autorisateurs sanctionneront de nouvelles activités pour de nombreuses raisons, et peuvent également perdre de l'intérêt, de l'énergie ou de la patience pour de nombreuses raisons. Cela signifie que l'on n'a jamais la garantie d'un soutien continu de la part d'un autorisateur pour quelque période que ce soit, quelles que soient les promesses qui sont faites. Malheureusement, de nombreux gestionnaires de projets dans des organisations de développement ou travaillant dans des gouvernements engagés dans la réforme ont du mal à retenir cette leçon lorsqu'un « ministre favorable cesse de soutenir un projet peu après son lancement ».

La fragilité de l'autorité est plus évidente lorsqu'il s'agit d'initiatives de changement risquées qui auront presque certainement des conséquences involontaires (ou imprévues). Cela ne devrait

² Voir les descriptions des diverses structures d'autorité, qui dépendent surtout des différences culturelles et sociales et de l'appartenance à la société. Dans Cartwright et Cooper (1993) et Horling et Lesser (2004).

toutefois pas être surprenant. De nouveaux chercheurs institutionnels nous rappellent que l'autorité est souvent donnée à ceux qui détiennent le pouvoir (ou qui sont confiés par les puissants).³ Ces personnes sont rarement nommées à leur poste pour favoriser un changement radical. Elles sont, en effet, beaucoup plus susceptibles de soutenir le maintien du statu quo et, par conséquent, de résister aux changements radicaux et aux risques que cela comporte. De plus, elles sont très peu portées à tolérer des échecs potentiels et l'incertitude associés aux défis complexes. Comme Andrews et coll. (2013) l'ont mentionné, ce genre d'environnement d'autorisation n'est pas propice à la nouveauté ou n'appuie pas le processus de changement typique de l'approche PDIA.

Nous ne pensons toutefois pas que ce soit la fin de l'histoire, ni que cela annonce la fin des initiatives de type PDIA (ou de toute initiative de développement traitant de changements complexes). Il existe de nombreux exemples où les gouvernements ont adopté des processus de type PDIA pour favoriser un changement profond. Ces initiatives prennent l'environnement autorisant au sérieux, traitant l'autorité comme variable plutôt que fixe ; une influence importante sur l'espace de changement qui peut être élargi avec des stratégies bien structurées (comme discuté dans Andrews et al. 2015a). C'est ainsi que nous voulons que vous réfléchissiez à l'autorité et à l'environnement d'autorisation, lors de notre discussion d'une stratégie pour créer l'environnement d'autorisation dynamique nécessaire pour les initiatives de type PDIA. Ces dimensions stratégiques exigent que l'on se penche sur trois questions :

³ Ce raisonnement se reflète dans les travaux sur le paradoxe de l'enracinement, qui donnent à penser que ceux qui sont le plus ancrés dans n'importe quel contexte ont généralement le pouvoir dans un tel contexte et sont en même temps probablement les plus opposés au changement. Le paradoxe, c'est qu'elles sont nécessaires pour apporter des changements, compte tenu de l'autorité qu'elles confèrent. Voir Greenwood et Suddaby (2006), Pache et Santos (2013), Seo et Creed (2002) et Waddock et al (2015).

- De quelle autorité avons-nous besoin ?
- Où pouvons-nous trouver ce dont nous avons besoin, étant donné la structure de l'autorité ?
- Comment pouvons-nous obtenir l'autorité dont nous avons besoin et l'accroître au fil du temps ?

De quelle autorité avons-nous besoin ?

Des questions sur l'environnement d'autorisation se posent toujours lorsque nous enseignons l'approche PDIA. Comme nous l'avons mentionné, ces questions ont tendance à être empreintes de pessimisme, les participants s'interrogeant sur la probabilité d'obtenir l'autorité nécessaire pour ce genre de travail. En réponse à ce pessimisme, nous demandons souvent aux participants de nous raconter leur expérience générale en matière de l'obtention de l'autorisation d'appuyer des politiques, des programmes et des projets, ainsi que leur histoire la plus positive et la plus négative sur l'obtention et le maintien de cette autorisation dans un processus de changement. La plupart des réponses sont assez déprimantes, les participants soulignant à quel point il est difficile d'assurer une autorisation adéquate de tout processus de changement (qu'il s'agisse d'un processus PDIA ou de mécanismes de gestion de projet plus linéaires). Les histoires d'horreur ont tendance à raconter que des champions de la réforme se sont engagés dans un projet et ont ensuite retiré leur appui peu de temps après, ou qu'ils ont été relevés de leurs fonctions au milieu du processus et remplacés par une personne qui n'était pas championne et qui était moins favorable. Les histoires les plus positives sont celles de champions de la réforme qui s'intéressent à la question et occupent leur poste assez longtemps pour appuyer les initiatives jusqu'à la fin.

Ces réponses en disent long sur la stratégie couramment adoptée pour obtenir l'autorisation pour mener des politiques, programmes et projets visant à renforcer les capacités de l'État (Andrews 2013c). Premièrement, la stratégie est très étroitement axée sur l'obtention d'autorisations de la part d'autorités de haut niveau comme les ministres du gouvernement. Deuxièmement, la stratégie est souvent de nature générale – « obtenir du soutien » - avec peu de définition de ce qui est réellement requis de la part de l'autorité ou des autorisateurs. Troisièmement, la stratégie est assez fataliste : l'autorité de haut niveau soit s'en sort et fournit tout le soutien nécessaire, soit ne le fait pas.

Nous croyons que des versions de ce genre de stratégie étroite, générale et fataliste sont courantes dans le développement. Une telle stratégie peut même être appropriée pour certains types d'initiatives. Prenons, par exemple, la stratégie qui consiste à faire quelque chose de simple - comme voyager de St Louis, Missouri jusqu'à Los Angeles en 2015. Cela implique la location d'une voiture et le suivi d'une carte, avec une autorisation minimale requise (par quelqu'un qui pourrait payer pour la voiture). Il n'est pas nécessaire d'autoriser des activités à risque ou d'appuyer des mesures qui pourraient mener à un échec. L'autorisateur doit simplement dire « oui » à un moment donné, allouer des ressources minimales à ce moment précis et prendre du recul. Rien de plus. C'est sans doute le genre d'autorisation dont on a besoin lorsqu'on entreprend des tâches logistiques simples, où l'on connaît la solution, où l'on possède toute l'information sur le défi, où l'on n'a pas besoin de compétences ou de ressources spéciales et où l'on ne traite pas d'enjeux importants ou risqués.

Ce n'est pas le genre d'autorisation dont on a besoin pour relever des défis plus complexes,

cependant, comme se rendre du Missouri à la côte ouest des États-Unis en 1804, lorsque la côte ouest n'avait pas été cartographiée et que tout voyage avait des coûts et des attentes inconnues. Ces défis posent beaucoup plus d'exigences à ceux qui fournissent l'autorisation - et aux processus par lesquels ils fournissent cette autorisation. Pensez à tout ce que l'expédition de Lewis et Clark, qui s'est rendue dans l'Ouest Américain en 1804, a dû faire pour traverser la moitié du pays: une somme d'argent importante de la part du Congrès (sans promesse qu'elle serait bien utilisée ou remboursée) ; un certain nombre de fonctionnaires et de soldats spécialisés qui seraient libérés de leurs autres fonctions pour une période indéterminée ; la permission pour ces fonctionnaires intermédiaires de négocier au nom du gouvernement lorsqu'ils rencontreraient des tribus autochtones ; le droit d'établir des camps et des bases le long de la route et de traverser des territoires déjà habités ; l'autorisation de chasser dans des zones déjà peuplées ; la nourriture et les ressources en route ; les chevaux, les bateaux et autres véhicules à utiliser pour franchir les obstacles et parcourir de longues distances ; l'aide de guides et de traducteurs en cours de route ; l'aide de personnes inconnues et potentiellement hostiles ; et plus encore.

Cette liste de besoins n'est évidemment pas aussi longue que la liste de faits de l'expédition elle-même.

La liste de cette expédition n'était probablement pas complète au stade de la conception, de la préparation ou de la planification, lorsque Lewis et Clark se sont engagés avec leur champion, le président Thomas Jefferson. Le caractère expérimental de leur parcours leur a certainement fait rencontrer d'autres besoins en cours de route qu'ils ne pouvaient pas présenter au Président dès le départ. Cela signifiait que le président devait accepter qu'il aurait besoin de fournir encore des autorisations futures, et aussi qu'il devrait être ouvert à ce que Lewis et Clark se tournent vers

d'autres en cours de route pour obtenir leur autorisation (comme des chefs locaux). Cela signifiait que Jefferson devait fournir ce que nous appelons une « autorité flexible » et une « autorité partageable » (où il serait prêt à recevoir les demandes d'autorisation émergentes et à permettre l'engagement d'autres personnes autorisées, abandonnant ainsi une partie de son propre contrôle sur le processus). Il devait également fournir ce que l'on pourrait appeler une « autorité ferme », qui soit solide et patiente, et prête à expliquer les échecs à court terme aux opposants (étant donné qu'il faut s'attendre à ces échecs dans de tels défis).⁴ Ce sont les besoins supplémentaires de tout groupe qui entreprend un voyage complexe et imprévisible pour relever les défis de 1804.

