

Boîte à outils pour le développement des capacités

2010

EuropeAid



COMMISSION
EUROPÉENNE

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>). Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2011

ISBN 978-92-79-18760-5

doi:10.2783/59412

© Union européenne, 2011

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Document de Référence N° 6

Boîte à outils pour le développement des capacités

2010

REMERCIEMENTS

La *Boîte à outils pour le développement des capacités* vise à soutenir la mise en œuvre de la stratégie de la Commission européenne pour la réforme de la coopération technique et des unités d'exécution des projets, qui fait partie de l'engagement de la Commission de mettre en œuvre la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et le programme d'action d'Accra.

L'élaboration du présent document a été coordonnée par la direction E, «Qualité des opérations» (unité E5, «Systèmes de suivi de la qualité et méthodologie»), avec le soutien du programme de méthodes d'acheminement de l'aide.

L'approche et les outils ont été conçus pour accroître la demande et l'efficacité de l'appui au développement des capacités, y compris la coopération technique (CT). Régulièrement utilisés dans le cadre de formations et d'ateliers, ces outils fournissent également des orientations en matière d'évaluation des capacités et aident les partenaires à élaborer des stratégies et des programmes de développement des capacités, notamment au niveau sectoriel. Ils complètent donc les lignes directrices intitulées *Rendre la coopération technique plus efficace* publiées par l'Office de coopération EuropeAid en mars 2009 et le document de référence *Analyse institutionnelle et développement des capacités* (EuropeAid, 2005).

La mise au point des outils a commencé en 2006, à la suite de la publication, par la Commission, du document de référence intitulé *Analyse institutionnelle et développement des capacités*. Ils sont le fruit d'une coopération entre la Commission européenne (EuropeAid) et la Banque asiatique de développement (BAD). Des projets ont en outre été présentés dans le cadre d'ateliers destinés au personnel d'environ quinze agences bilatérales et multilatérales, organisés à Bruxelles (en décembre 2007) et à Washington (en mars 2008). Certains outils ont été testés sur le terrain sectoriel.

Ils seront modifiés au fur et à mesure en fonction de l'expérience du terrain. Les commentaires des praticiens sur leur utilité sont donc les bienvenus. Veuillez adresser vos commentaires via le site internet <http://www.capacity4dev.eu> ou par courrier électronique à EuropeAid-TC-PIU@ec.europa.eu.

La présente boîte à outils est en ligne sur:

- l'intranet d'EuropeAid: http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/adm/technical_cooperation/index_en.htm
- l'internet: <http://www.capacity4dev.eu> — une plate-forme de connaissances destinée à soutenir la mise en œuvre de la réforme de la CT.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	5
Liste des acronymes	7
Introduction	8
PARTIE 1 — NOTIONS DE BASE SUR LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS	9
1.1. Capacités, développement des capacités et changement	9
1.2. Les capacités: une approche des systèmes ouverts	9
1.3. Évaluation des performances organisationnelles	12
1.4. Quand le DC et le changement sont-ils susceptibles d’avoir lieu?	12
1.5. Moteurs du changement	13
1.6. Processus de changement et gestion du changement	13
1.7. Projet et conception des processus de DC	14
PARTIE 2 — UTILISATION DES OUTILS	17
2.1. Présentation des outils	17
2.2. Utiliser les outils dans des circonstances différentes selon les pays	19
Outil 1 — Tableau d’analyse rapide et liste de contrôle des processus	20
Outil 2 — Évaluation des capacités organisationnelles	25
Outil 3 — Rôles des partenaires dans les processus de DC	31
Outil 4 — Préparer le terrain: cartographie du secteur et acteurs de la gouvernance	35
Outil 5 — Analyse de l’économie politique et des parties prenantes	40
Outil 6 — Gestion du changement	48
Outil 7 — Définition des séquences et de la portée du DC et de la réforme	53
Outil 8 — Conception logique des processus de DC et de l’appui au DC	60
Annexe — Guide d’élaboration des termes de référence pour l’évaluation des capacités	66

LISTE DES ACRONYMES

AT	assistance technique
AUE	associations d'utilisateurs d'eau
BAD	Banque asiatique de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CDMT	cadre des dépenses à moyen terme
CT	coopération technique
DC	développement des capacités
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
EC	évaluation des capacités
GFP	gestion des finances publiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	organisation non gouvernementale
OSC	organisation de la société civile
RH	ressources humaines
SIGF	système intégré de gestion financière
SRE	service des ressources en eau
TdR	termes de référence

INTRODUCTION

L'objectif du présent document est d'améliorer la planification et la mise en œuvre du développement des capacités (DC), notamment le dialogue sur ce thème et l'appui des partenaires de développement aux processus de ce type.

La démarche et les outils présentés sont élaborés pour aider les praticiens, en particulier le personnel et les dirigeants d'organisations publiques chargées de développer les capacités d'un secteur, d'un sous-secteur ou d'une organisation donnée. Les consultants et le personnel de la Commission européenne, ainsi que tout autre partenaire de développement désireux de soutenir les processus endogènes de DC, peuvent utiliser ces outils pour structurer leur dialogue sur le DC et les processus en la matière avec leurs partenaires.

Les outils sont particulièrement utiles dans le cadre d'une approche sectorielle globale, lorsque plusieurs organisations font partie d'un processus de DC à l'échelle d'un secteur. Ils peuvent également être utilisés pour les processus de DC dans des organisations isolées.

La présente boîte à outils a été conçue pour favoriser le processus décisionnel et la planification au niveau stratégique afin d'attirer l'attention sur les questions suivantes:

- Quels sont les symptômes et les causes profondes de la situation actuelle en matière de capacités dans les organisations sectorielles, et quel est leur impact en termes d'options de DC?
- Quelle est la demande effective de DC et de changement? Est-elle plus forte que la résistance au changement et que le coût de ce dernier?
- Quelles sont les capacités locales disponibles pour gérer un processus de DC?
- Comment les acteurs locaux peuvent-ils concevoir un processus de DC axé sur les réalisations?
- Comment les partenaires extérieurs de développement peuvent-ils soutenir le DC?

Dans la mise en œuvre du DC ou de processus de réforme plus complexes, les praticiens sont susceptibles de faire appel à divers autres outils issus des disciplines du développement organisationnel, de la gestion, de la conduite du changement et du conseil en développement organisationnel. Les outils du présent document ne remplacent pas ces outils opérationnels.

Ils sont surtout utiles **à l'établissement de diagnostics et à la planification du DC par les partenaires**. Ils constituent un soutien aux travaux d'analyse effectués par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et un guide pour l'établissement de diagnostics sectoriels et pour les projets communautaires d'appui sectoriel axé sur le DC qui s'ensuivent.

Tous les outils de DC — y compris ceux de ce guide — doivent être utilisés avec prudence. Les présents outils peuvent faciliter la communication, classer des informations et rappeler aux utilisateurs à quoi ils doivent prêter attention au cœur et autour des processus de DC. Ils peuvent être employés pour faciliter l'analyse, le dialogue et la prise de décision, mais ne se substituent pas à ces processus.

Les outils du présent guide doivent être utilisés de façon sélective et éclairée. Ils ne sont PAS destinés à être appliqués de manière séquentielle sur une période courte et serrée. L'utilisation de ces instruments doit être guidée par la dynamique du dialogue par pays, par l'analyse et par le processus d'élaboration liés au DC.

PARTIE 1 — NOTIONS DE BASE SUR LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS⁽¹⁾

1.1. Capacités, développement des capacités et changement

«Les “capacités” renvoient à l’aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès» ⁽²⁾.

Les capacités sont les caractéristiques des personnes, des différentes organisations et des groupes d’organisations. Les capacités sont déterminées par des facteurs et des acteurs externes auxquels elles s’adaptent et réagissent, mais elles ne constituent pas un élément externe: elles sont internes aux individus, aux organisations et aux groupes ou systèmes d’organisations.

Le développement des capacités est donc un processus de changement interne aux organisations et aux personnes. Le DC a trait aux «processus par lesquels les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans» ⁽³⁾.

Le DC peut consister à modifier des connaissances, des compétences, des processus de travail, des outils, des systèmes, des modèles hiérarchiques, un style de gestion, etc. Comme l’apprentissage, le DC se fait à l’intérieur des personnes ou des organisations et, comme l’apprentissage, il ne saurait leur être imposé. Les individus et les organisations peuvent être fortement ou faiblement incités à changer, à progresser et à apprendre. Qu’il soit dû à l’environnement ou à des facteurs internes, finalement, le changement est un processus interne qui doit se produire à l’intérieur des personnes ou des organisations en mutation.

En conséquence, **il est impossible à des partenaires extérieurs de «faire» le développement des capacités des autres**. Les partenaires de développement peuvent apporter un appui aux processus de DC, mais ils ne sauraient à proprement parler gérer le DC des autres. Cette idée de base a quatre conséquences importantes:

- le DC doit être la propriété de ceux qui développent leurs capacités — sinon il n’a tout simplement pas lieu;
- le DC ne saurait être ni conçu ni mis en œuvre par des partenaires extérieurs; ces derniers peuvent **apporter un appui** aux processus de DC ou aider à créer les bonnes incitations extérieures pour encourager les processus de DC;
- ceux qui entreprennent de développer leurs capacités doivent conduire eux-mêmes les évaluations et les processus d’élaboration en vue du DC de sorte que leur appropriation et leur engagement restent intacts et se trouvent même stimulés;
- la mise en œuvre des processus de DC doit être organisée de telle manière que ceux qui développent leurs capacités soient pleinement maîtres du leadership et de l’appropriation.

Les outils du présent document supposent que les partenaires de développement qui appuient le DC reconnaissent qu’ils ne doivent avoir qu’un rôle d’accompagnement et qu’ils définissent leurs fonctions et leurs tâches en conséquence.

1.2. Les capacités: une approche des systèmes ouverts

Conformément à la définition générale des capacités qui vient d’être donnée, les capacités d’une ou de plusieurs organisations sont un élément d’un système plus large, comme l’illustre le graphique 1.

(1) La présente partie s’appuie sur le document de référence de la Commission européenne intitulé *Analyse institutionnelle et développement des capacités* (septembre 2005) et reflète l’état actuel de la réflexion sur le développement des capacités.

(2) Organisation de coopération et de développement économiques, *Relever le défi posé par le renforcement des capacités — Évaluer vers de bonnes pratiques*, Paris, 2006b (février).

(3) Organisation de coopération et de développement économiques, *Relever le défi posé par le renforcement des capacités — Évaluer vers de bonnes pratiques*, Paris, 2006b (février).

Graphique 1 - Cadre analytique: l'organisation en tant que système ouvert



Le graphique 1 met en avant les points clés suivants en ce qui concerne les organisations et les capacités:

- **Les organisations fonctionnent dans un contexte.** Leurs capacités ne se développent pas indépendamment du contexte dans lequel elles sont ancrées et avec lequel elles interagissent en permanence par le biais de mécanismes aussi bien formels qu'informels.
- **Les performances donnent lieu à des réalisations.** Il peut bien sûr exister des capacités sans réalisations (une voiture sans carburant ne vous mènera pas bien loin) —, mais lorsque les capacités sont utilisées («en service»), elles sont au moins destinées à conduire à certaines réalisations.
- **Les réalisations engendrent des résultats et un impact.** Un produit comme le savon, quand on exige son utilisation et que celle-ci se fait correctement, amène à une meilleure hygiène (résultat) et peut avoir un impact sur la santé. Mais — et c'est essentiel — la chaîne de causalité des «capacités» à «l'impact» est longue et de plus en plus influencée par quantité d'autres facteurs. Les réalisations étant l'étape concrète de la chaîne, elles constituent un bon indicateur indirect des capacités.
- **Le terrain et le développement des capacités sont internes — mais la question de savoir si et comment elles se développent peut-être en grande partie déterminée par le «côté de la demande» ou par des facteurs externes.** La force de la demande extérieure, émanant de citoyens, de clients, d'hommes politiques — et dans une certaine mesure de donateurs — en matière de performance et de responsabilité, peut constituer l'incitation la plus importante ou le plus grand frein au DC.

On ne saurait comprendre les organisations en se bornant à considérer leurs missions et objectifs officiels, leurs procédures et structures formelles, ou encore d'autres «aspects fonctionnels». Il est donc important de souligner que les organisations ont une dimension «fonctionnelle» et une dimension «politique», comme le montre le tableau 1.