Nous croyons que toute personne qui tente de lancer un effort de renforcement des capacités de l'État devrait faire le point sur les types d'autorité nécessaires, avant de commencer et à intervalles régulières au cours du voyage. Cela contraste fortement avec l'approche fataliste où l'on suppose que la personne qui vous autorise va déterminer ce dont vous avez besoin et simplement vous fournir de l'aide (ou non). Ces besoins comprennent souvent des droits de décision sur le programme de réforme, des personnes spécifiques, du temps, de l'argent et des ressources, des questions juridiques et réglementaires, des mécanismes pour suspendre ou modifier des processus et des règles inutiles, et plus encore. Cette liste est exigeante, mais elle ne l'est peut-être pas autant que les éléments clés dont on a besoin pour relever des défis complexes, lorsqu'on cherche à trouver et à adapter de nouvelles solutions : la « flexibilité », la « partageabilité » et la « persévérance » (ou la patience) - comme nous l'avons mentionné ci-dessus

⁴ Nous nous basons sur l'idée de « grit » (traduit ici comme « autorité ferme ») dans la littérature de gestion. Ce concept a été à la pointe de la recherche à l'Université de Pennsylvanie, où l'on trouve que la persévérance et la passion pour les objectifs à long terme sont un ingrédient clé de la réussite de projets complexes, de sorte que « la réalisation d'objectifs difficiles exige non seulement le talent mais aussi l'application soutenue et ciblée du talent dans le temps » (Duckworth et al. 2007, p.1087).

- de la part de ceux qui donnent l'autorisation (lorsque la dernière caractéristique a trait à la capacité d'un autorisateur à gérer les délais d'attente, l'échec et les changements d'orientation, étant donné sa passion pour un but à long terme). Ce sont les attributs clés de ceux qui créent ce que les théoriciens du leadership adaptatif appellent « un environnement de soutien » (où un soutien est fourni à ceux qui travaillent sur la politique, le programme ou le projet « malgré les forces de division générées par le travail d'adaptation « qui peuvent comprendre l'échec, l'apprentissage de leçons inconfortables ou d'autres perturbations (Heifetz et al. 2009, p. 305)).

Nous croyons que ces besoins peuvent être satisfaits dans le cadre de processus de changement. Nous voyons par exemple la réforme du budget de la Suède et dans les cas du Nostria et Mantia (déjà présentés dans des documents de travail comme Andrews et al 2015) :

- Les réformes suédoises ont exigé une autorité importante du Parlement, qui a dû céder une partie de son pouvoir à la branche exécutive du gouvernement. Cela exigeait également que le ministre des Finances affecte des personnes de haut niveau au processus de changement pendant un certain nombre d'années. Il a également fallu attendre près de cinq ans avant qu'une nouvelle loi ne soit adoptée pour institutionnaliser les changements. Ces besoins et d'autres n'ont pas été faciles à satisfaire, mais ont été satisfaits au fil du temps grâce à des stratégies spécifiques adoptées par les réformateurs.
- L'équipe de réforme judiciaire de Nostria était composée d'experts de l'ensemble du secteur, dans des organismes qui ne travaillaient généralement pas ensemble. L'équipe avait besoin de l'autorité de tous les chefs de ces organismes pour se réunir régulièrement, travailler ensemble et partager l'information. Elle avait besoin que ces autorités acceptent que leur processus de réforme fût expérimental et n'offrait pas de solutions immédiates, et qu'elle

travaillerait sur un projet sans solution claire. Ces besoins étaient difficiles à satisfaire, mais ils ont été satisfaits au fil du temps.

- La réforme de Mantia a impliqué des agences à travers le gouvernement travaillant avec des compagnies privées. L'organisme de coordination devait s'assurer de la participation de tous ces autres intervenants, les faire participer et les inciter à consacrer du temps et des ressources à un ensemble précis d'exigences de réforme. L'équipe de coordination l'a fait sous les auspices d'un ministre qui a dû faire preuve de patience dans l'attente des résultats, dépensant du capital politique avant d'en connaître le rendement. Ces besoins sont généralement difficiles à satisfaire, mais ils ont été satisfaits dans le cadre du processus de réforme.

La base de toute stratégie visant à obtenir *et à conserver* l'autorisation d'effectuer l'approche PDIA (et toute autre activité complexe et litigieuse de renforcement de l'État) est de rester sensible aux besoins d'autorisation de l'initiative. Le tableau 1 est fourni pour vous aider à réfléchir à ces besoins pour un défi que vous pourriez avoir à relever (et celui que vous avez peut-être déjà abordé dans nos documents de travail antérieurs). Prenez quelques minutes pour réfléchir à ces besoins maintenant et dresser une liste dans le tableau. Vous devez inclure quelques descriptions de vos besoins en termes de « flexibilité », de « partageabilité » et de « fermeté » (lorsque vous avez besoin d'un autorisateur qui est flexible dans son soutien, ouvert au partage de l'autorisation, et patient avec des essais).

Nous ne nous attendons pas à ce que vous dressiez ici une liste exhaustive des besoins, étant donné qu'il y aura des besoins émergents à mesure que vous progresserez dans vos itérations. De plus, votre liste sera toujours basée sur de nombreuses hypothèses. Nous prévoyons toutefois que

dans le cadre de l'approche PDIA, il y aura des occasions de réfléchir à la fois sur le contenu de la liste et sur les hypothèses qui la sous-tendent. En particulier, nous proposons que cette liste fasse partie du contrôle itératif dans chaque cycle d'itération (décrit dans un document de travail antérieur sur l'adaptation itérative), où vous pouvez mettre à jour votre analyse des besoins (et des hypothèses) en matière d'autorisation à intervalles régulières et engager les autorisateurs. Ce document de travail antérieur donne un exemple de mise à jour à Nostria, où l'équipe de réforme s'est rendu compte à mi-parcours d'une activité qu'elle avait besoin d'autorisation pour partager des données, a discuté de ce besoin avec son autorisateur et a élaboré une stratégie pour obtenir cette autorisation. Dans l'esprit de cet exemple, le contenu du tableau 1 devrait être dynamique, mais un bon départ devrait vous aider à réfléchir sérieusement à ce dont vous avez besoin présentement, ce qui vous guidera dans vos démarches pour obtenir l'autorisation pertinente pour commencer votre travail.

Tableau 1. Quels sont vos besoins en matière d'autorisation ?

Catégories potentielles	Vos réponses
Votre propre temps et vos propres efforts	
Le temps et les efforts d'autres personnes	
Ressources	

Droits de prise de décisions	
Autre	
Autorisation flexible	
Autorisation partageable	
Autorisation ferme	

Où trouver l'autorité nécessaire ?

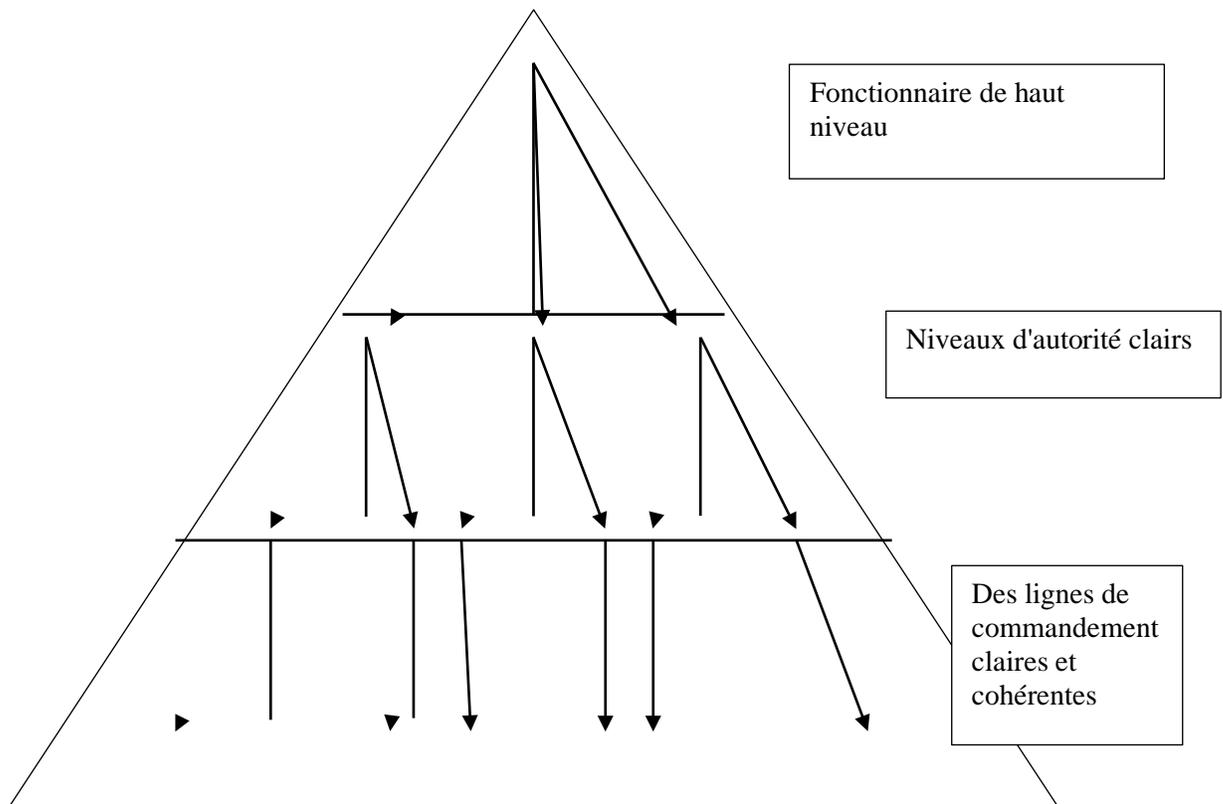
Probablement que votre liste des besoins dans le tableau 1 est longue, étant donné que vous avez relevé un défi complexe et non simple. Les défis de nature complexe ont généralement beaucoup de besoins et sont donc très exigeants pour l'environnement autorisant. Une stratégie active de gestion de son environnement d'autorisation ne peut donc pas s'arrêter à l'énumération des besoins d'autorisation. Il faut aussi se demander d'où viendra l'autorisation pour répondre à ces besoins.

Comme nous l'avons déjà mentionné, d'après notre expérience, de nombreux réformateurs potentiels cherchent à obtenir l'autorisation du titulaire du poste au sommet de l'organisation qui propose le changement. Un effort de renforcement des capacités de l'État par le biais de réformes budgétaires s'appuie généralement sur le ministre des Finances, par exemple, pour obtenir l'autorisation de l'État. Dans l'exemple présenté au début de ce chapitre, l'équipe du secteur de la santé s'est tournée vers la ministre de la Santé pour obtenir son autorisation. L'hypothèse est que ce titulaire de poste se trouve au sommet d'une bureaucratie hiérarchique dans laquelle les décisions sont prises au sommet, communiquées vers le bas et mises en œuvre comme prévu.⁵ Cette hypothèse s'appuie sur l'opinion (que nous considérons comme répandue) selon laquelle les organismes gouvernementaux sont des hiérarchies bureaucratiques caractérisées par des mécanismes d'autorisation descendants efficaces. Il peut s'agir de mécanismes informels (comme

⁵ Cette pensée reflète l'hypothèse d'une bureaucratie de « type idéal » (Weber 1978) ou d'une administration organisée sur le modèle de la théorie classique (Gullick 1937). Ce type de réflexion conduit à des stratégies de gestion que Nutt (1986) qualifie de « mise en œuvre par décret ». Une vaste littérature montre que cette approche a des limites dans la plupart des contextes, cependant, parce qu'il n'y a pas de bureaucraties de « type idéal » et que l'autorité fonctionne rarement simplement ainsi (Clegg 2012 ; Ezrow et Frantz 2013 ; Im 2014). À bien des égards, l'émergence d'une nouvelle gestion publique, d'un nouveau choix public et d'autres types de réformes était due à l'échec des bureaucraties traditionnelles, ce qui signalait les limites de ce type de pensée.

le charisme ou la persuasion politique d'un ministre) ou de mécanismes officiels (y compris des mécanismes de gestion hiérarchique et de délégation qui favorisent l'unité de direction et de commandement). On s'attend à ce que l'autorité émane du sommet de l'organisation dans ces structures, comme dans la figure 1 (une hiérarchie simple avec des lignes de commandement descendantes qui passent de façon transparente par les niveaux de gestion, jusqu'aux niveaux les plus bas).

Figure 1. L'hypothèse courante d'une bureaucratie hiérarchique de « type idéal »



Cette attente d'une autorisation descendante efficace n'est souvent pas satisfaite, cependant, et l'autorisation accordée ne répond pas aux besoins ou aux souhaits (Horling et Lesser, 2004 ; Nutt, 1986). Il y a plusieurs raisons pour cela. Certaines sont illustrés dans la figure 2 (avec des exemples de divers pays et secteurs, comme Campbell (2012), He (2012), Jones et al (2013) et Poole (2016) dans des articles récents) :

- La plupart des titulaires de charge dans les organisations publiques ont en fait une autorité personnelle limitée dans leur organisation, et trouvent leurs efforts pour renforcer cette autorité inefficace. Les bureaucrates de carrière qui travaillent dans l'organisation depuis longtemps interrompent souvent le flux des commandes de ces acteurs dans l'organisation (comme le montre le repère A de la figure 2). Le charisme personnel n'est pas très efficace pour surmonter ce genre de lacunes structurelles, surtout dans les grandes organisations.
- La plupart des organisations bureaucratiques n'ont pas les lignes de commandement de « type idéal » requises pour une autorisation hiérarchique efficace (voir le repère B à la figure 2). Il y a des ruptures dans ces lignes (où les cadres intermédiaires omettent tout simplement de transmettre des ordres) et des écarts par rapport à celles-ci (où les cadres intermédiaires transmettent en fait des ordres différents, exerçant leur propre autorité dans des mini-fiefs qui ne sont, de facto, pas sous l'autorité du titulaire de la haute fonction). De nombreuses bureaucraties ne disposent pas de mécanismes de retour d'information vers le haut pour informer les hauts fonctionnaires de ces lacunes et de ces écarts, ce qui permet aux ruptures de commandement de s'envenimer.
- Les organisations n'ont pas seulement des systèmes d'autorité hiérarchique (où les commandes descendent vers le bas, généralement pour s'assurer qu'il existe une orientation vers un but). La plupart des organisations et des gouvernements ont également mis en place des

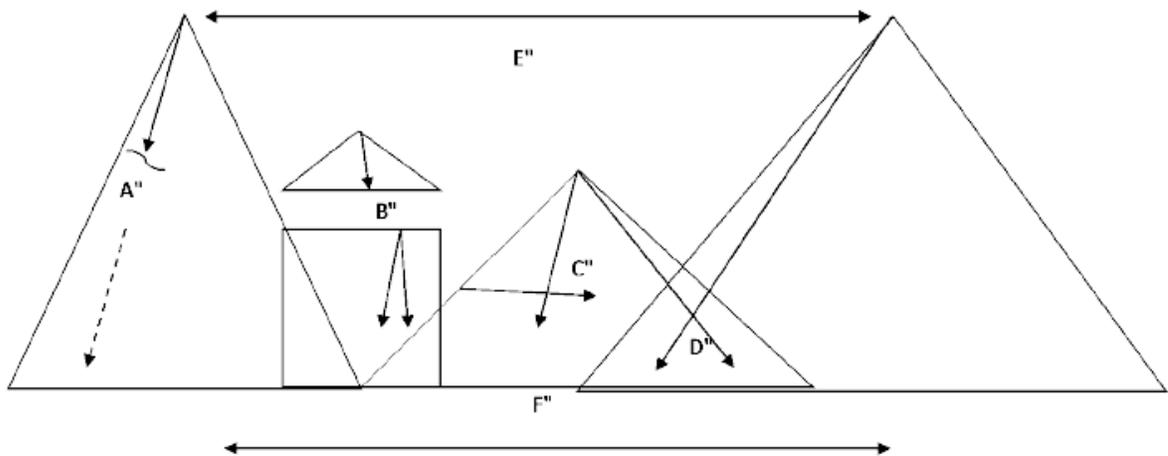
mécanismes d'autorisation du personnel et des fonctions. Les mécanismes d'autorité du personnel façonnent comment les ressources sont utilisées, et les mécanismes d'autorité fonctionnelle attribuent à des groupes spécifiques l'autorité pour des types spécifiques d'activités. Ces différents mécanismes s'opposent couramment (comme dans le marqueur C de la figure 2). Par exemple, un superviseur hiérarchique (même le ministre) peut demander à un agent de dépenser de l'argent pour un projet particulier, mais le département du budget peut ne pas autoriser de telles dépenses étant donné les règles qu'il a établies pour les déboursements, et un chef d'équipe fonctionnel peut demander le financement pour un projet spécial. Ce type d'affrontement contrecarre le flux d'autorité vers le bas (souvent délibérément) et impose des limites à l'autorité même du plus influent des titulaires de postes de haut niveau.