Tableau 1 — Double dimension des organisations

Élément de changement	Dimension fonctionnelle	Dimension politique
Principale unité d'analyse?	Accent sur les tâches fonctionnelles et le système de travail	Accent sur le pouvoir et les systèmes de loyauté
Éléments moteurs?	Sens des normes, motivation intrinsèque	Sanctions et récompenses, incitations
Image de l'être humain?	Personnel s'occupant de l'organisation	Individus s'occupant d'eux-mêmes
Changement?	Raisonnement participatif, recherche de meilleures solutions techniques, habitudes d'ordre	Conflit interne, coalition avec des agents externes influents, imprévisibilité
Efforts de changement?	Systèmes internes, structures, compétences, technologies, etc.	Incitations, changement de personnel clé, opposition subtile

Source: D'après Mastenbroek, *Conflict management and organization development*, Chichester, 1993.

Fondamentalement, toutes les organisations possèdent les deux dimensions, et les deux sont nécessaires dans une organisation qui fonctionne bien. La dimension politique — le pouvoir, les incitations, les tensions et les conflits — donne l'énergie qui apporte mouvement, objectifs, sens et changement (qu'ils soient bons ou mauvais) à une organisation ou à un système.

Garder un équilibre entre les deux dimensions est un défi de taille. Si la loyauté et les petits intérêts particuliers dominent, l'organisation peut alors se retrouver au service d'objectifs privés plutôt que publics. Si les individus subordonnent entièrement leurs intérêts à ceux de l'organisation et vont parfois jusqu'à abandonner famille, ambitions personnelles et indépendance, l'organisation devient alors une prison psychique.

Dans les cas extrêmes où les organisations publiques ont été prises en otage pour servir les intérêts particuliers d'une puissante élite, il est possible qu'elles aient une façade officielle et une mission, une stratégie, des réalisations, des projets, des budgets, des structures et des systèmes. Derrière la façade officielle, des capacités informelles risquent de servir des objectifs totalement différents et de donner lieu à des réalisations cachées qui ne correspondent guère aux objectifs affichés par l'organisation.

L'approche des systèmes ouverts et les dimensions qui viennent d'être présentées constituent un cadre qui permet aux praticiens d'évaluer des capacités à un moment donné ainsi que les dynamiques expliquant ces capacités et les niveaux de réalisation. Sous forme simplifiée, ce cadre a quatre dimensions, que le tableau 2 présente. Une évaluation devrait identifier les forces et les faiblesses dans les quatre catégories.

Tableau 2 — Les quatre dimensions définissant les capacités

	Dimension fonctionnelle	Dimension politique
Dimension interne	Dimension fonctionnelle interne: stratégie, systèmes, structures, processus de travail, relations internes, etc.	Dimension politique interne: leadership, distribution du pouvoir, incitations matérielles et non matérielles, récompenses et sanctions, intérêts particuliers éventuels, conflits
Dimension externe	Dimension fonctionnelle externe: cadre juridique, rapidité d'obtention et adéquation des ressources, objectifs de performance axés sur les résultats, organes de contrôle, obligations formelles de rendre des comptes	Dimension politique externe: gouvernance politique, intérêts particuliers éventuels, pression des clients/usagers, des concurrents, attention des médias

1.3. Évaluation des performances organisationnelles

Plutôt que d'expliquer pourquoi les capacités sont telles qu'elles sont, les évaluations des capacités décrivent souvent les lacunes. En général, les évaluations se composent de constatations telles que:

- le manque de ressources;
- le défaut de planification;
- la faiblesse du suivi;
- l'absence de leadership.

En surface, toutes ces observations «négatives» peuvent être correctes: il peut ne pas y avoir de projet, il peut ne pas y avoir de suivi. La réponse typique des partenaires de développement est alors d'introduire des éléments tels que la planification, avec des procédures, des modèles et de la formation, souvent pour découvrir que, même avec les meilleures intentions, les projets ne sont de toute façon pas menés à bien. Ce succès limité peut traduire le fait que, en raison de la structure hiérarchique du terrain, les cadres supérieurs ne peuvent pas et ne veulent pas se laisser lier par un projet (un projet est un instrument de contrôle systématique), parce qu'ils ont besoin de beaucoup de liberté pour prendre des décisions discrétionnaires afin de pouvoir conserver leur place dans un système de jeu de pouvoir inchangé, que ce soit vers le haut ou vers le bas de l'échelle. Les exercices de planification technocratique sont peu susceptibles d'agir sur les causes profondes de ce qui semble être un «manque de planification».

Les évaluations des capacités doivent donc être prudentes et éviter de se réduire à des «analyses de lacunes» mesurant la situation existante à l'aune d'un idéal subjectif de la façon dont les organisations ou les secteurs devraient fonctionner. Il y a deux raisons à cela:

- l'analyse des lacunes a tendance à identifier les faiblesses au lieu des points forts — et peut donc être extrêmement démotivante;
- l'analyse des lacunes peut mesurer la distance qui existe par rapport à un idéal souhaité, mais elle n'explique pas pourquoi la situation est comme elle est: elle identifie les symptômes et non les causes.

Les évaluations des capacités sont en fait un élément des processus de DC et permettent de préparer le terrain. La méthode, le moment choisi et leurs auteurs sont autant de paramètres décisifs pour la réussite ou l'échec des processus de DC qui s'ensuivent.

1.4. Quand le DC et le changement sont-ils susceptibles d'avoir lieu?

Quand le DC et le changement ont-ils donc des chances d'avoir lieu? Cela dépend de la portée et de la rapidité du changement. Plus le changement est complet, plus il est probable qu'il sera dominé par des conflits, qu'il sera contesté et combattu. Le plus souvent, DC et changement ne sont pas une partie de plaisir! C'est pourquoi trois éléments essentiels doivent normalement être réunis pour que le DC ait lieu:

- **Moteurs du changement.** Il faut que certains acteurs, au sein et/ou autour d'une organisation ou d'un secteur, trouvent les capacités existantes trop faibles, ou mal gérées. Comme il est possible que d'autres estiment que les capacités et le niveau de performance existants sont suffisamment bons, ceux qui aspirent au changement doivent avoir plus de poids — plus de pouvoir — que les satisfaits.
- **Un processus de changement crédible pour passer de la situation actuelle à un état futur.** Le «passage» de la situation actuelle à la situation future est un processus de changement crédible lorsque ceux qui sont censés se développer ou changer ont la conviction que la motivation, les compétences et les ressources sont suffisantes pour permettre le changement. Si la gestion du changement est mauvaise ou n'est pas prioritaire, l'espoir d'un avenir meilleur s'estompe rapidement, même si tout le monde voit bien que les capacités et les performances pourraient être améliorées.
- **Une vision partagée de l'avenir.** L'insatisfaction, aussi importante soit-elle, à l'égard de la situation actuelle et la bonne gestion du changement ne sont cependant pas tout. S'il n'existe pas d'idée ni de conviction qu'un avenir meilleur, où les capacités seront renforcées, est réellement possible, la pression en faveur du changement ne peut conduire qu'à la frustration et à la passivité.

La somme de ces facteurs créera la pression en faveur du changement — et cette pression doit être plus importante que le coût potentiel du changement pour les personnes concernées. Dans le cas contraire, une analyse de risque raisonnable incitera les acteurs à résister ou à se montrer passifs face au DC et au changement.

Ces trois éléments de base sont interdépendants — et doivent être équilibrés. Si les moteurs du changement sont limités, un projet très ambitieux risque d'aller bien au-delà de ce que soutiendront les acteurs. Si la capacité de gérer les processus de changement est limitée, alors même des moteurs puissants ne donneront pas facilement lieu à un projet inspirant.

Ces éléments ne sont pas statiques — les moteurs du changement peuvent, par exemple, être stimulés par des données sur la situation existante. La plupart des acteurs sont satisfaits de certains aspects de la situation et mécontents des autres, et cela change au fil du temps. Un projet trop ambitieux peut être revu à la baisse pour en faire une proposition réaliste aux yeux de ceux qui ont à le défendre afin qu'il se réalise. Il est possible de renforcer les capacités locales de gestion des processus de changement grâce à un appui bien conçu.

Pour aider au diagnostic et à la planification, la présentation des outils du présent document est structurée autour de ces trois éléments: moteurs de changement, processus de changement et projet. Les sections suivantes apportent davantage de détails sur ces éléments.

1.5. Moteurs du changement

Comprendre la dynamique des situations existantes est donc essentiel pour la réussite du DC — et pour l'appui au DC. Comment analyser la situation existante et la relative satisfaction ou insatisfaction devant la situation?

Le niveau de performance effectif d'un secteur ou d'une organisation isolée est susceptible de bénéficier à certains et d'en desservir d'autres. Un système de santé déclinant qui n'est capable de fournir que des services très élémentaires dans des zones rurales est de nature à susciter le mécontentement parmi les populations rurales pauvres, mais le personnel de santé mal rémunéré peut tolérer la situation s'il n'est pas censé travailler beaucoup pour toucher son maigre salaire et s'il est autorisé à vendre des services privés en parallèle. Les contribuables — souvent un petit nombre de personnes dans les pays en développement — peuvent préférer des impôts peu élevés à des soins de santé de meilleure qualité dans les zones rurales.

Ces préférences ou intérêts des parties prenantes peuvent être mis en relation avec la situation existante: qui est gagnant et qui est perdant en l'état actuel des choses? Ce n'est que la première étape: un changement dans telle direction donnera un nouveau scénario avec de nouveaux gagnants et de nouveaux perdants, tandis qu'un changement dans telle autre direction créera une autre distribution des gagnants et des perdants. Par conséquent, au bout du compte, les intérêts et les préférences des parties prenantes doivent être analysés par rapport à l'orientation globale du changement éventuel.

1.6. Processus de changement et gestion du changement

Évaluer les capacités existantes, les moteurs de changement et la résistance au changement ne représente qu'un tiers du travail. La deuxième étape est la gestion du changement: Existe-t-il un processus de changement crédible qui permette à la fois de convaincre les sceptiques, de vaincre les réticences, de tenir compte des perdants, de rechercher des situations gagnant-gagnant, de créer des alliances, de maintenir le DC à l'ordre du jour, d'obtenir des aides financières supplémentaires, d'assurer une bonne qualité technique et de gérer les affaires courantes liées à la mise en œuvre du DC ou de réformes? Les personnes qui seront en charge du processus de DC disposent-elles de capacités suffisantes pour gérer le processus?

Trop souvent, ces questions ne sont pas soulevées, ni par ceux qui aspirent au développement des organisations de leur secteur, ni par les partenaires de développement désireux d'apporter un appui au DC ou à la réforme d'un secteur. Un dispositif d'exécution du projet est-il un moyen réaliste d'assurer l'adhésion, le contrôle et des orientations stratégiques de niveaux plus élevés, ou bien isole-t-il les acteurs du changement de ceux qu'il devrait aider à changer? À l'inverse, un cadre hiérarchique de haut niveau doit-il rester quotidiennement aux commandes? Quelles personnes et quels éléments vont convaincre les fonctionnaires en place de perdre leur influence, voire leur emploi? Qui va veiller à ce qu'un ministre de premier plan soit tenu informé de la situation et continue à soutenir un processus de DC? Etc.

La question du rôle des partenaires locaux et extérieurs est liée à la tâche fondamentale qui consiste à décrire la gestion du changement de façon détaillée. Cette question concerne, mais pas exclusivement, les partenaires de développement et l'assistance technique ayant des liens contractuels avec des partenaires de développement: Dans quelle mesure doivent-ils apporter leur appui, faire des suggestions, prendre des décisions, exercer un contrôle? Doivent-ils

se tenir à distance, y compris quand les choses vont moins bien ou que les progrès sont loin d'être impressionnants? Quand nuisent-ils à l'appropriation? Quand sont-ils acceptés comme des partenaires de confiance?

Ces questions doivent être abordées dès le début: des projets peuvent être élaborés, des accords conclus — mais ce n'est pas souvent le cas.

1.7. Projet et conception des processus de DC

Le dernier élément est le projet de DC, qui, avec les autres éléments, amène à concevoir de façon plus détaillée les processus de DC.

Quelles sont l'ampleur et l'ambition de ce projet? Va-t-il s'agir d'une réforme de grande ampleur ou d'un DC progressif? Comment ce projet se traduira-t-il? Un cadre de résultats détaillés en amont favorisera-t-il le processus ou formera-t-il un carcan embarrassant pour tout le monde? Quel doit être l'horizon temporel? Les processus de DC peuvent-ils être décomposés en un certain nombre de paliers successifs à atteindre, abordant des questions de plus en plus complexes ou controversées?