- Les agents dans les organisations doivent souvent faire face à des voix concurrentes (ou à des lignes d'autorité) (illustrées par le marqueur D de la figure 2). Un fonctionnaire de l'administration locale travaillant dans le secteur de la santé, par exemple, peut prendre des ordres à la fois du ministre (par l'intermédiaire du ministère) et d'un fonctionnaire de l'administration locale (le maire ou le secrétaire municipal, par exemple). Des lignes de commandement peuvent également exister en dehors de ces structures bureaucratiques concurrentes, avec des commandements émanant également de domaines professionnels, politiques, religieux, familiaux et autres (où les agents reçoivent des directives sur la façon de se comporter, qui servir, quelles priorités établir, et plus encore en autorisant les agents dans les nombreux domaines dans lesquels ils vivent en dehors de leur travail formel). Ces voix concurrentes peuvent diluer l'influence d'une ligne de communication provenant d'une source unique.
- Il existe également des tensions entre ceux qui occupent des postes de haut niveau dans

différentes organisations ou parties d'une même organisation (comme le montre la figure E de la figure 2). Les ministres et les cadres supérieurs sont souvent des concurrents politiques ou professionnels, ou ils siègent ensemble dans d'autres contextes (partis politiques, cabinets, conseils d'administration) et peuvent se considérer comme des subordonnés ou des supérieurs. Cela signifie qu'un ministre ou un gestionnaire peut en fait prendre des ordres (officiellement ou non) d'un autre ministre ou gestionnaire d'une autre organisation. Cela complique évidemment les structures d'autorisation.

- La plupart des organisations font partie de secteurs ou de réseaux plus vastes dans lesquels de nombreuses structures d'autorisation sont en jeu (voir F à la figure 2). Cela complique encore davantage toute opinion sur l'autorité. Il est rarement possible pour une hiérarchie d'un écosystème partagé de définir l'ensemble de sa structure d'autorisation ou de contenir le chevauchement d'autres mécanismes d'autorisation et influences. Ces influences peuvent fragmenter les mécanismes internes d'autorisation ou introduire une confusion entre ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas.

Figure 2 : La réalité : des mécanismes d'autorisation fragmentés et dysfonctionnels



Cette discussion n'a pas pour but de vous frustrer ou de vous inquiéter en tant que lecteur. Il s'agit simplement de rappeler que les structures d'autorisation sont complexes et que nous ne pouvons présumer qu'une seule personne répondra à tous nos besoins. Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles même le fonctionnaire de haut niveau le mieux intentionné ne sera pas en mesure d'autoriser tout ce dont nous avons besoin pour effectuer des travaux actifs de renforcement de l'État, et nous devrions le reconnaître dès le départ. Au lieu de dépendre uniquement de champions individuels pour l'autorisation, nous devrions donc prendre l'habitude - et la discipline - de naviguer activement dans l'environnement d'autorisation dans lequel nous allons travailler. En d'autres termes, nous devons adopter une vision plus large de notre environnement d'autorisation lorsque nous recherchons du soutien.

C'est ce que nous voyons dans les exemples présentés au cours des derniers chapitres. La réforme budgétaire de la Suède a certes été défendue par un groupe du ministère des Finances, mais elle a également été autorisée (de façon cruciale à certains moments) par des parlementaires, des dirigeants des administrations locales, des ministres des ministères concernés et d'autres acteurs influents. Ce soutien transcende les frontières organisationnelles et celles entre l'administration technique et la politique. La réforme judiciaire à Nostria a été similaire. L'autorité a d'abord été conférée par un ministre qui soutenait le travail, mais avec le temps, elle a également été conférée par les chefs du système judiciaire, l'administration pénitentiaire et d'autres organismes centraux, ainsi que par les fonctionnaires des administrations locales, les administrateurs des palais de justice locaux et d'autres. La réforme était complexe et exigeait un mécanisme d'autorisation complexe.

Il n'est cependant pas facile de naviguer dans un environnement autorisant, étant donné les nombreuses complexités invisibles dans la plupart des contextes (que nous avons comparées à des icebergs dans des travaux antérieurs, où l'on ne peut voir qu'une petite partie des règles et mécanismes qui régissent le comportement (Andrews, 2013)). La nature itérative de l'approche PDIA est utile (et intentionnelle) à cet égard, car elle favorise un apprentissage constant sur l'environnement d'autorisation (dans toutes les réflexions, en tout temps, on devrait se demander ce que l'on a appris sur l'environnement d'autorisation). Les leçons expérientielles sur l'autorité sont beaucoup plus utiles que n'importe quelle réflexion théorique et informelle à ce sujet. Toutefois, nous croyons qu'il est très utile de commencer toute initiative par une réflexion informelle, en se demandant d'où viendra l'autorité nécessaire dans l'environnement qui nous autorise.

Nous vous proposons de commencer par identifier le ou les autorisateur(s) principal(x) avec lequel(s) vous comptez travailler ; étant donné que nous prévoyons que la plupart des réformes seront entreprises sous les auspices ou avec l'autorité de l'un ou l'autre haut fonctionnaire. Dans l'exemple de Nostria, il s'agissait d'un ministre de la Justice qui a ouvert la porte au travail, s'est mis d'accord sur le problème et a nommé une équipe pour faire des itérations expérimentales. Ensuite, identifiez les besoins auxquels vous supposez que cet autorisateur sera en mesure de répondre. Dans l'exemple de Nostria, cela comprenait les éléments suivants : l'accès aux fonctionnaires du ministère de la Justice, ainsi qu'aux données du ministère, et (espérons-le) un environnement de soutien dans lequel expérimenter (étant donné que le ministre a promis d'être flexible, de partager l'autorité, de faire preuve de patience et de fermeté). De la même façon,

vous devriez alors noter lesquels de vos besoins sont manifestement hors de la portée de la supervision et de l'influence de l'autorité principale de votre autorisateur. La liste était longue à Nostria, où le ministre champion ne pouvait évidemment pas autoriser la participation de membres du personnel d'autres organismes du secteur de la justice, ni autoriser l'accès à l'information dans ces organismes, ni assurer la flexibilité et la patience des autres hauts fonctionnaires. L'étape suivante consiste à déterminer d'où ou de qui, selon vous, l'autorisation supplémentaire devra provenir pour combler ces lacunes. À Nostria, cette liste comprenait le juge en chef, le procureur général et d'autres personnes. Cela comprenait également des bureaucrates de niveau intermédiaire responsables de l'établissement du budget et de la gestion du personnel (compte tenu de l'influence qu'ils exerçaient sur les ressources clés).

Cet exercice aide à faire prendre conscience du défi que représente l'établissement d'une véritable autorité pour favoriser le changement et renforcer les capacités de l'État. Il s'agit d'une version plus étoffée des concepts présentés dans Andrews et al (2015), dans la section sur le séquençage adapté aux problèmes. Un tel exercice est important parce que cela aide les réformateurs aspirants à reconnaître où ils ont le pouvoir d'agir et où ils ne l'ont pas (étant donné que le pouvoir est un ingrédient clé dans l'espace de changement discuté dans Andrews et al (2015)). L'exercice garantit également la transparence des hypothèses faites au sujet de l'environnement d'autorisation, ce qui est un élément clé du travail sur la « Théorie du changement » (où les réformateurs potentiels sont encouragés à élaborer leur théorie sur pourquoi et comment le changement va se produire). Ces hypothèses transparentes peuvent devenir un élément clé du processus d'itération et d'apprentissage, guidant les questions pendant les périodes de réflexion (présentées dans la phase d'itération de ce que nous appelons un Cadre Itératif). Nous constatons

que les groupes de réforme apprennent beaucoup sur leur environnement autorisant lorsqu'ils itèrent, mais parfois les leçons sont difficiles à identifier et à saisir parce que personne n'a construit un ensemble d'hypothèses majeures sur lesquelles réfléchir. Les leçons sont plus faciles à saisir lorsque ces hypothèses existent a priori.

Pour cette raison, nous vous demandons d'utiliser les tableaux 2 et 3 pour dresser la liste des hypothèses que vous avez actuellement sur votre environnement d'autorisation. Faites l'exercice tout seul, puis avec les membres du groupe, pour voir ce que vous pouvez déjà apprendre sur les différentes opinions et hypothèses sur les « règles du jeu ». Veuillez noter que le tableau énumère les questions soulevées dans la description que nous venons de compléter. Cela ne demande pas comment vous vous assurerez d'obtenir l'autorité dont vous avez besoin, mais simplement de préciser en quoi consiste cette autorité et où elle pourrait être trouvée. Nous passerons à une discussion sur l'obtention et le développement de l'autorité plus loin.

Tableau 2. Où allez-vous trouver vos besoins en matière d'autorisation ?

Qui est votre autorisateur principal ?	
Pourquoi présumez-vous avoir son soutien ?	

Quels sont vos besoins (dans les catégories suivantes, telles que déterminées dans le tableau 1) ?	Pensez-vous que votre autorisateur principal répondra à ce besoin ?	Qui d'autre doit fournir son autorisation pour satisfaire ce besoin ?
Votre propre temps et vos propres efforts		
Le temps et les efforts des autres		

Ressources		
Droits de prise de décision		
Autre		
Autorisation flexible		
Autorisation partageable		
Autorisation ferme		

Tableau 3. Hypothèses sur la complexité de notre environnement d'autorisation (voir Figure 2)

Complexités de l'Environnement Autorisant	Mes Hypothèses
A. Limites de l'autorité personnelle des autorités de haut niveau	
B. Ruptures dans les structures de commandement officielles au sein des organisations	
C. Structures d'autorité contradictoires au sein des organisations (hiérarchie, personnel, fonctions, etc.)	
D. Voix concurrentes auxquelles font face les employés de niveau intermédiaire ou les bureaucrates de première ligne.	
E. Conflits entre les hauts responsables d'une organisation ou d'un secteur à l'échelle d'un organisme ou d'un secteur	
F. Chevauchement de nombreuses structures d'autorisation horizontales	

Comment acquérir et développer l'autorité nécessaire ?

Nous nous attendons à ce que les tableaux 2 et 3 que vous avez remplis soient très détaillés. Ils révèlent probablement aussi un certain nombre de lacunes dans les besoins en matière d'autorité et les défis auxquels vous allez faire face pour répondre à ces besoins. Ce sont les domaines dans lesquels vous devrez travailler fort pour obtenir l'autorité nécessaire pour faire réussir votre politique, programme ou projet. La question est donc de savoir comment obtenir l'autorité nécessaire, et aussi comment l'accroître en tandem avec les exigences croissantes de portée et d'échelle typiques des défis complexes. C'est ce que nous allons aborder maintenant.

Le premier point à faire valoir est simplement que vous devriez traiter toutes vos hypothèses sur

l'autorité avec le même degré de scepticisme. Même lorsque vous êtes sûr qu'un champion répondra à certains besoins, vous devez reconnaître que votre certitude n'est en fait qu'une hypothèse solide. Et vous devriez être ouvert à la possibilité que votre hypothèse soit incorrecte. Cette perspective vous obligera à réfléchir stratégiquement à tous les besoins d'autorisation du tableau 2 (et pas seulement à ceux pour lesquels vous avez des lacunes) et à réfléchir à toutes vos hypothèses (y compris celles concernant votre champion). Cela atténuera les « zones oubliées » de l'autorité.

Le deuxième point est que vous avez besoin d'une stratégie concertée en place pour obtenir l'autorité dont vous avez besoin de la part des autorisateurs, et la communication est au cœur de ce processus. Les autorisateurs sont souvent quelque peu éloignés des détails du processus de changement ou des défis liés au renforcement des capacités. Ils ont de nombreuses questions à régler et doivent déterminer comment ils répartissent leur temps, leur énergie, leur autorité et (souvent) leur capital politique. Cela signifie qu'ils ne sont souvent pas conscients des besoins d'autorisation des nouvelles initiatives ou qu'ils ne sont pas convaincus qu'ils devraient répondre à ces besoins. Une stratégie de communication informera les autorisateurs sur ces deux points, les persuadera d'y prêter leur autorité. Comme Andrews et ses collaborateurs (2015) l'ont mentionné, nous croyons qu'une approche adaptée à la résolution de problèmes est cruciale à cet égard. Le but est de construire le problème que l'on tente de résoudre (à l'aide de données, d'événements focaux et de récits) de manière que l'auteur soit d'accord : « nous avons un problème... et nous devons faire quelque chose pour y remédier ». Cela semble être un élément simple et évident de toute stratégie, mais nous sommes étonnés de voir à quel point c'est souvent ignoré dans le travail de développement. Les politiques, les projets et les programmes sont mis

en place avec très peu d'efforts en matière de cadrage stratégique, en supposant apparemment que les autorités se contenteront d'appuyer toute nouvelle initiative.

Le processus de communication et de persuasion est d'autant plus complexe lorsqu'il faut faire appel à plusieurs autorisateurs. Il est courant que différents autorisateurs réagissent à différents types de construction de problèmes et, par conséquent, les réformateurs potentiels ne peuvent pas cesser leur travail une fois qu'ils ont obtenu l'oreille d'un seul autorisateur. À Nostria, par exemple, le problème de retard accumulé de dossiers a suffi pour motiver la ministre de la Justice à appuyer une initiative de changement. Elle s'est prononcée en faveur d'une approche expérimentale, compte tenu de l'explication donnée par son équipe sur les échecs passés des réformes axées sur la recherche de solutions. D'autres autorisateurs étaient moins convaincus, cependant, et s'étaient habitués à voir ce retard cumulatif de dossiers. Ils étaient également réticents à l'idée de réformes expérimentales. L'équipe devait reconstruire le problème pour les convaincre qu'il était important (et donc pas seulement une condition à vivre) et qu'il n'y avait pas de solution de routine. Cette activité de persuasion consistait à établir un lien entre les retards de dossiers et la déficience des données et, en fin de compte, les demandes de budget rejetées qui préoccupaient beaucoup les hauts fonctionnaires. Ils ont également été informés de la persistance du problème de demandes budgétaires refusées, même après la mise en place de réformes visant à améliorer la situation. Cela les a amenés à soutenir le processus de réforme et à bénir l'approche expérimentale que l'équipe a choisi d'adopter.

Lorsque l'on s'attaque à des réformes complexes, il est important de s'assurer que les autorités ne se contentent pas de soutenir l'action dans un domaine spécifique. Il faut une autorisation

explicite et plus globale de l'approche expérimentale. La stratégie de communication peut aider à obtenir cette autorisation, comme fut le cas à Nostria, où l'équipe s'est servie de l'échec de tentatives de réformes antérieures pour inciter les autorités à essayer une nouvelle approche. L'équipe a « vendu » le besoin d'expérimentation dans ce contexte, et les stratégies de communication peuvent être utilisées également pour « vendre » d'autres aspects d'un processus de réforme flexible, y compris le besoin d'apprendre des échecs. Les autorités seront plus favorables à un tel processus si elles sont convaincues que celui-ci sera structuré, que les leçons et les échecs (potentiels) résulteront d'expériences prospectives (plutôt que d'une gestion paresseuse), et que le processus sera entrepris d'une manière responsable et très engagée - favorisant la responsabilisation.⁶ La stratégie d'itération expérimentale décrite dans les travaux antérieurs (Andrews et al 2016) est conçue pour vous aider à présenter ce cas à votre autorisateur. Elle est structurée, axée sur un objectif (« la résolution de problème ») avec de multiples jalons et de nombreux points de réflexion réguliers auxquels vous et votre équipe pouvez rendre compte à l'autorisateur(s), ce qui renforce la responsabilité pour tous.

Le tableau 4 pose certaines questions fondamentales que l'on pourrait se poser lorsqu'on conçoit une stratégie de communication et de persuasion pour obtenir l'autorisation d'agir. Nous vous recommandons de prendre quelques minutes et de noter vos idées. Ces réflexions pourraient former la base d'une première étape pour convaincre les autorités d'appuyer votre initiative.

Tableau 4. La base d'une stratégie de communication et de persuasion

⁶ Cela est en partie notre propre apprentissage, mais s'inspire de diverses études récentes sur le sujet. Le travail d'Amy Edmondson sur ce sujet a été particulièrement influent. Elle (et ses collègues) s'attaquent au problème de faire en sorte que les organisations axées sur le rendement (et les personnes autorisées) permettent l'apprentissage par l'échec. Ils trouvent que la liste des stratégies discutées ici est très importante dans ce processus. Voir Edmondson et Singer (2012), Khana et al (2015), Senge et Kim (2013) et Senge (2014).

	Autorisateur 1 (nommé dans le tableau 2)	Autorisateur 2 (nommé dans le tableau 2)	Autorisateur 3 (nommé dans le tableau 2)	Autorisateur 4 (nommé dans le tableau 2)
Est-ce que votre autorisateur est d'accord que vous avez un problème ?				
Qu'est-ce qui inciterait l'autorisateur à s'intéresser davantage au problème ?				
Est-ce que l'autorisateur appuie l'itération expérimentale que vous proposez ?				
Qu'est-ce qui pourrait convaincre l'autorisateur que vous avez besoin d'une approche itérative expérimentale ?				