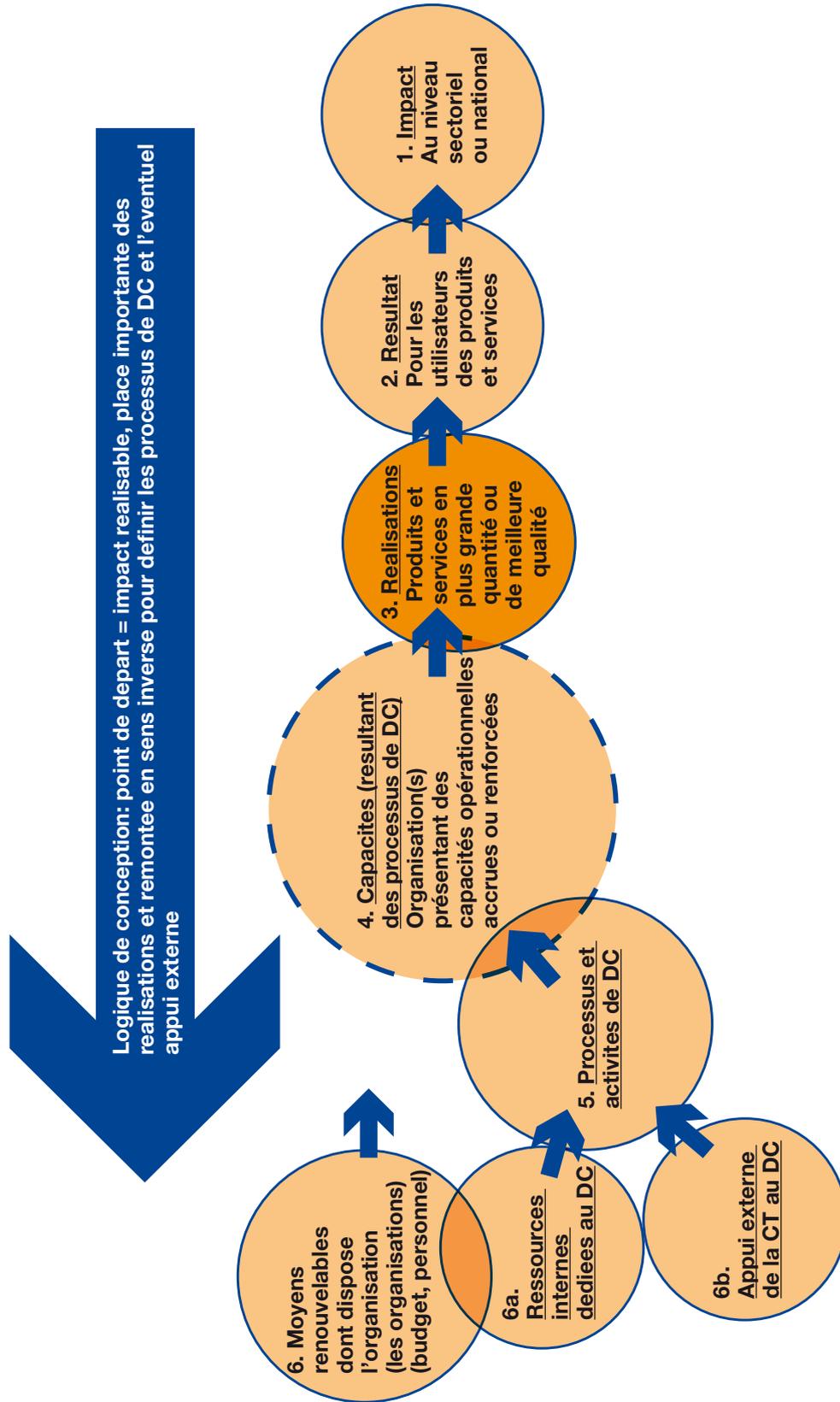
Il n'existe aucune recette pour aider les gouvernements et les autres parties prenantes à planifier un processus de DC. Toutefois, les étapes précédentes de l'analyse — les moteurs du changement et les capacités de gestion du changement — comptent parmi les principaux facteurs à prendre en considération lors de l'élaboration d'une stratégie de DC à moyen terme. Les autres facteurs sont la complexité du DC souhaité: par exemple, renforcer les capacités pour dispenser un enseignement en classe de haute qualité dans des milliers d'écoles est notoirement plus complexe que gérer une politique budgétaire.

Parvenir à définir globalement la portée et les séquences d'un processus de DC est une première réussite — la difficulté suivante consiste à rendre opérationnels à la fois le processus de DC et l'éventuel appui de partenaires de développement à ce processus, de sorte que les fonds et les ressources puissent être affectés, les activités gérées et les progrès suivis.

Dans la pratique, pour une conception réussie, il est essentiel d'accorder la primauté à l'appropriation locale — et cela ne doit pas rester un vœu pieux. La conception opérationnelle des processus de DC se concentre souvent excessivement ou même exclusivement sur les moyens des partenaires de développement, ce qui revient en réalité à planifier l'appui extérieur au processus et à court-circuiter la planification du processus de DC lui-même. Le graphique 2 illustre l'approche de la planification suivant le cadre conceptuel présenté ici. Cette approche:

- part de l'impact global, mais se concentre sur les changements qui seront atteints à court terme dans les réalisations de l'organisation grâce au processus de DC, puis remonte vers les activités et les moyens de toutes les origines;
- planifie le processus de DC et l'éventuel appui extérieur comme un seul processus et définit par conséquent le leadership local, élément essentiel, l'équipe de gestion du changement et d'autres moyens nécessaires (disponibilité du personnel, etc.) — cette planification en amont est nécessaire pour monter un projet réaliste et rendre visible et opérationnelle l'adhésion mutuelle au processus de DC.

Graphique 2 - Conception des processus de DC axée sur les réalisations avec déploiement de ressources à la fois internes et externes dans le processus de DC



Encadré 1 — Facteurs de réussite dans la conception de l'assistance au DC

De nombreuses évaluations ont identifié des facteurs de succès similaires pour l'appui au développement des capacités. Une récente étude spécifique d'évaluation menée par le département de l'évaluation des opérations de la Banque asiatique de développement a établi que les facteurs suivants expliquaient la réussite de la conception de l'appui au DC:

- cadre de résultats clair et possibilité de mesurer et de contrôler le DC;
- orientation stratégique avec objectifs de DC réalistes;
- évaluations de diagnostics de référence appropriées à tous les niveaux du DC (niveaux de l'individu, de l'organisation, du réseau et du contexte);
- continuité à long terme pour institutionnaliser le DC, définition méthodique des phases/séquences et stratégie de sortie;
- combinaison appropriée de modalités;
- pleine intégration de la mise en œuvre du projet et des activités des unités de gestion dans les opérations habituelles des organismes visés;
- disponibilité et compétences du personnel appropriées et ressources financières adéquates;
- approche participative inclusive, avec adhésion et appropriation fortes des organismes visés;
- coopération et harmonisation avec les autres partenaires de développement.

Source: BAD, Special evaluation study on effectiveness of ADB's capacity development assistance. How to get institutions right, département de l'évaluation des opérations, Manille, 2008c.

PARTIE 2 — UTILISATION DES OUTILS

2.1. Présentation des outils

Pour que l'utilisation des outils soit une réussite, il faut normalement qu'ait eu lieu auparavant un dialogue ouvert sur les points forts et les faiblesses des capacités existantes et sur l'intérêt de trouver des moyens de renforcer ces capacités. L'utilisation d'outils peut suivre cette phase de mise à l'ordre du jour.

Les outils ne sont donc pas destinés à conduire ni à retenir d'avance un processus relatif à des questions de capacités, mais à servir — dans la plupart des cas sur une base sélective — aux processus qui ont déjà été lancés et dont les partenaires ont eu la chance d'exprimer leurs préoccupations et leurs aspirations concernant les capacités et le DC.

Encadré 2 — Application des outils dans le secteur des transports en Éthiopie

En octobre 2008, deux facilitateurs ont travaillé en Éthiopie pendant une semaine avec un groupe d'acteurs du secteur des transports afin de les aider à préparer les prochaines étapes conduisant à une approche sectorielle du DC. Les outils du présent document avaient été mis en commun entre tous les participants avant le début des séances — essentiellement des séances en petits groupes de 8 à 10 participants.

Au cours du processus, le groupe a travaillé à une analyse des acteurs et étudié les questions de gouvernance dans le secteur et les rôles respectifs des partenaires de développement et des autorités sectorielles nationales du secteur. Dans la plupart des cas, les concepts à la base de ces outils se sont révélés utiles à leur travail — mais seul un petit nombre d'outils a été directement utilisé. Néanmoins, le processus a amené les participants à porter leur attention sur les moteurs du changement, sur les exigences (considérables!) en matière de gestion du changement et sur le projet de DC du secteur, ce qui a été utile non seulement aux autorités centrales de deux ministères, mais aussi à un certain nombre d'institutions spécialisées, ainsi qu'à des acteurs de niveau local et régional.

Le présent guide comprend huit sections présentant des outils de diagnostic, de dialogue et de planification, ainsi qu'une annexe avec des recommandations supplémentaires. Comme cela a déjà été souligné, ces outils ne peuvent pas être utilisés de façon linéaire. Leur pertinence dépend du contexte spécifique.

Le tableau 3 présente une synthèse des sections et du présent guide.

Tableau 3 — Sections, outils et annexe

	Titre de la section	Fonction
1.	Tableau d'analyse rapide et liste de contrôle des processus	<p>Conçu pour mettre les capacités et le DC à l'ordre du jour. Comprend une liste de contrôle des processus permettant de s'assurer que les outils détaillés dans les sections suivantes sont utilisés dans le cadre de processus appropriés.</p> <p><i>Fonctionne comme une entrée en matière.</i></p>
2.	Évaluation des capacités organisationnelles	<p>Vérifie si les domaines d'évaluation essentiels ont été ou doivent être pris en considération. Un guide d'élaboration des termes de référence pour l'évaluation des capacités figure en annexe.</p> <p><i>Aide à identifier la portée du travail d'évaluation.</i></p>
3.	Rôles des partenaires dans les processus de DC	<p>Aide tous les partenaires concernés à étudier et à discuter leurs rôles en détail afin de maintenir et de renforcer l'appropriation locale du DC ou du processus de changement.</p> <p><i>Utile dans toutes les phases pour prévoir ou évaluer l'appropriation sur le terrain.</i></p>
4.	Préparer le terrain: cartographie du secteur et acteurs de la gouvernance	<p>Permet d'établir une cartographie des organisations du secteur et de la structure de gouvernance qui devraient probablement être prises en considération dans un processus de DC.</p> <p><i>Permet d'éviter que l'ensemble des organisations à inclure dans le processus ne soit trop limité ou trop large.</i></p>
5.	Analyse de l'économie politique et des parties prenantes	<p>Facilite l'analyse des facteurs contextuels qui vont favoriser ou freiner le DC, ainsi que des intérêts, du pouvoir et de la voix des parties prenantes. Cet outil permet de cartographier ces facteurs, intérêts et ressources.</p> <p><i>Fournit des moyens pour la prise de décision au niveau stratégique.</i></p>
6.	Gestion du changement	<p>Aide les principaux agents du changement et les dirigeants à évaluer leurs capacités de gestion du processus et à identifier les responsables des différents aspects des processus de changement, et permet aux utilisateurs de répertorier les tâches et les responsabilités caractéristiques des processus de changement.</p> <p><i>Utile pour la planification opérationnelle.</i></p>
7.	Définition des séquences et de la portée du DC et de la réforme	<p>Détaille les facteurs à prendre en considération pour les décisions relatives aux séquences/à la portée. Ces facteurs reflètent le scénario stratégique, que certains des précédents outils ont permis de clarifier.</p> <p><i>L'outil de définition des séquences/de la portée regroupe des informations issues d'autres outils.</i></p>
8.	Conception logique des processus de DC et de l'appui au DC	<p>L'approche-cadre logique bien connue, adaptée à la logique du DC axé sur les réalisations. Permet d'éviter l'approche limitée axée sur les moyens, qui a ruiné de nombreux efforts de DC soutenus par des organismes de financement externes.</p> <p><i>Permet une formulation opérationnelle de processus de DC spécifiques et d'appui à ces processus.</i></p>
Annexe		
	Guide d'élaboration des termes de référence pour l'évaluation des capacités	<p>Lignes directrices détaillées pour l'élaboration des termes de référence pour l'évaluation des capacités.</p>

2.2. Utiliser les outils dans des circonstances différentes selon les pays

Le contexte du DC diffère radicalement d'un pays à l'autre. Chez ceux qui obtiennent les meilleurs résultats en termes de croissance générale, il est probable que le DC ait lieu parallèlement à la croissance, alimenté par le désir des acteurs économiques et des citoyens d'une meilleure qualité de l'environnement de l'entreprise et de meilleurs services sociaux. Des capacités relativement importantes de développer les capacités existent probablement, et les partenaires de développement peuvent être extrêmement utiles en donnant accès, par exemple, à des conseils et à des connaissances internationalement reconnus. Dans ces conditions favorables, le principe «ne pas réparer ce qui n'est pas cassé» (*if it ain't broken, then don't fix it*) peut s'appliquer à l'appui au DC, et les organismes de financement seraient souvent bien avisés de ne pas imposer un calendrier détaillé pour le DC.