Note : Faites ceci pour tous les autorisateurs nommés dans le tableau 2, en identifiant les stratégies potentielles que vous pourriez utiliser pour obtenir leur soutien.

Le troisième point est que vous n'avez pas besoin d'une autorisation complète au début de votre initiative. Il n'est pas rare de trouver des autorisateurs offrant plus de soutien au début d'une réforme, et cette autorité permet souvent de mobiliser suffisamment de ressources pour initier l'action. Nous l'avons vu à Mantia, où l'équipe de réforme n'avait en fait que très peu d'autorité sur les 42 dimensions d'actions identifiées pour améliorer la situation des entreprises. Un bon nombre de ces points étaient sous l'autorité d'autres ministères et administrations locales.

L'équipe a été tentée de s'arrêter et d'attendre qu'elle ait obtenu l'autorité de ces autres agents avant de commencer le travail. Cependant, ils ont pu identifier cinq points d'entrée pour le changement qui étaient directement sous le contrôle du ministre qui soutenait leur travail. Ils ont donc commencé à œuvrer sur ces points d'entrée, en créant de l'élan par des actions concrètes. En même temps, ils se sont efforcés d'obtenir l'autorité d'autres ministres et ministères, afin d'élargir

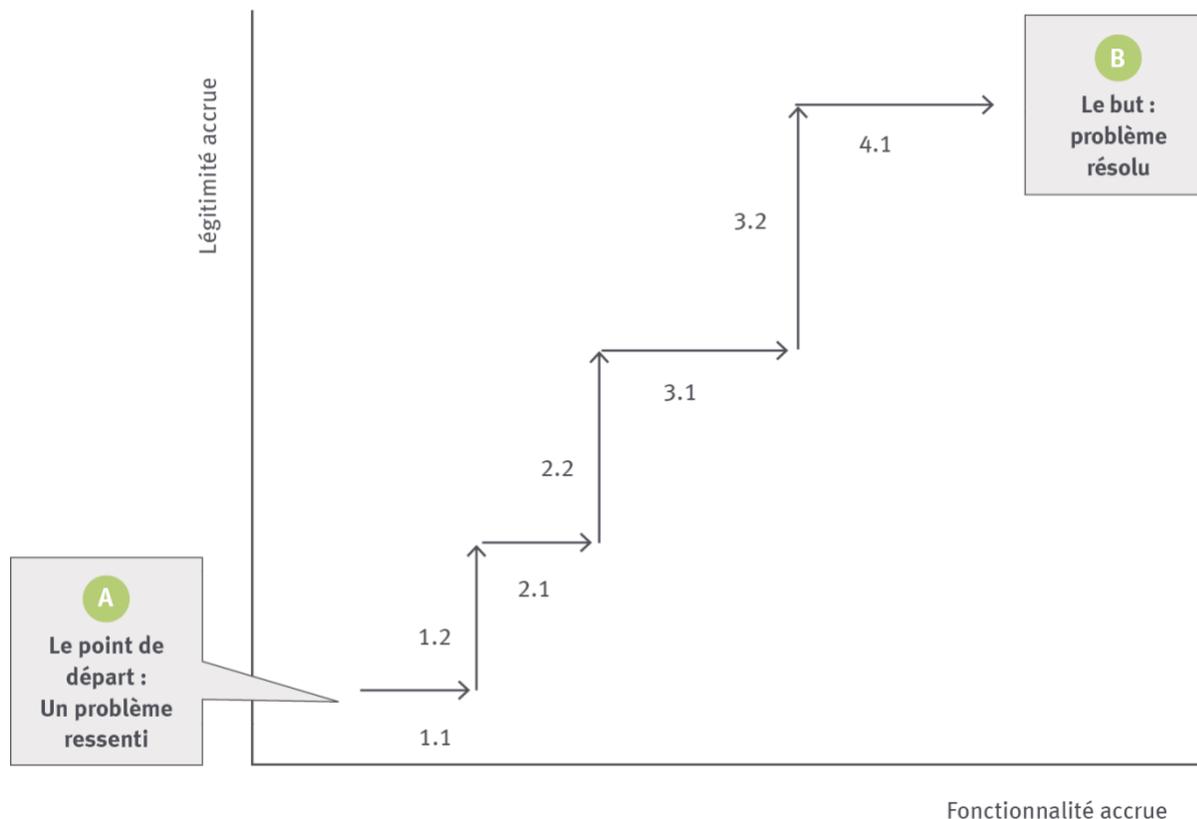
progressivement leur pouvoir d'agir et l'impact de leur réforme. L'élan provoqué par les actions précoces a été essentiel pour convaincre aux autres autorités de s'ajouter au processus, en démontrant l'approche adoptée et les résultats obtenus.

Nous voyons cela se produire assez régulièrement, et cela soulève un point important au sujet de l'adaptation des itérations dans le processus de changement : n'attendez pas une autorisation complète avant de commencer, et ne débutez pas par des étapes d'action trop nombreuses ou trop exigeantes. Un grand nombre d'étapes d'action (et plus exigeantes) augmentent le risque d'échec, ce que l'on ne veut pas faire dans les premières itérations (étant donné la possibilité de démotiver les autorisateurs et les responsables de la mise en œuvre). De plus, il ne faut pas en demander trop aux autorisateurs, surtout au début d'un processus itératif. Cela pourrait créer une situation où l'autorisateur principal s'engage trop tôt (ce qui le rend vulnérable aux critiques et même à la perte de son autorité) et que d'autres personnes autorisées potentielles hésitent à appuyer votre initiative à l'avenir.

En plus de commencer modestement (afin de ne pas submerger votre autorité limitée au début), nous proposons également - comme troisième point - d'être stratégique pour augmenter votre autorisation au fur et à mesure que vous progressez dans les itérations expérimentales. Pour ce faire, il faut reconnaître que les autorités ne se contentent pas d'appuyer un effort visant à renforcer les capacités de l'État parce que cela produit de nouvelles fonctionnalités (que ce soit de meilleurs services au Malawi ou un plus grand nombre d'emplois à Mantia). Ces acteurs s'intéressent également à la légitimité qu'ils tirent de l'initiative – d'être perçus comme ceux qui ont soutenu le travail, et surtout d'être associés à ses succès. C'est ce que montre la figure 3, qui

montre que le « succès » d'une initiative de renforcement d'un État implique à la fois une amélioration de la fonctionnalité (sur l'axe horizontal) et de la légitimité (sur l'axe vertical).

Figure 3. Itérer pour améliorer progressivement la fonctionnalité et la légitimité



Nous soutenons que les réformateurs potentiels devraient s'efforcer d'utiliser chaque itération comme une occasion pour affiner ces deux dimensions du succès, en améliorant la fonctionnalité et en s'assurant que les autorités obtiennent plus de légitimité dans le processus. Cela consiste à prendre une action pour améliorer la fonctionnalité (1.1), puis de s'arrêter pour s'assurer que la légitimité est également renforcée (1.2), puis de faire un autre pas vers une fonctionnalité accrue (2.1) et de s'arrêter pour consolider le soutien et s'assurer que les autorisations gagnent en

légitimité.

Ce type de réflexion est intégré dans les processus itératifs décrits dans Andrews et al (2016), où des actions sont prises, des leçons sont tirées et les résultats sont discutés avec les autorités (voir Andrews et al (2016) sur le contrôle des itérations). Il est utile de structurer chacune de ces discussions de façon que les personnes autorisées repartent avec de nouvelles informations qu'elles peuvent partager pour accroître leur légitimité (sur les progrès réalisés ou même les leçons apprises). Cela mènera souvent à une autorisation élargie à l'étape suivante (étant donné que l'autorisateur voit une valeur personnelle dans l'exercice), ce qui pourrait faciliter de plus grands progrès dans la fonctionnalité. Avec le temps, l'idée est de créer un escalier vers la capacité élargie de l'État, avec des améliorations itératives à la fois en termes d'autorité et de fonctionnalité.

Nous en avons vu un exemple dans le travail à Nostria. Le travail initial a été effectué sous l'autorité d'une ministre qui était disposée et intéressée à appuyer l'expansion de la fonctionnalité dans le secteur de la justice. Toutefois, elle entretenait des relations (souvent) litigieuses avec d'autres hauts fonctionnaires du secteur et ne pouvait pas autoriser tout ce qui était nécessaire pour obtenir le plein succès. Les premières itérations étaient donc nécessairement prudentes et ne faisaient intervenir que des fonctionnaires du ministère. Elles ont toutefois été rapides et ont ciblé des gains rapides - en termes de leçons apprises sur les possibilités d'améliorer le secteur et en termes d'un engagement plus actif à travers le secteur. La ministre a été informée des leçons apprises et a ajouté de nouveaux membres au groupe, utilisant cette information pour faire connaître le processus de réforme à ses pairs. Elle l'a fait avec confiance, sachant que le

processus donnait des résultats modestes mais réels (même dans les premières itérations). Au fil du temps, lorsque les itérations impliquaient des initiatives pour directement améliorer les compétences du personnel de son ministère (par exemple, par le biais de cours sur Excel), elle s'est assurée que les autres agences avaient accès gratuitement et facilement aux mêmes sessions. Cela a renforcé sa légitimité et la légitimité du processus, et a conduit d'autres autorités à s'engager à les soutenir. Elles ont constaté que le processus donnait des résultats tangibles rapidement et régulièrement, et que cela produisait des changements à un rythme qu'elles - et leur personnel - pouvaient gérer. Il est intéressant de noter que l'échelle limitée des résultats des premières itérations n'a pas découragé les autorisateurs (comme certains observateurs de grandes organisations de développement l'avaient prédit).

Les autorisateurs considéraient le processus comme légitime parce que les résultats, peu importe leur taille, étaient produits rapidement et régulièrement. Dans un sens, ces résultats ont donné aux autorisateurs une légitimité qui pouvait se traduire en « clip sonore » (quelque chose à mentionner dans une réunion du Cabinet ou un rapport de presse hebdomadaire, comme preuve de progrès continu) au lieu d'une légitimité qui définit une carrière (une grande réalisation). La politique est autant une question de clip sonores que de victoires professionnelles à l'échelle d'une carrière : l'approche PDIA permet à bon nombre de ces premiers de se traduire en ces derniers. Il est important de noter qu'il ne s'agit pas ici de « gains rapides » en soi (dont les études révèlent l'importance mais qui ne mènent pas toujours à des réformes plus larges) (Bunse et Fritz 2012 ; Haggard 1997 ; Porter et al. 2012 ; Teskey et al. 2012). Nous mettons l'accent sur l'utilisation des gains rapides pour créer un espace de réforme, de sorte que la stratégie dans laquelle ces gains sont poursuivis et communiqués a autant d'importance que (ou plus que) les

gains eux-mêmes.

Le dernier point que nous aimerions faire valoir au sujet de l'obtention et du développement de l'autorité est centré sur l'utilisation des coalitions dans l'approche PDIA. Comme nous l'avons présenté dans des travaux antérieurs (Andrews et al 2015), la plupart des défis que pose le renforcement d'un État sont complexes. Ils impliquent de nombreux agents et imposent de nombreux besoins aux réformateurs potentiels. Ils ont aussi tendance à être des enjeux importants, truffés de risques et d'incertitudes. Un bon nombre d'autorités hésiteront à appuyer des mesures dans ces domaines en raison de ces caractéristiques. C'est, à notre avis, l'une des principales raisons pour lesquelles les problèmes de capacité faible persistent dans de nombreux contextes (et pourquoi un bon nombre des déficiences associées à ces faibles capacités s'aggravent en tant que conditions chroniques, n'attirant jamais l'attention d'un problème réel). Il y a toutefois des autorisateurs qui, individuellement, s'impliquent et appuient les efforts visant à relever ces défis, et parfois, ils peuvent avoir un grand impact. Cependant, nous observons deux réalités qui limitent souvent le potentiel de chaque autorisateur à vraiment soutenir des défis complexes. Tout d'abord, ces personnes assument souvent trop de risques personnels dans le processus et ne survivent pas assez longtemps dans leur poste pour donner suite à l'autorisation qui leur a été initialement promise.

Deuxièmement, ces autorités n'ont souvent pas la portée ou l'étendue de l'influence nécessaire pour relever des défis complexes et finissent par appuyer des interventions restreintes qui ne peuvent pas être mises à l'échelle, diffusées ou soutenues.

Ces limites à l'autorité individuelle sont fréquemment mentionnées dans la littérature sur le leadership dans le développement (Andrews 2013). Ces travaux révèlent souvent que des changements larges et profonds sont plus souvent associés au travail de groupes d'autorisateurs (Haggard et Webb 1993 ; Krueger 2002 ; Leftwich 2010 ; Lewis 1996). Ces groupes s'engagent généralement dans des structures de type coalition, où ils conviennent de joindre leurs efforts pour s'attaquer à des problèmes communs qu'ils ne peuvent résoudre par leurs propres moyens.⁷ Ils fournissent les différents types d'autorité nécessaires pour parvenir à une solution et partagent les risques inhérents au processus.

Nous croyons que les besoins d'autorisation d'initiatives complexes nécessiteront toujours une sorte de regroupement en coalition. Ces initiatives pourraient bien commencer par un autorisateur agissant seul, mais les besoins et les risques en matière d'autorisation se révéleront bientôt trop importants. Les réformateurs potentiels devraient donc élaborer une stratégie pour former des coalitions d'autorisation dès le début de toute initiative, et travailler pour constamment les développer. C'est la clé de la gestion des risques associés à ce type de travail et aussi de l'obtention de l'autorité nécessaire à cette fin.

Le tableau 5 présente une série sommaire de questions que tout réformateur éventuel devrait se poser lorsqu'il ou elle tente d'acquiescer et de développer l'autorité nécessaire pour s'attaquer à un défi difficile et complexe. Vous pouvez utiliser le tableau pour réfléchir à la façon de répondre

⁷ Il existe plusieurs courants de pensée intéressants à cet égard, comme en témoignent les travaux récents. Par exemple, Oborn et ses collaborateurs (2011) notent que les entrepreneurs politiques mentionnés dans le travail par des gens comme Kingdon ont souvent le plus grand impact lorsqu'ils rassemblent des agents dans des coalitions. Nowlin (2011) écrit sur l'importance des coalitions pour faire avancer les processus politiques, soulignant l'importance d'équilibrer l'homogénéité et l'hétérogénéité dans leur conception. Faust (2010) discute de la façon dont les coalitions émergent pour favoriser les programmes de développement, qui évoluent en fonction des exigences des itérations de réforme.

aux besoins d'autorisation identifiés dans le tableau 2. Cela vous demande de penser à des idées que vous pourriez mettre en action dans les premières itérations d'un processus de recherche et d'ajustement (voir Andrews et al 2016) : Avez-vous suffisamment d'autorité pour prendre ces mesures ? Quelle légitimité ces mesures produiront-elles pour votre autorisateur ? Comment cette légitimité attirera-t-elle d'autres autorités à l'initiative ? Qui pourriez-vous inclure dans une coalition et quelles stratégies avez-vous pour créer une telle coalition ? Nous vous proposons de répondre à ces questions au début de toute initiative et de les réexaminer à chaque période de réflexion, afin de vous assurer que vous êtes constamment conscient du défi d'obtenir et de développer l'autorisation pour effectuer ce travail.

Tableau 5. Questions à se poser au sujet de l'obtention et du développement de l'autorité

Votre première (ou prochaine) étape(s) d'action proposée(s)	Avez-vous suffisamment d'autorité pour prendre ces mesures ?	Quelle légitimité ces mesures produiront-elles pour votre autorisateur ?	Comment cette légitimité attirera-t-elle d'autres autorités à l'initiative ?	Qui pourriez-vous inclure dans une coalition, et comment cette étape pourrait-elle aider à créer la coalition ?

Où cela vous mène-t-il ?

Nous avons couvert beaucoup de matière dans les documents de travail précédents (voir Andrews et al (2015) et Andrews et al (2016)), et nous espérons que vous avez participé activement aux exercices dans ces chapitres. Si c'est le cas, vous auriez vu un défi se transformer en un problème qui capte l'attention, puis en un ensemble déconstruit de points d'entrée pour l'action. Vous auriez alors identifié de multiples options pour aborder ces divers points d'entrée et élaboré une stratégie pour réaliser des itérations expérimentales avec ces idées, en apprenant ce qui fonctionne et pourquoi. Enfin, vous auriez examiné les besoins d'autorisation de votre initiative, ainsi que les endroits où ces besoins pourraient être satisfaits et des façons pour obtenir et développer l'autorité nécessaire.

Notre discussion a été très pratique et appliquée, et nous espérons que cela vous sera utile. Cependant, le vrai test de toutes ces idées sera lorsque vous allez tenter de les appliquer à votre véritable défi, et que vous commencez réellement l'itération. C'est à ce moment-là que l'on voit comment des problèmes bien construits mobilisent l'attention et comment l'analyse participative des problèmes permet aux collègues de penser différemment.

C'est à ce moment-là que l'on se rend compte de tout ce que l'on peut apprendre en passant à l'action et en s'arrêtant pour réfléchir à ce qui s'est passé. Enfin, lorsque les idées se transforment en actions, on apprend énormément de choses sur qui détient réellement le pouvoir et l'autorité, et qui est vraiment prêt à les exercer pour renforcer les capacités de l'État.