Dans les pays moins performants et les situations de fragilité, le contexte pour le DC présente généralement un certain nombre de contraintes obligatoires, et la capacité du pays à effectuer une évaluation des capacités, à concevoir les processus de DC et à gérer le changement risque d'être limitée. Dans de telles conditions, il est évident que le DC est souhaitable — mais cela ne signifie pas pour autant qu'il soit réalisable, et les partenaires de développement ont toujours eu tendance à soutenir le DC et les réformes au-delà de ce qui était réaliste à court terme. Dans de telles circonstances, les donateurs pourraient aider leurs partenaires et accroître l'efficacité de leur propre appui au DC en soutenant des évaluations plus approfondies des contraintes et des opportunités.

Encadré 3 — Outils, autres guides utiles pour le DC et la facilitation des processus de DC

Les présents outils s'écartent des modèles conceptuels explicites et mettent l'accent sur les moteurs de changement, la gestion du changement et les questions d'appropriation.

Aider les partenaires à les utiliser implique de jouer un rôle de facilitation. Les recommandations et formations de facilitation sont largement répandues. Les techniques de facilitation de base peuvent s'acquérir rapidement, mais la facilitation des processus avancés, l'accompagnement et le conseil en gestion sont des disciplines professionnelles spécialisées.

La présente boîte à outils ne contient pas d'outils d'évaluation des organisations génériques standard tels qu'analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces (SWOT), analyse de la sphère d'influence, organigrammes et autres outils utiles. On trouve facilement des informations à ce sujet dans la littérature traditionnelle sur le développement de l'organisation et sur l'internet.

D'autres guides et boîtes à outils sont disponibles auprès des organismes de développement, des organisations non gouvernementales (ONG), des conseillers en gestion et des instituts de recherche. Vous trouverez des indications pour accéder à ces ressources dans la liste des références figurant à la fin de cet ouvrage. La plateforme internet de la Commission européenne pour la réforme de la coopération technique et le DC (<http://www.capacity4dev.eu>) contient également des liens vers des outils utiles.

Outil 1 – Tableau d'analyse rapide et liste de contrôle des processus

Quelle est la finalité de cet outil?

Le **tableau d'analyse rapide des capacités** permet d'aider à mettre à l'ordre du jour les questions de capacités et le développement des capacités.

La **liste de contrôle des processus** permet d'organiser un type de dialogue instantané et/ou une évaluation des capacités. L'annexe fournit des recommandations plus complètes en ce qui concerne les aspects des processus.

Quand et par qui cet outil doit-il être utilisé?

Les présents outils sont utiles lors des premières étapes du dialogue sur le DC ou de la planification des processus de DC et de l'appui à ces processus. Ils ne remplacent pas les diagnostics en bonne et due forme.

- Ils peuvent être utilisés par les acteurs locaux pour une rapide autoévaluation permettant d'identifier des domaines d'action prioritaires probables et pour vérifier si les prochaines étapes du processus ont été soigneusement étudiées.
- Ils peuvent également être utilisés dans le dialogue entre les acteurs locaux et les partenaires de développement au sujet du DC et d'un éventuel appui aux évaluations des capacités.

Comment utiliser cet outil

Ce tableau est conçu pour un usage participatif où les acteurs nationaux identifient les forces et les faiblesses, individuellement ou en petits groupes, puis selon les cas discutent de leurs évaluations individuelles pour parvenir à une image commune ou vérifier si des différences d'opinions existent.

Le tableau peut être facilement modifié pour y ajouter des catégories et des sous-catégories différentes ou supplémentaires en fonction du contexte et, éventuellement, des outils similaires auxquels les participants sont habitués.

Contexte et détails

Le **tableau d'analyse rapide** rassemble des questions sur les éléments de l'approche des systèmes ouverts présentée à la section A du présent document: le contexte dans lequel se situe une organisation (ou un certain nombre d'organisations dans un secteur), le niveau de performances et l'impact existants; l'adéquation des ressources; les capacités internes en matière de processus opérationnels et de relations interpersonnelles, notamment le leadership et l'attitude face au changement. À ce titre, ce tableau est un résumé des évaluations plus détaillées que permettent d'autres outils du présent document.

Cela explique aussi pourquoi le tableau ne peut pas remplacer une analyse plus détaillée et vise à créer un instantané utile pour définir de nouveaux besoins d'évaluation, d'analyse et de dialogue.

La **liste de contrôle des processus** tient compte du fait que les évaluations comportent souvent peu de précisions sur les objectifs spécifiques — Quelles personnes vont prendre quel type de décisions à partir des résultats du diagnostic? L'expérience montre également qu'il est primordial de décider soigneusement qui doit participer — qui va diriger, gérer, participer, consulter et être consulté, etc. Aborder ces questions va déterminer jusqu'où pourra aller l'appropriation des évaluations — et si ces évaluations seront utiles aux fins prévues ou resteront lettres mortes.

Conseil. On reconnaît rarement assez l'importance d'une réflexion sérieuse sur les aspects du processus. Une évaluation techniquement parfaite (si une telle évaluation existe!) aura peu d'effet ou même des effets négatifs si les parties prenantes n'ont pas été impliquées ou ne se sentent pas écoutées. Un bon processus menant à une évaluation correcte sera beaucoup plus efficace pour le DC et le changement qu'une évaluation prétendument «objective» menée par un expert.

Liens. Le présent outil est lié à tous les autres outils du présent document.

Il s'appuie sur le document de référence d'EuropeAid intitulé *Analyse institutionnelle et développement des capacités* (2005).

Outil 1a — Tableau d'analyse rapide des capacités

Domaines/facteurs de capacités	Niveau actuel de développement (1 = faible, 5 = élevé) et tendance de la dernière période (→ ↓ ↑) ⁽⁴⁾	Principaux points forts à exploiter ou à renforcer	Principales faiblesses à traiter ou, si elles sont hors champ d'influence, à appréhender	Notes
<p>A. Contexte ou environnement opérationnel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efficacité et adéquation du cadre juridique/réglementaire/stratégique général • Contrôle et surveillance, pression pour la reddition de comptes • Pression des citoyens/clients/chefs politiques/concurrents pour la performance • Efficacité des réseaux formels et informels et des connexions • Incitations de l'ensemble du secteur public, réformes • Autres 				
<p>B. Clarté des résultats, de la mission et de l'objectif</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qualité, quantité et pertinence des produits/services • Réalisation des objectifs passés • Contribution aux résultats et à l'impact souhaités • Autres 				

(4) Utilisez les flèches pour indiquer si la situation s'est améliorée (↑), détériorée (↓) ou est restée stable (→) pendant la dernière période.

Domaines/facteurs de capacités	Niveau actuel de développement (1 = faible, 5 = élevé) et tendance de la dernière période (→ ↓ ↗ ↘) ⁽⁴⁾	Principaux points forts à exploiter ou à renforcer	Principales faiblesses à traiter ou, si elles sont hors champ d'influence, à appréhender	Notes
<p>C. Adéquation des ressources</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Correspondance entre objectifs, mission et ressources ● Prévisibilité de l'enveloppe budgétaire ● Équilibre entre les fonds destinés aux salaires, les coûts opérationnels et les investissements ● Aptitude à recruter du personnel disposant de compétences/d'une expérience appropriées ● Autres 				
<p>D. Organisation, gestion et infrastructures</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Clarté et respect des stratégies ● Structures assurant un équilibre entre spécialisation et coordination ● Systèmes et processus garantissant l'efficacité de manière appropriée ● Communication et partage des informations circulant dans et entre les unités ● Autres 				
<p>E. Culture et valeurs de l'organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Correspondance entre les valeurs formelles et la réalité des comportements ● Culture valorisant l'efficacité et la résolution des problèmes ● Atmosphère positive dans les relations quotidiennes ● Esprit d'équipe et identification avec le projet/la mission ● Autres 				

Domaines/facteurs de capacités	Niveau actuel de développement (1 = faible, 5 = élevé) et tendance de la dernière période (→ ↓ ↗ ↘) ⁽⁴⁾	Principaux points forts à exploiter ou à renforcer	Principales faiblesses à traiter ou, si elles sont hors champ d'influence, à appréhender	Notes
<p>F. Projet et leadership</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Clarté des instructions et recommandations des dirigeants ● Participation et consultation adéquates du personnel ● Encouragement de l'innovation ● Rôle de l'autoexamen et de la réflexion critique 				
<p>G. Attitude face au changement</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Priorité au changement et aux ressources nécessaires au changement ● Expériences de changement précédentes ● Capacités de gestion du changement 				
<p>H. Mécanismes de suivi</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Disponibilité de données sur les performances (réalisations, satisfaction des clients, satisfaction du personnel) ● Données de suivi inspirant des décisions stratégiques et opérationnelles ● Données de suivi accessibles au personnel et aux acteurs clés 				

(4) Utilisez les flèches pour indiquer si la situation s'est améliorée (↗), détériorée (↘) ou est restée stable (→) pendant la dernière période.

Outil 1b – Liste de contrôle des processus pour l'évaluation des capacités

Aspect du processus	Actions/ commentaires
<p>Objectif du dialogue/de l'évaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'objectif du dialogue et de l'évaluation est précis et clair • L'objectif a été convenu avec les parties prenantes • Si le dialogue/l'évaluation ont des objectifs multiples, une hiérarchisation claire a été convenue • L'appropriation et le leadership du processus sont adéquats eu égard à son objectif • Les principaux acteurs ont eu l'occasion explicite de refuser la proposition de dialogue/d'évaluation 	
<p>Résultats souhaités du dialogue/de l'évaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les résultats et les réalisations sont définis avec pertinence, par exemple en ce qui concerne l'établissement de rapports, les plans d'action, les décisions, l'engagement • Les résultats escomptés ont été convenus avec les parties prenantes 	
<p>Conception</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les principales parties prenantes ont été pleinement impliquées, en temps opportun, dans le processus de conception • La participation du personnel/des parties prenantes à des niveaux pertinents a été discutée et convenue en détail • Les principales parties prenantes joueront des rôles appropriés dans le processus, qui met en avant leur leadership/appropriation • L'éventuelle assistance en conseil/facilitation a été soutenue activement par les principaux partenaires 	
<p>Mise en œuvre</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une atmosphère positive l'emporte généralement • Les questions sensibles sont généralement traitées de manière appropriée • Au cours du processus, les conflits ou frustrations éventuels peuvent être réglés de manière raisonnable • Le processus a des chances de se terminer par un sentiment général positif des participants quant aux résultats 	
<p>Utilisation des résultats et suivi</p> <ul style="list-style-type: none"> • La façon dont les différents acteurs utiliseront les résultats escomptés est claire • Il a été convenu à qui les procès-verbaux/rapports seraient distribués, et s'ils seraient publics ou non • Les idées de scénarios probables de suivi à l'issue du processus sont claires et partagées 	

Outil 2 – Évaluation des capacités organisationnelles

Quelle est la finalité de cet outil?

Cet outil vise à faire en sorte que les domaines les plus importants des capacités des organisations soient pris en compte lorsqu'une évaluation est prévue.

Quand et par qui cet outil doit-il être utilisé?

L'outil est pertinent lorsque des acteurs compétents ont décidé de procéder à une évaluation plus formelle et plus ciblée ou à une autoévaluation des capacités organisationnelles. C'est souvent le cas lorsque des acteurs locaux suffisamment influents et intéressés par le secteur s'impliquent pour favoriser le DC.

- Cet outil peut être utilisé par les acteurs locaux pour préciser la portée d'une évaluation destinée à identifier des domaines prioritaires de DC dans une ou plusieurs organisations.
- Il peut également être utilisé par les partenaires de développement pour préciser la portée d'évaluations destinées à servir de base aux processus nationaux de programmation stratégique, pour servir de cadre de dialogue avec les acteurs locaux et pour éclairer le processus décisionnel sur les possibilités de réforme stratégique et les impasses.
- Il peut également être utilisé dans le cadre du dialogue entre acteurs locaux et partenaires de développement.

Comment utiliser cet outil

- L'outil 2 est une liste de contrôle de questions destinées à permettre de déterminer s'il convient d'évaluer l'organisation (les organisations) et à quel degré de profondeur; cette liste peut également être utilisée pour vérifier si une évaluation précédente a pris en considération les questions recommandées.
- L'annexe est un guide d'élaboration des termes de référence pour l'évaluation des capacités organisationnelles. Cette annexe aborde des questions supplémentaires concernant le moment et la manière d'effectuer des évaluations, les personnes qui doivent les réaliser et à quelle fin.