Nous espérons que vous avez trouvé ces idées et outils suffisamment intéressants pour que vous

envisagiez de passer à l'action. Nous tenons toutefois à vous prévenir de ne pas tenter cela seul. Tout comme nous croyons qu'il y a des limites à l'influence d'autoritateurs uniques, nous croyons aussi qu'il y a également des limites à l'influence que vous pouvez avoir en tant qu'entrepreneur en développement, candidat réformateur, agitateur, ou toute autre identité appropriée. De nombreuses personnes sont tenues de renforcer les capacités de l'État, en jouant de nombreux rôles et en partageant les risques encourus. Un engagement étendu est également la clé du renforcement des capacités à l'échelle. Un prochain document de travail expliquera pourquoi et proposera quelques idées pratiques sur la façon de vous engager amplement dans vos efforts pour renforcer les capacités de l'État.

References

- Aghion, P. and Tirole, J., 1997. Formal and real authority in organizations. *Journal of political economy*, pp.1-29.
- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. 2015. Doing Problem Driven Work. Harvard Kennedy School Working Paper.
- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. 2016. Doing Iterative and Adaptive Work. Harvard Kennedy School Working Paper.
- Andrews, M., 2013c. *Who really leads development?* WIDER Working Paper 2013/092.
- Battilana, J. and D'auanno, T., 2009. Institutional work and the paradox of embedded agency. *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*, pp.31-58.
- Bolton, P. and Dewatripont, M., 2013. Authority in organizations. *Handbook of Organizational Economics*, pp.342-372.
- Campbell, D., 2012. Public managers in integrated services collaboratives: What works is

workarounds. *Public Administration Review*, 72(5), pp.721-730.

Bunse, S. and Fritz, V. 2012. Making public sector reforms work: political and economic contexts, incentives, and strategies. *World Bank Policy Research Working Paper 6174*. Washington DC: World Bank.

Cartwright, S. and Cooper, C.L., 1993. The role of culture compatibility in successful organizational marriage. *The Academy of Management Executive*, 7(2), pp.57-70.

Clegg, S., 2012. The end of bureaucracy. *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy: From the Bureau to Network Organizations*, 35, pp.59-84.

Dodlova, M., 2013. Political Accountability and Real Authority of Government Bureaucracy. *CESifo Working Paper Series No. 4443*.

Duckworth, A.L., Peterson, C., Matthews, M.D. and Kelly, D.R., 2007. Grit: perseverance and passion for long-term goals. *Journal of personality and social psychology*, 92(6), pp.1087-1101.

Edmondson, A.C. and Singer, S.J., 2012. Confronting the Tension Between Learning and Performance. *Reflections*, 11(4), pp. 34-43.

Etzioni, A., 1959. Authority structure and organizational effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, pp.43-67.

Ezrow, N. and Frantz, E., 2013. Revisiting the Concept of the Failed State: bringing the state back in. *Third World Quarterly*, 34(8), pp.1323-1338.

Fama, E.F. and Jensen, M.C., 1983. Separation of ownership and control. *Journal of law and economics*, pp.301-325.

Faust, J., 2010. Policy experiments, democratic ownership and development assistance. *Development Policy Review*, 28(5), pp.515-534.

Frosch, D.L. and Kaplan, R.M., 1999. Shared decision making in clinical medicine: past research

and future directions. *American journal of preventive medicine*, 17(4), pp.285-294.

Greenwood, R. and Suddaby, R., 2006. Institutional entrepreneurship in mature fields: The big five accounting firms. *Academy of Management journal*, 49(1), pp.27-48.

Gulick, L., 1937. Notes on the Theory of Organization. *Classics of organization theory*, 3, pp.87-95.

Guillén, M.F., 1994. *Models of management: Work, authority, and organization in a comparative perspective*. University of Chicago Press.

Haggard, S. 1997. Reform of the State in Latin America, in Burki, S. and Perry, G. (Eds.) *Development in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank.

Haggard, S. and Webb, S.B., 1993. What do we know about the political economy of economic policy reform?. *The World Bank Research Observer*, 8(2), pp.143-168.

He, A.J., 2012. Is the Chinese Health Bureaucracy Incapable of Leading Healthcare Reforms?: The Case of Fujian Province. *China: An International Journal*, 10(1), pp.93-112.

Heifetz, R.A., Grashow, A. and Linsky, M., 2009. *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Harvard Business Press.

Herbst, J., 2014. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton University Press.

Horling, B. and Lesser, V., 2004. A survey of multi-agent organizational paradigms. *The Knowledge Engineering Review*, 19(04), pp.281-316.

Hughes, S., 2013. Authority Structures and Service Reform in Multilevel Urban Governance The Case of Wastewater Recycling in California and Australia. *Urban Affairs Review*, 49(3), pp.381-407.

Im, T., 2014. Bureaucracy in three different worlds: The assumptions of failed public sector

reforms in Korea. *Public Organization Review*, 14(4), pp.577-596.

Janowitz, M., 1998. Changing Patterns of Organizational Authority: The Military Establishment.

The Military and Society: The Training and Socializing of Military Personnel, pp.237-58.

Jones, L., Exworthy, M. and Frosini, F., 2013. Implementing market-based reforms in the English NHS: Bureaucratic coping strategies and social embeddedness. *Health policy*, 111(1), pp.52-59.

Khanna, R., Guler, I. and Nerkar, A., 2015. Fail Often, Fail Big, and Fail Fast? Learning from Small Failures and R&D Performance in the Pharmaceutical Industry. *Academy of Management Journal*, pp.amj-2013.

Krueger, A.O., 2002. *Political economy of policy reform in developing countries* (Vol. 4). MIT press.

Lee, K. Y. (2000). *From Third World to First: The Singapore Story*. New York: Harper.

Leftwich, A., 2010, March. Beyond Institutions: Rethinking the Role of leaders, elites and coalitions in the institutional formation of Developmental States and strategies. In *Forum for Development Studies* (Vol. 37, No. 1, pp. 93-111). Routledge.

Lewis, P.M., 1996. Economic Reform and Political Transition in Africa The Quest for a Politics of Development. *World Politics*, 49(01), pp.92-129.

Lieberthal, K. and Lampton, D.M. eds., 1992. *Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China* (pp. 1-30). Berkeley: University of California Press.

Meyer, M.W., 1968. The Two Authority Structures of Bureaucratic Organization. *Administrative Science Quarterly*, pp.211-228.

Moore, M. and Khagram, S. 2004. On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management. *Corporate Social Responsibility Initiative Working*

Paper No. 3. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Nowlin, M.C., 2011. Theories of the policy process: State of the research and emerging trends.

Policy Studies Journal, 39(s1), pp.41-60.

Nutt, P.C., 1986. Tactics of implementation. *Academy of Management Journal*, 29(2), pp.230-

261.

Oborn, E., Barrett, M. and Exworthy, M., 2011. Policy entrepreneurship in the development of public sector strategy: the case of London health reform. *Public Administration*, 89(2), pp.325-

344.

Olsen, J.P., 2015. Democratic order, autonomy, and accountability. *Governance*, 28(4), pp.425-

440.

Pache, A.C. and Santos, F., 2013. Embedded in hybrid contexts: How individuals in organizations respond to competing institutional logics. *Research in the Sociology of Organizations*, 39, pp.3-

35.

Poole, G.S., 2016. Administrative practices as institutional identity: bureaucratic impediments to HE 'internationalisation' policy in Japan. *Comparative Education*, pp.1-16.

Porter, D., Andrews, M., Turkewitz, J.A. and Wescott, C.G., 2011. Managing public finance and procurement in fragile and conflicted settings. *International Public Management Journal*, 14(4),

pp.369-394.

Presthus, R.V., 1960. Authority in organizations. *Public Administration Review*, pp.86-91.

Routley, L. and Hulme, D., 2013. *Donors, development agencies and the use of political economic analysis: getting to grips with the politics of development?* (No. esid-019-13). BWPI,

The University of Manchester.

- Schuman, M. 2010. *The Miracle*. New York: Harper Collins.
- Senge, P.M., 2014. *The dance of change: The challenges to sustaining momentum in a learning organization*. Crown Business.
- Senge, P. and Kim, D.H., 2013. From Fragmentation to Integration: Building Learning Communities. *Reflections*, 12(4), pp.3-11.
- Teskey, G., Schnell, S. and Poole, A., 2012. Getting beyond Capacity—Addressing Authority and Legitimacy in Fragile States. In *IRSPM 16 th annual conference, Rome*.
- Waddock, S., Meszoely, G.M., Waddell, S. and Dentoni, D., 2015. The complexity of wicked problems in large scale change. *Journal of Organizational Change Management*, 28(6), pp.993-1012.
- Wang, D. and Ap, J., 2013. Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China. *Tourism Management*, 36, pp.221-233.
- Weber, M., 1978. *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Univ of California Press.