Les résultats de l'utilisation de cette liste de contrôle doivent se traduire par un ensemble de TdR pour l'évaluation des capacités, précisant la portée de l'analyse à effectuer en conséquence.

Contexte et détails

Cette liste de contrôle permet de s'assurer qu'une évaluation des capacités d'une ou de plusieurs organisations aborde les questions essentielles à considérer absolument avant d'entreprendre d'éventuels efforts de DC.

L'outil ne se prononce pas sur la manière dont ces questions clés peuvent ou doivent être évaluées, car il est possible de le faire de différentes façons. Les personnes participant directement à l'évaluation doivent fonder leurs choix d'instruments d'évaluation sur leur jugement professionnel.

Outil 2a: liste de contrôle. Cette liste de contrôle est axée sur les domaines d'évaluation suivants:

- réalisations de l'organisation (services et produits, y compris les services/produits réglementaires);
- moyens (monétaires, humains, ressources physiques/techniques);
- leadership;
- motivation et incitations;
- équilibre entre les dimensions fonctionnelle et politique de l'organisation (des organisations);
- adéquation entre l'organisation (les organisations) formelle(s) et informelle(s);
- capacité de fonctionnement en réseau.

Pour plus de détails sur les domaines énumérés, veuillez vous référer à l'introduction du présent guide et au document de référence intitulé *Analyse institutionnelle et développement des capacités — Pourquoi et comment?*

Vous trouverez le détail des outils opérationnels les plus couramment utilisés dans les secteurs traditionnels du développement organisationnel et du conseil en gestion ainsi que dans les instituts de recherche.

Annexe: guide d'élaboration des termes de référence pour l'évaluation des capacités. Cette annexe est un guide qui fournit des détails supplémentaires pour mener la réflexion sur les raisons et la manière d'évaluer les capacités. Elle a été élaborée à partir du constat que les partenaires de développement ont souvent besoin de ces évaluations et que l'assistance technique extérieure est souvent considérée comme bien adaptée pour effectuer une évaluation des capacités. Cette annexe reconnaît cette réalité tout en aidant les autorités et les partenaires à examiner soigneusement les différentes solutions, ainsi que des objectifs précis, les résultats, la participation et certains aspects du processus qui sont parfois négligés.

Conseil. L'évaluation par «d'autres» est très délicate. Ne prêter attention qu'aux contenus et rechercher une réponse «objective» sans bien réfléchir à la question de la participation du personnel et des responsables est le meilleur moyen d'échouer, de susciter hostilité, méfiance et réticence accrue à l'égard du changement.

Liens. Cet outil est notamment à la base de l'outil 3 sur les rôles des partenaires dans les processus de DC, qui permet de définir les rôles des différents partenaires à différents stades du cycle de l'évaluation des capacités et de concevoir le DC et l'appui au DC. L'annexe fournit des conseils supplémentaires.

Outil 2a – Liste de contrôle pour l'évaluation des organisations

A. Domaine d'évaluation: production de l'organisation (des organisations)	Évaluer	Évaluer en détail	Ne pas évaluer	Notes
Niveaux passés et présents des principales réalisations (nature, qualité, quantité, etc.)				
Satisfaction passée et présente de la clientèle				
Tendances passées des principales livraisons de produits				
Disponibilité et qualité des données sur les réalisations				
Disponibilité et qualité des données sur la satisfaction des consommateurs				
Importance accordée aux réalisations par les membres du personnel et les dirigeants				
Relation entre les objectifs de production passés et la production actuelle				
Ressenti à l'égard du réalisme des futurs objectifs de production				
B. Domaine d'évaluation: moyens et ressources	Évaluer	Évaluer en détail	Ne pas évaluer	Notes
Niveaux passés et présents de ressources inscrites au budget, et leur origine				
Niveaux passés et présents de ressources effectivement disponibles, et leur origine				
Prévisibilité de la disponibilité des ressources en temps/quantité				
Degré de flexibilité de l'allocation des ressources (par exemple salaires, coûts opérationnels, investissements)				
Éventuels goulots d'étranglement et/ou déséquilibres dans la disponibilité des ressources				
Correspondance entre les objectifs/cibles et la disponibilité réelle des ressources				
Situation du côté de l'offre (personnel, fournitures, informations, biens d'équipement)				

C. Domaine d'évaluation: leadership	Évaluer	Évaluer en détail	Ne pas évaluer	Notes
Caractéristiques du leadership (style, culture)				
Efficacité du leadership externe par rapport aux pairs				
Efficacité du leadership interne par rapport aux pairs				
Efficacité et pratiques de la délégation de pouvoirs				
Prévisibilité des décisions de haut niveau				
Pratiques de consultation internes et externes				
Efficacité de la communication interne des dirigeants				
Efficacité à motiver le personnel et à résoudre les conflits				
Transparence sur les questions de leadership				

D. Domaine d'évaluation: motivation/incitations	Évaluer	Évaluer en détail	Ne pas évaluer	Notes
Clarté des tâches et des objectifs				
Concordance entre tâches et capacités individuelles				
Mise à disposition, par l'organisation et les dirigeants/responsables, de moyens et d'aides pour la réalisation des performances				
Système de rémunération matérielle équitable, approprié et non faussé				
Menace crédible de sanctions en cas de tâches mal ou non effectuées				
Éloges et reconnaissance crédibles, fondés sur les performances				
Statut adéquat et perspectives de carrière prenant en compte le mérite de façon appropriée				

E. Domaine d'évaluation: équilibre entre les dimensions fonctionnelles et politiques de l'organisation (des organisations)	Évaluer	Évaluer en détail	Ne pas évaluer	Notes
Équilibre entre la poursuite d'objectifs formels et d'objectifs non liés à la performance organisationnelle				
Freins et contrepoids à l'utilisation du pouvoir au sein de l'organisation				
Équilibre entre importance de la loyauté personnelle et performance des tâches formelles				
Degré de dépendance à l'égard des structures de pouvoir externes				
Critères réels d'embauche, de licenciement, de promotion et de rétrogradation				
Pertinence de la concentration et/ou de la fragmentation du pouvoir au sein de l'organisation ou entre les organisations				
Culture et climat de l'organisation à l'égard des détenteurs du pouvoir et origines				
F. Domaine d'évaluation: adéquation entre organisation(s) formelle(s) et informelle(s)	Évaluer	Évaluer en détail	Ne pas évaluer	Notes
Existe-t-il un large consensus sur les objectifs?				
Le travail est-il réellement effectué suivant les structures officielles, ou celles-ci sont-elles systématiquement contournées pour «faire avancer les choses»?				
Quel est l'équilibre entre les canaux de communication formels et informels?				
Quel type de réseaux constitue la base de la communication et des échanges informels?				
Quelles sont les gratifications implicites et informelles, et quel est leur poids par rapport aux gratifications formelles?				
Quel équilibre y a-t-il entre les caractères formels et informels du leadership réel et les fonctions de direction?				
À quelle fin les systèmes formels (budget, technologies de l'information, planification, contrôle) sont-ils effectivement utilisés?				
Les systèmes formels dysfonctionnent-ils? Si oui, comment?				

G. Domaine d'évaluation: capacité de fonctionnement en réseau	Évaluer	Évaluer en détail	Ne pas évaluer	Notes
Étendue des contacts et des démarches en direction d'importants partenaires et acteurs extérieurs				
Degré de formalisation et de stabilité des réseaux				
Adéquation du degré de centralisation des contacts/de l'accès au réseau				
Degré d'utilisation proactive /réactive des réseaux				

Outil 3 – Rôles des partenaires dans les processus de DC

Quelle est la finalité de cet outil?

L'outil 3 vise à éclairer le dialogue entre partenaires — généralement entre intervenants locaux et partenaires de développement — sur le rôle qu'il revient à chacun de jouer dans les processus de DC. L'objectif est de veiller à ce que l'appropriation des processus de DC soit correctement respectée, entretenue et développée dans le cadre des efforts de collaboration pour renforcer le DC.

Quand et par qui cet outil doit-il être utilisé?

Cet outil est utile à tous les stades des processus de développement sectoriel, mais il est surtout important dans les cas où l'on envisage des initiatives de DC.

- Il peut être utilisé par des acteurs locaux pour définir leur propre rôle et expliquer leurs attentes à d'éventuels partenaires extérieurs.
- Il peut être utilisé par les partenaires au développement pour se demander si leur rôle contribue effectivement à promouvoir le DC.
- Cet outil est particulièrement utile au dialogue entre acteurs locaux et partenaires de développement, car il permet aux deux parties d'harmoniser leurs attentes et de faire des concessions mutuelles dans les différents scénarios de répartition des rôles.

Comment utiliser cet outil

Indiquez dans les colonnes du tableau les **rôles effectivement assumés ou proposés** par les partenaires. Pour plus de simplicité, le tableau ne mentionne que deux grands groupes d'acteurs; des colonnes supplémentaires peuvent être ajoutées.

Qu'il soit utilisé pour cartographier des rôles réels ou des propositions, le processus est le même:

(1) Inscrivez des **mots spécifiques et précis** qui caractérisent le rôle de chaque groupe, par exemple:

- en attente de traitement;
- approbation ex ante;
- approbation ex post;
- accompagnement/mentorat;
- entière responsabilité;
- consulté;
- faciliter;
- diriger la coproduction;
- assister la coproduction.

(2) Marquez d'une croix («x») l'endroit où le rôle se situerait sur l'échelle.

Dans les colonnes, estimez les conséquences probables en matière d'adhésion, de durabilité, d'efficacité et de rentabilité.

Contexte et détails

L'outil 3 invite les utilisateurs à identifier et à évaluer les rôles assumés ou à assumer par le personnel des organismes de développement et les acteurs du secteur lors de processus de DC et de réforme. Il permet de rendre les choix effectués transparents et de réfléchir aux conséquences des rôles choisis. Il accepte aussi que les décisions relatives aux rôles à jouer par les partenaires dans les futurs processus de DC soient transparentes et explicites.

L'axe vertical du tableau énumère (certaines) des tâches de préparation et de mise en œuvre de l'appui au DC. D'autres tâches et d'autres moyens d'énumérer les tâches dans des organisations spécifiques peuvent fonctionner avec des versions différentes du cycle du projet. Le tableau peut, le cas échéant, être adapté au cycle spécifique.

L'axe horizontal précise les rôles possibles que chaque partenaire peut jouer — d'un rôle très «pratique»/exécutif à gauche à un rôle plus passif à droite.

- Un **rôle essentiellement actif** peut consister à convoquer une réunion en grande partie de sa propre initiative, à préparer l'ordre du jour, la rédaction et la diffusion du compte rendu d'une réunion, à décider qu'un examen ou une évaluation du DC doivent être effectués, à rédiger des termes de référence, à passer un contrat avec un consultant, à décider qu'une rencontre avec des pairs ou une formation vont avoir lieu, à rédiger un rapport d'étape, à réaffecter les fonds d'un budget ou à prendre des décisions en matière de dépenses. Cela peut être fait avec ou sans consulter les autres, avec ou sans approbation officielle et à la demande des autres. Cela peut également être fait avec d'autres, mais dans toute coopération, il y a normalement de fait et/ou de droit un partenaire dirigeant, et ce partenaire serait considéré ici comme «actif».
- Un **rôle essentiellement passif** peut être un «rôle junior». Il peut aussi impliquer une autorité officielle chargée d'approuver qui peut être ex ante ou ex post, ou une autorité d'intervention. L'accompagnement et le mentorat sont des rôles actifs, mais ils sont explicitement destinés à laisser l'autorité, la responsabilité et l'initiative aux personnes qui en bénéficient. À l'extrême, un rôle passif consiste tout simplement à attendre que quelqu'un demande des conseils ou de l'aide, ou à écouter sans faire de proposition.

Pour tout partenaire, agir avec peu ou pas de consultation peut être tout à fait positif, efficace et rentable — mais cela peut aussi être négatif, inefficace et non rentable. Historiquement, les partenaires de développement ont eu tendance, par rapport au DC, à assumer des rôles actifs qui ne correspondaient pas à l'intention de promouvoir ou de maintenir l'adhésion des acteurs nationaux.

Conseil. Le langage est plein de détours et de cérémonie: il se peut qu'une «consultation» ait eu lieu formellement, mais qu'en réalité, la partie consultée n'ait guère eu voix au chapitre. «Travailler en partenariat» et «agir ensemble» peuvent être des euphémismes pour dire qu'une partie dirige et décide, tandis que l'autre effectue des tâches de peu d'importance. Utilisé improprement, l'outil 3 peut masquer des différences de rôles qui vont à l'encontre de sa finalité, qui est de susciter un dialogue franc sur les différences.

Liens. Cet outil est directement lié à l'outil 6 (capacités de gestion du changement et conception du DC), à l'outil 7 (tableau de définition des séquences pour les interventions de DC/réforme) et à l'outil 8 (cadre de résultats d'intervention de DC). Il leur est lié dans la mesure où il fournit un outil de dialogue, par exemple entre les organismes de développement et les autorités sectorielles sur les rôles que doivent jouer chacune des parties à tous les stades de la conception et de la mise en œuvre du DC.

Outil 3a — Rôles dans les processus de développement des capacités et d'appui au développement des capacités

Tâche/rôle	Acteurs sectoriels nationaux et des organisations publiques et non publiques Actif ← ----- → Passif	Partenaires de développement et acteurs agissant en leur nom Actif ← ----- → Passif	Effets sur l'adhésion et la durabilité ⁽⁵⁾	Effets sur la rentabilité et l'efficacité des tâches
Amont — Dialogue général				
Dialogue entre organismes de financement et autorités				
Implication d'organisations de la société civile				
Amont — Analyse des capacités/du secteur				
Proposer un processus				
Élaborer des termes de référence				
Engager des ressources, le cas échéant				
Gérer le processus				
Diffuser les résultats				
Élaborer un calendrier de DC/réforme				
Amont — Mettre le DC à l'ordre du jour				
Mobiliser des parties prenantes nationales				
Mobiliser des acteurs de financement				
Amont — Préparer la conception du DC				
Proposer un processus de conception				
Élaborer des termes de référence				
Engager des ressources, le cas échéant				

(5) Veuillez indiquer comment la répartition des rôles existante ou envisagée est susceptible d'avoir des effets sur l'adhésion et la durabilité — et dans la colonne suivante comment elle peut avoir des effets sur l'efficacité.

Gérer le processus									
Diffuser les résultats									
Consultation/recherche d'un consensus									
Amont — Approbation									
Mettre à l'agenda politique									
Mettre à l'ordre du jour des organismes de financement									
Diffuser la nouvelle de l'approbation									
Engagements publics									
Aval — Organiser le processus									
Recruter/mobiliser des ressources humaines									
Préparer des termes de référence pour les ressources externes									
Mobilisation logistique/financière									
Définir une structure de gestion									
Définir la gouvernance du DC/de la réforme									
Définir des processus de consultation									
Aval — Mise en œuvre									
Tâches opérationnelles									
Tâches de direction									
Contrôler la gestion									
Aval — Suivi									
Définir un processus de suivi									
Organiser le suivi									
Assurer la communication des informations relatives au suivi									

Outil 4 — Préparer le terrain: cartographie du secteur et acteurs de la gouvernance⁽⁶⁾

Quelle est la finalité de cet outil?

Cet outil vise à clarifier les priorités du DC aux niveaux sectoriel ou sous-sectoriel en aidant les utilisateurs à identifier les **principales organisations publiques, privées et de la société civile** qui jouent un rôle **significatif** en matière de **demande**, d'**administration**, de **surveillance**, de **prestation** et de **responsabilité** relatives à un ensemble de réalisations considérées comme essentielles pour les résultats politiques présents et futurs dans un secteur.

Quand et par qui cet outil doit-il être utilisé?

L'outil est utile lors des premières étapes de l'évaluation sectorielle et du dialogue sur les personnes à impliquer dans d'éventuels processus de DC et d'appui au DC. Il peut en outre servir à tout moment à susciter un dialogue sur les questions générales de gouvernance et de responsabilité dans un secteur, le résultat d'un tel dialogue pouvant enrichir la conception des activités visant à améliorer la gouvernance dans le cadre du renforcement des capacités du secteur.

- Les acteurs locaux peuvent l'utiliser pour clarifier les choix stratégiques concernant les organisations qui doivent faire l'objet de mesures prioritaires de DC et pour mettre au point la façon de renforcer les relations de gouvernance et de responsabilité dans un secteur.
- Les partenaires de développement peuvent l'utiliser comme base pour les processus nationaux de programmation stratégique, comme arrière-plan de dialogue avec les acteurs locaux et comme guide dans la prise de décision concernant l'appui spécifique à un secteur.
- Il peut également être utilisé dans le cadre du dialogue entre acteurs locaux et partenaires de développement.

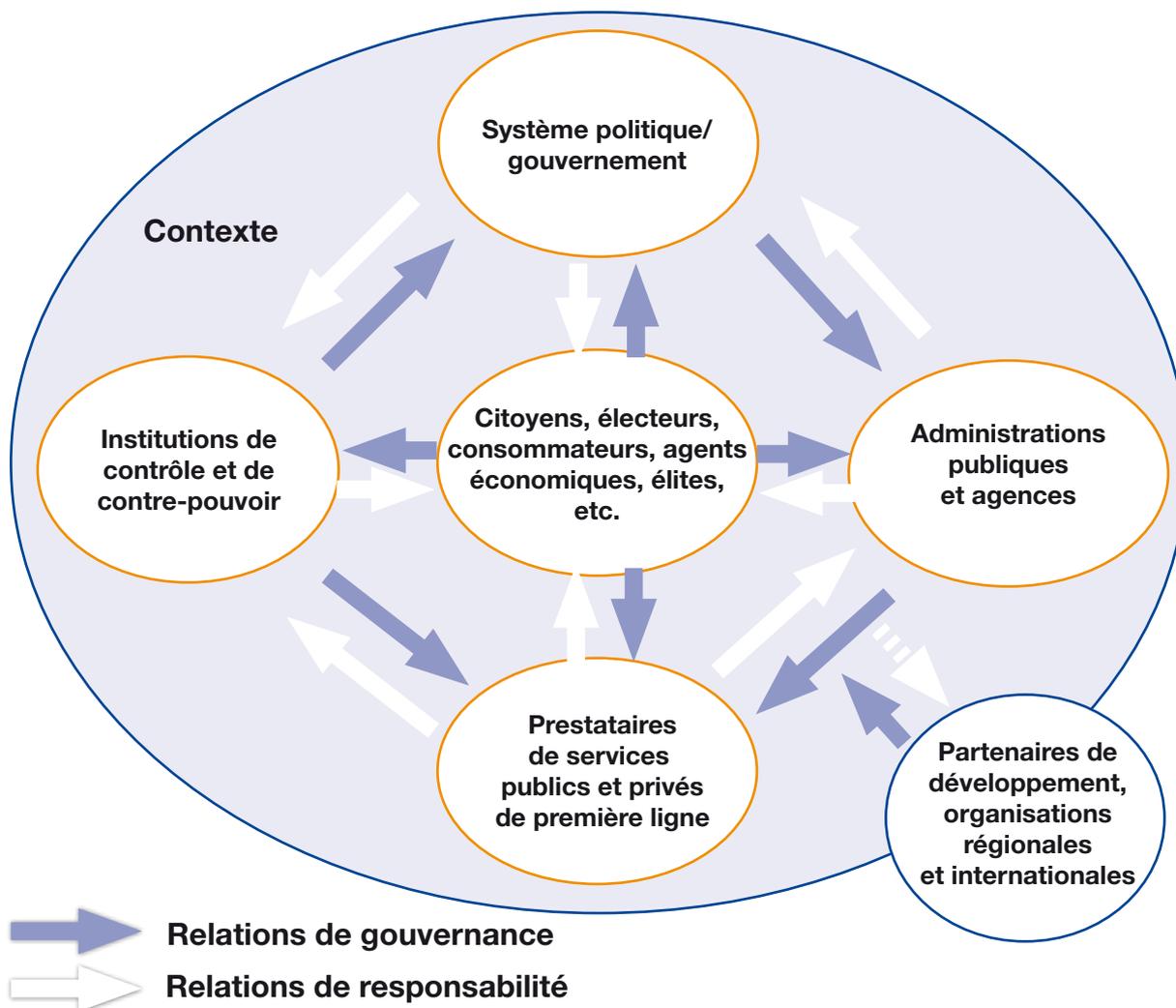
Comment utiliser cet outil

L'outil se compose de deux parties: un schéma et un tableau. Le schéma permet une présentation graphique simplifiée des principaux acteurs d'un secteur. Suivez les étapes suivantes:

- (1) Identifiez les principales organisations qui ont ou devraient avoir un **rôle important** dans le secteur pour produire des effets sectoriels généraux.
- (2) Penchez-vous sur les organisations et les acteurs qui jouent les rôles suivants:
 - a) **les organisations de la société civile et les groupes d'intérêt** qui représentent une «voix» et une demande en matière de services, ou pour qui la responsabilité doit être importante;
 - b) **les organismes et les entités de première ligne** effectuant effectivement des prestations de services, à la fois prestataires publics et privés, y compris les autorités locales concernées;
 - c) **les organismes du niveau central** ayant un rôle dans l'élaboration des politiques et la gouvernance des niveaux auxiliaires;
 - d) **les organismes de régulation** qui maintiennent le «système opérationnel» à la tâche;
 - e) **le système politique**, y compris le Parlement, les conseils locaux, les partis politiques et le ministre concerné.
- (3) Situez ces organisations graphiquement. Le graphique peut être dessiné sur du papier ou sur un tableau à feuilles, ou sur un ordinateur, à l'aide du graphique 3.

(6) L'outil s'appuie sur le document de référence n° 4 d'EuropeAid, Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles, 2008.

Graphique 3 — Modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle



Source: EuropeAid, document de référence n° 4, *Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles*, 2008.

(4) Évaluez le schéma obtenu:

- Tous les acteurs importants y figurent-ils? Y a-t-il des «vides» qui pourraient affecter les effets sectoriels (par exemple non-participation du secteur privé ou pauvres sans voix au chapitre)?
- Comment sont les relations entre les acteurs? Les mécanismes de gouvernance sont-ils efficaces, et les relations de responsabilité fonctionnent-elles?
- Les canaux de communication élémentaires sont-ils utilisables, permettent-ils d'assurer la consultation, les flux de données, la surveillance, la communication d'instructions, l'établissement de comptes rendus et le suivi?

(5) Quels besoins en DC ressortent du graphique:

- pour renforcer le «système sectoriel» en faisant participer les bons acteurs et pour fluidifier les relations entre eux?
- pour renforcer la capacité des différents acteurs à jouer leur rôle?

Parmi ces besoins, lesquels doivent être prioritaires à court terme et lesquels doivent être pris en considération plus tard?

Cartographie des relations de gouvernance et de responsabilité. Le tableau permet d'évaluer les relations de gouvernance et de responsabilité entre les acteurs du secteur:

(1) Le «**jeu**» des mécanismes de gouvernance. Ce jeu détermine le fonctionnement d'un secteur. Établissez la force et l'importance relatives du mécanisme de gouvernance formelle et informelle.

- (2) **Informations sur la gouvernance sectorielle et clarté de ces informations.** Les règles du jeu qui régissent le secteur sont-elles vraiment claires, exhaustives et accessibles? Les acteurs connaissent-ils ces règles?
- (3) **Réceptivité de la fonction de gouvernance.** Les acteurs et agents sont-ils soumis à une orientation centrale prévisible, conforme à des politiques formelles, ou le processus décisionnel est-il plus arbitraire, discrétionnaire et ad hoc?
- (4) **Structure de la fonction de responsabilité et réceptivité.** Quels mécanismes permettent d'empêcher les personnes dotées de pouvoir d'en abuser, et dans quelle mesure le contrôle est-il efficace? La présentation des comptes a-t-elle des conséquences pour les personnes tenues pour responsables?
- (5) **Capacité de mise en œuvre de la gouvernance et responsabilité.** Les ressources et les capacités disponibles sont-elles adéquates du point de vue de leur quantité, de leur qualité et de leur potentiel de réponse pour permettre aux agents de suivre les directives de gouvernance et de respecter leurs obligations de reddition de comptes? Les flux de ressources et leur gestion sont-ils transparents?

Contexte et détails

Cet outil permet d'identifier les limites organisationnelles du secteur ou du sous-secteur lorsque le DC est envisagé ou doit l'être (encadré 4). Différentes catégories d'organisations sont prises en considération (organismes de première ligne, organismes du niveau central, organes régulateurs, système politique et organisations de la société civile représentant la voix et la demande en matière de services).

Cet outil repose sur la supposition que les secteurs doivent être appréhendés de manière holistique et globale, car les relations au sein du secteur et avec les facteurs externes sont essentielles à la dynamique sectorielle. Par conséquent, il arrive souvent que les politiques doivent adopter une perspective large (qui doit se refléter dans les politiques sous-sectorielles spécifiques). Toutefois, lorsqu'il s'agit de rendre les politiques opérationnelles sous forme de programmes (et c'est le cas pour les initiatives de DC), il est le plus souvent nécessaire de concevoir les mesures, pour qu'elles soient gérables, sous forme de sous-programmes qui peuvent souvent bénéficier d'un ancrage institutionnel clair.

Encadré 4 — Organisations à prendre en considération: l'exemple du secteur des transports

Organisations de la société civile et groupes d'intérêt: associations de transport, usagers de la route (si organisés), groupes de protection de l'environnement, syndicats de conducteurs, fournisseurs de biens et de services pour le secteur, exportateurs et importateurs de marchandises.

Organismes et entités de première ligne effectuant effectivement des prestations de services: entités publiques ou privées d'entretien et de surveillance des routes, unités de police, opérateurs de postes de péage, fonds routiers, autorités locales responsables de la voirie tertiaire.

Organismes du niveau central: ministère des transports, ministère des travaux publics, administration policière centrale, autorité chargée de la protection de l'environnement.

Organismes de régulation: contrôleur général, médiateurs, système de plaintes et réclamations, système judiciaire.

Système politique: commissions du transport et de l'environnement au Parlement, commission des finances, commission des infrastructures, partis politiques, conseil des infrastructures.

Cet outil permet d'étudier la gouvernance sectorielle qui comprend globalement les «règles du jeu» du secteur: Qui décide des priorités? Comment les ressources sont-elles distribuées? Comment l'autorité est-elle exercée? Qui rend des comptes à qui, de manière formelle ou informelle? Gouvernance et responsabilité sont donc les deux faces d'une même médaille: ceux qui gouvernent (souvent appelés «principaux») doivent pouvoir demander des comptes aux gouvernés (appelés «agents»). Dans les démocraties libérales, les élections sont censées constituer l'ultime mécanisme par lequel ceux qui gouvernent sont responsables vis-à-vis des électeurs; dans les systèmes à parti unique, les dirigeants du parti sont considérés comme responsables vis-à-vis des membres du parti. Dans une organisation, un conseil d'administration exige que les cadres dirigeants soient responsables envers lui. Dans les réseaux informels de favoritisme, les clients sont responsables vis-à-vis des patrons, mais ces derniers peuvent aussi l'être en partie vis-à-vis des clients.

Conseil. En s'intéressant uniquement aux acteurs **importants**, cet outil permet de simplifier ce qui est probablement un tissu complexe d'acteurs et de relations. Utiliser ce procédé de simplification au début d'un processus de dialogue ou d'une phase d'analyse est évidemment risqué: c'est l'occasion de rappeler que ces outils ne peuvent pas être employés de manière séquentielle. Les utilisateurs doivent tâtonner jusqu'à ce que l'ensemble du schéma soit satisfaisant et clair.

Liens. Cet outil est étroitement lié à l'outil 5 (analyse de l'économie politique et des parties prenantes).

Outil 4a – Analyser les relations de gouvernance sectorielle

Paramètres	Problèmes/questions	Analyse (détailler les principaux acteurs mentionnés)
<p>Jeu de mécanismes de gouvernance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • À qui ou à quoi les principaux agents doivent-ils principalement loyauté: supérieur, employeur, organisme de financement, objectif de l'organisation, agents externes (association professionnelle, syndicat ou parti politique, par exemple)? • La gouvernance formelle repose-t-elle entre des mains bien identifiées? • Les mécanismes de gouvernance formels sont-ils plus forts ou plus faibles que les mécanismes informels? • Les mécanismes de gouvernance informels sont-ils majoritairement complémentaires des mécanismes formels ou entrent-ils en concurrence avec ceux-ci? 	
<p>Informations relatives à la gouvernance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le secteur peut-il compter sur des directives de gouvernance appropriées? • Bénéficie-t-il de la publication régulière de directives de gouvernance, en temps utile? • Les directives de gouvernance sont-elles librement accessibles et opportunément partagées au sein de l'organisation? 	
<p>Réceptivité de la fonction de gouvernance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'acteur/agent est-il soumis à des décisions centrales prévisibles ou à des ordres et à un contrôle arbitraires/discrétionnaires? • Les directives de gouvernance sont-elles en conformité avec les politiques formelles globales? 	
<p>Capacité de mise en œuvre de la gouvernance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les ressources et les capacités disponibles sont-elles adéquates du point de vue de leur quantité, de leur qualité et de leur potentiel de réponse pour permettre aux agents de suivre les grandes lignes des directives de gouvernance? • Les flux de ressources et leur gestion sont-ils transparents? 	
<p>Structure de la fonction de responsabilité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le système de responsabilité (responsables, fréquence, forme et processus de la reddition de comptes) est-il en adéquation avec les mécanismes de gouvernance? • Les supérieurs appliquent-ils des sanctions, récompenses ou autres mesures eu égard aux redditions de comptes? 	
<p>Informations relatives à la responsabilité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les informations liées à la fonction de responsabilité sont-elles librement accessibles et opportunément communiquées aux parties prenantes concernées au sein et en dehors du secteur public? • Ces informations sont-elles mises à disposition en temps utile? 	
<p>Réceptivité de la fonction de responsabilité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La fonction de responsabilité répond-elle aux directives clés de gouvernance, en permettant d'évaluer leur respect? • La fonction de responsabilité prend-elle opportunément en compte les ressources, les processus et les résultats? 	
<p>Capacité de mise en œuvre de la responsabilité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les ressources et les capacités disponibles sont-elles adéquates aux fins du respect des obligations de responsabilité? • Les ressources et les capacités dédiées à l'exercice de la responsabilité sont-elles appropriées en proportion de l'ensemble des ressources disponibles? 	

Outil 5 – Analyse de l'économie politique et des parties prenantes

Quelle est la finalité de cet outil?

Cet outil vise à améliorer le réalisme et la pertinence des ambitions et des interventions sectorielles de DC en passant rapidement en revue:

- les principaux facteurs liés au contexte intersectoriel, dépendant le plus souvent de facteurs économique-politiques plus généraux, susceptibles de favoriser et/ou de freiner les capacités et la performance des organisations sectorielles;
- les chances de soutien et de réticence au DC et au changement de la part des principales parties prenantes.

L'outil sert à trouver des moyens de renforcer le soutien au DC et au changement et à surmonter la réticence à leur égard, ainsi qu'à concevoir un DC réaliste compte tenu du contexte économique-politique et des positions des parties prenantes.

Quand et par qui cet outil doit-il être utilisé?

Cet outil est utile à tous les stades des processus de développement sectoriel, mais il est surtout essentiel si et lorsque sont envisagées des initiatives majeures de DC.

- Il arrive souvent que les acteurs locaux connaissent l'arène institutionnelle et politique. Cet outil peut permettre d'explicitier cette connaissance (par exemple au sein d'un groupe d'acteurs enclins à la réforme) et stimuler la réflexion stratégique sur les possibilités de réforme et les impasses.
- Il peut être utilisé par les partenaires de développement pour éclairer les processus de programmation stratégique nationaux, pour servir de cadre de dialogue réaliste avec les acteurs locaux au sujet du champ institutionnel et politique et pour éclairer le processus décisionnel sur les possibilités et les impasses en matière de réforme stratégique et de DC.
- Il peut également être utilisé dans le cadre du dialogue entre acteurs locaux et partenaires de développement.

Comment utiliser cet outil

Cet outil se compose de deux tableaux et d'un schéma:

- Outil 5a: le tableau d'**analyse du contexte institutionnel et économique** permet d'identifier les facteurs institutionnels et économiques qui déterminent les performances sectorielles.
- Outil 5b: **tableau d'évaluation des acteurs et analyse des parties prenantes**. Ce tableau invite l'utilisateur à étudier les parties prenantes possibles, leurs intérêts et leurs ressources. Il sert à une analyse détaillée.
- Outil 5c: **graphique de la sphère d'influence**. Cet outil fournit une représentation visuelle globale. Il s'appuie sur les éléments du tableau d'évaluation des acteurs.

Les informations nécessaires à l'utilisation de ces outils peuvent être tirées des connaissances personnelles, d'informateurs clés et d'études spécialisées. Bien que conçus pour des situations assouplies en atelier, ces outils peuvent servir à une élaboration individuelle. Ils peuvent être utilisés pour synthétiser les résultats d'une analyse en bonne et due forme ou pour mettre en avant le besoin d'une analyse plus poussée.

Contexte et détails

Ces outils mettent l'accent sur la manière dont la capacité des principales organisations sectorielles à exercer des fonctions clés est influencée positivement ou négativement par des facteurs institutionnels et économiques généraux agissant au-delà du secteur, et par les intérêts et le pouvoir des parties prenantes. Ils sont donc à la fois axés sur les facteurs (outil 5a) et sur les différents acteurs et parties prenantes (outils 5b et 5c). Ces outils aident à répondre aux questions suivantes: Quels facteurs contextuels expliquent la situation des capacités existantes? Quels facteurs contextuels favorisent ou freinent le DC et le changement? Qui a intérêt au statu quo et qui a intérêt à ce que les capacités changent?

Ces outils permettent de cartographier simplement les principaux facteurs et acteurs (ou parties prenantes) qui vont influencer sur la réussite de tout processus de DC ou de changement. Sans un milieu propice et sans le soutien et l'engagement actifs des principaux acteurs, les processus de DC ou de réforme échouent. Si des acteurs influents s'opposent au DC, que ce soit de manière active ou passive, celui-ci ne fonctionne pas.

Le soutien et la réticence au DC ou au changement ne sont pas figés. Le schéma résultant de l'utilisation de cet outil est susceptible de changer au fil du temps, et il est possible d'influencer la situation. Si le schéma est établi dans le cadre d'un processus participatif, il est probable que les participants aient différentes perceptions des intérêts des parties prenantes.

Cet outil permet un dialogue sur la disposition au DC des personnes qui ont des intérêts et peuvent se faire entendre ou ont du pouvoir à l'égard du DC. Leur bonne volonté est évidemment influencée par les objectifs et la portée du DC.

Cet outil ne saurait donc être utilisé dans l'abstrait: il doit au moins faire référence à une indication générale sur la direction du changement. Il est en principe nécessaire de répéter l'analyse pour déterminer plus précisément à quel moment et à quel endroit la balance penche en faveur du DC et du changement.

Certains éléments du DC risquant de susciter davantage de réticence que d'autres, il peut être nécessaire de les différer jusqu'à ce que le mouvement s'accélère grâce à des mesures moins controversées.

Un premier schéma peut être obtenu en atelier à partir des différents points de vue et informations anecdotiques, mais pour une analyse plus précise, il convient de recourir à des méthodes de collecte de données qualitatives. Dans le cadre d'un effort de DC et de réforme de grande ampleur, ces données doivent être collectées et analysées par des personnes ayant une connaissance approfondie des acteurs.

Ces outils sont destinés à représenter la situation telle qu'elle est et non telle qu'elle devrait être.

Outil 5a: analyse du contexte institutionnel et économique-politique. Ce tableau se présente comme une liste de contrôle permettant d'évaluer, dans tous les secteurs, les facteurs institutionnels et économiques caractéristiques qui sont susceptibles d'influer sur les chances de réussite du développement des capacités et/ou des réformes, tous secteurs confondus. Il importe toutefois de ne pas limiter la réflexion: il est possible que des facteurs qui ne figurent pas dans la liste de contrôle doivent être pris en considération. Cette liste de contrôle permet d'effectuer une notation: plus la moyenne est élevée, plus le contexte risque d'être défavorable aux réformes et au DC sectoriels.

Outil 5b: tableau d'évaluation des acteurs. L'outil 5b est un tableau composé en cinq colonnes et autant de lignes que nécessaire pour traiter tous les acteurs clés.

Ces acteurs peuvent être des organisations (par exemple le ministère des finances, les associations d'employeurs), mais ce niveau de généralisation est souvent trop limité. L'analyse doit s'étendre aux personnes/positions pertinentes ou aux petits groupes (par exemple aux «parlementaires de la majorité ouverts à la réforme»). Ce tableau propose plusieurs groupes de parties prenantes susceptibles d'être pertinents dans le cadre d'une approche sectorielle, mais ces groupes sont purement indicatifs et ne figurent ici que pour inviter à une réflexion large sur les parties prenantes potentiellement importantes. La cartographie des acteurs et de la gouvernance du secteur proposée par l'outil 3 devrait servir de base pour savoir quels acteurs intégrer à l'analyse.

- **Intérêts en jeu.** Pour quelles raisons les acteurs sont-ils intéressés par le DC et le changement? Quels intérêts poursuivent-ils, quels objectifs cherchent-ils à atteindre? Notez que la majorité des acteurs risquent de poursuivre un ensemble d'intérêts contradictoires. Au départ, les intérêts cartographiés peuvent couvrir ce qui est globalement en jeu pour l'acteur dans le champ politique du DC et de la réforme du secteur. Une fois les objectifs du DC/ de la réforme précisés, le soutien ou l'opposition de l'acteur au changement peuvent évoluer et nécessiter une réévaluation. L'analyse des intérêts des acteurs peut être résumée sur une échelle de trois notes: favorable (+ 1), indécis/sans opinion (0) ou défavorable (- 1).
- **Ressources/pouvoir d'influence.** Les ressources d'influence comprennent l'autorité formelle (un premier secrétaire peut donner des ordres à ses subordonnés), les droits formels (les parlementaires peuvent voter) et l'accès formel (à un ministère, à la direction de la fonction publique, etc.). Parmi les ressources figurent également les réseaux informels, les alliances et les relations patron-client (autour d'un parti politique, d'un groupe ethnique ou d'un «réseau d'anciens»). Savoir qui connaît qui, pourquoi et comment peut être essentiel à la compréhension des logiques d'influence.

Le pouvoir d'influence relatif des parties prenantes peut se résumer sur une échelle de trois valeurs: important (3), moyen (2) et faible (1). Les parties prenantes sans ressources ne seraient effectivement pas intéressées (0) et ne devraient donc pas figurer dans une analyse de la situation actuelle, mais elles pourraient devenir d'importants acteurs à l'avenir si leur influence s'accroissait d'une manière ou d'une autre.

- **Importance ou poids de la question.** Les parties prenantes peuvent être intéressées par les effets des processus de DC et disposer de ressources considérables, mais accorder à la question une importance supérieure ou inférieure et être donc plus ou moins préoccupées par la question de l'engagement du DC/de la réforme. Cette colonne a pour fonction d'indiquer l'importance accordée à la question par une partie prenante, toujours suivant une échelle de trois valeurs: élevé (3), moyen (2) et faible (1).
- **Score moyen par partie prenante.** Ce score correspond à la moyenne des intérêts, du pouvoir et de l'importance accordée à la question pour chaque partie prenante. La multiplication des scores attribués dans chacune des autres colonnes donne un chiffre compris entre + 9 (pouvoir important et importance élevée accordée à la réalisation du DC/de la réforme), 0 (l'organisation n'est pas réellement une partie prenante) et - 9 (pouvoir important et importance élevée accordée à la non-réalisation du DC/de la réforme).

Le score — et sa récapitulation pour l'ensemble des parties prenantes — donne alors une idée approximative de la tendance générale (favorable ou défavorable au DC/à la réforme) et des niveaux de controverse à prévoir (des scores élevés à la fois pour et contre la réforme indiqueraient des niveaux probablement élevés de conflit/controverse). Il est évidemment peu probable qu'une analyse des parties prenantes résumée en un chiffre donnant une tendance générale soit suffisamment précise — mais s'intéresser à ce seul chiffre résultant de l'addition des scores de l'ensemble des parties prenantes peut fournir une indication quant aux chances de réussite du DC/de la réforme.

Outil 5c: sphère d'influence. Le graphique de la sphère d'influence donne un aperçu utile de l'analyse plus détaillée. Les parties prenantes sont situées plus ou moins loin du centre en fonction de leur classement. La sphère a l'avantage de représenter le groupe des «indécis», qui pourraient prendre position et créer ou briser un processus de DC. Il peut donc être essentiel d'influencer ces parties prenantes.

Conseil. L'analyse de l'économie et des parties prenantes n'est pas une science exacte. Bien que la majorité des parties prenantes ait une idée des facteurs économiques et des raisons légitimes d'être favorables ou défavorables au DC et au changement, il est possible que l'analyse de ces questions soit contestée et sujette à controverse. L'analyse de l'économie et des parties prenantes risque également de devenir inintéressante et superficielle, surtout si elle est effectuée sur une période courte dans le cadre d'un atelier. Dans un secteur, les acteurs clés intervenant à un haut niveau ont souvent une analyse tacite, mais très nuancée, de la situation, et risquent de trouver qu'il n'est pas dans leur intérêt de partager cette analyse avec d'autres. Avant d'effectuer l'analyse, demandez-vous si celle-ci est destinée à être partagée avec d'autres ou si elle est supposée constituer une étape de l'élaboration du processus de décision stratégique, que ce soit dans une organisation sectorielle ou dans un organisme de financement.

Encadré 5 — Trucs et astuces

Laissez les cases vides quand il n'y a rien d'important à y mettre: c'est vous qui décidez, pas le tableau!

Liens. L'analyse de l'économie politique et des parties prenantes précise le contexte et les positions des acteurs identifiés à l'aide de l'outil 3. Cette analyse est à la base de l'outil 6 (conception de la gestion du changement lié au DC), qui apporte des précisions sur les actions à mener pour gérer les différentes parties prenantes, et de l'outil 7 (tableau de définition des séquences pour les interventions de DC/réforme). Ce dernier nécessite que la conception du DC reflète les niveaux de soutien et de réticence au changement.

Outil 5a – Analyse du contexte institutionnel et économique-politique

Domaine de capacités sectorielles	1 = tout à fait d'accord	2 = d'accord	3 = pas d'accord	4 = pas du tout d'accord	Conséquences pour le DC ou la réforme au niveau sectoriel
A. Contexte global influençant l'élaboration des politiques					
A1. Les politiques sectorielles sont habituellement soutenues par le gouvernement					
A2. Les politiques sectorielles sont habituellement soutenues par le Parlement					
A3. Les politiques sectorielles sont soutenues par le ministère des finances					
A4. Les partis politiques sont mus par des positions politiques					
A5. Les politiques formelles déterminent les stratégies ministérielles					
A6. Les politiques formelles déterminent le travail des fonctionnaires					
A7. Le non-respect des politiques a des conséquences politiques					
A8. Les politiques et la législation sont largement respectées					
B. Ressources sectorielles, mécanismes de dotation budgétaire et gestion des finances publiques					
B1. Le processus budgétaire est déterminé par les politiques					
B2. Le budget est généralement exécuté conformément aux programmes					
B3. L'enveloppe budgétaire affectée aux secteurs concilie les salaires et les dépenses récurrentes					
B4. L'enveloppe budgétaire est adaptée aux programmes/projets sectoriels finals					
B5. Les fonds sont mis à la disposition des secteurs en temps utile					
B6. Les virements et les dotations sont transparents					

C. Facteurs influençant les capacités organisationnelles					
C1. Les incitations matérielles à la performance dans le secteur public sont raisonnables					
C2. Les incitations non matérielles sont raisonnables					
C3. Le dynamisme et les compétences du personnel sont adaptés aux ambitions politiques					
C4. L'emploi dans le secteur public n'est pas régi par le favoritisme					
C5. La réforme de la fonction publique est appropriée et répond aux contraintes de performance					
C6. Il existe généralement une culture de la performance					
C7. Les prestataires de première ligne ont les moyens et l'autonomie appropriée pour offrir leurs services					
C8. Les pratiques de leadership incitent le personnel à s'acquitter de ses tâches et à prendre des initiatives					
D. Cadre global de mise en œuvre de la responsabilité et du suivi					
D1. Les audits sont efficaces et les observations donnent lieu à des mesures ou à des sanctions					
D2. Le contrôle parlementaire est efficace					
D3. Le suivi est de qualité correcte et sert à effectuer des ajustements					
D4. Les données de suivi sont librement accessibles					
D5. La société civile joue un rôle actif dans le suivi					
D6. Les groupes d'utilisateurs font entendre leur voix					
D7. Les institutions publiques sont attentives aux plaintes					

E. Fonctionnement en réseau et relations avec les principales parties prenantes, y compris les partenaires de développement					
E1. Il existe une tradition répandue de consultations formelles et informelles					
E2. Les institutions du secteur public coopèrent facilement entre elles					
E3. Les partenaires de développement ont uniquement un rôle d'accompagnement					
E4. Le cas échéant, les employés peuvent travailler en réseau hors des limites organisationnelles					
F. Autres					

Outil 5b – Tableau d'évaluation des acteurs

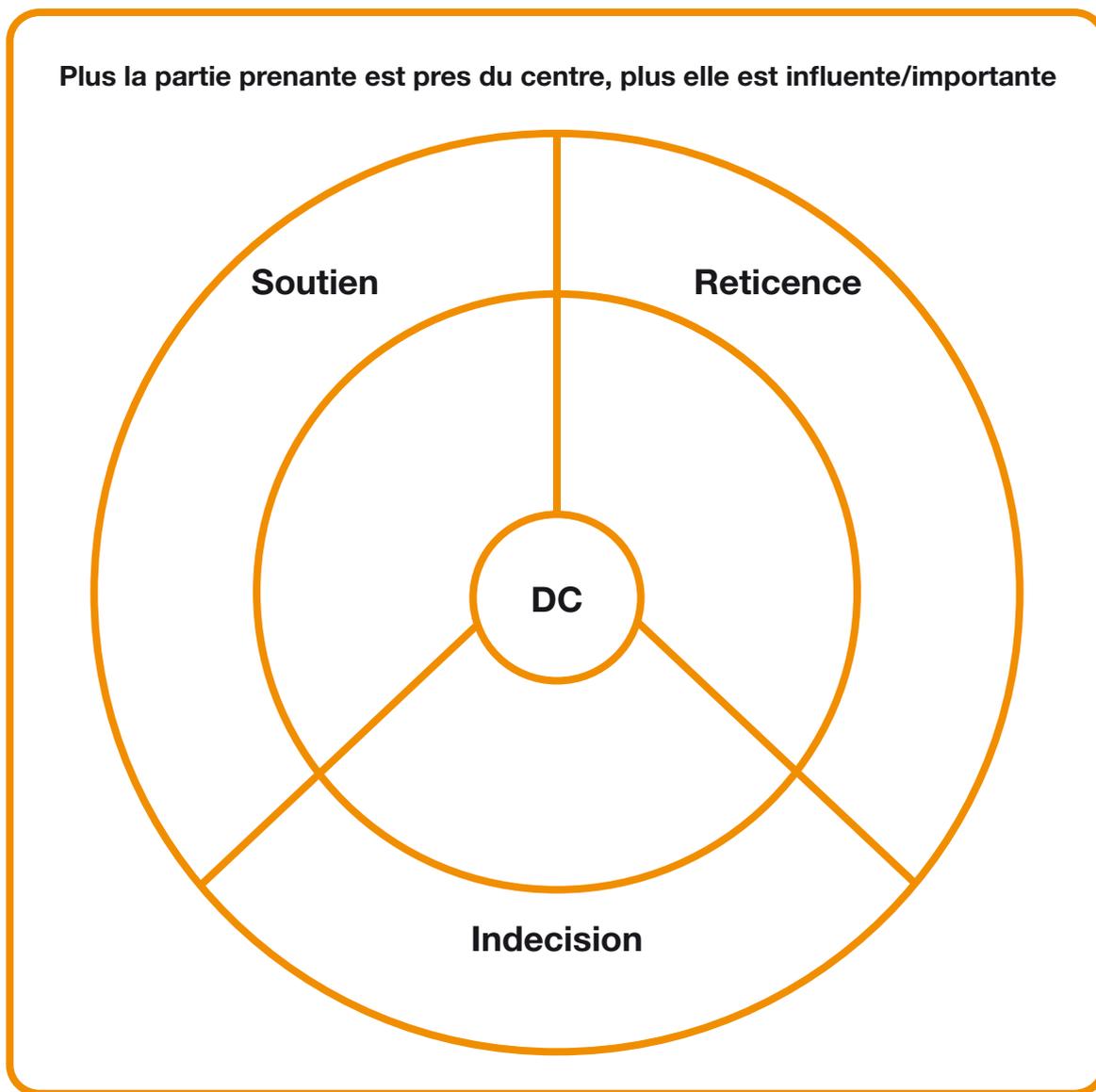
Question ou élément relatif au CD/à la réforme

Acteurs par catégories	Intérêts en jeu	Ressources/ pouvoir d'influence	Importance/ poids de la question	Score
Organe législatif et partis politiques				
Gouvernement et institutions de haut niveau				
Entités de financement et de planification intersectorielles				
Fonctionnaires exécutifs du secteur				
Organismes de première ligne				
Organes de régulation, système judiciaire				
Syndicats, associations professionnelles/ industrielles				
Mouvements populaires, sociaux, ethniques, religieux				
Universitaires, médias, ONG				
Élites/groupes économiques informels				
Responsables politiques locaux				
Organismes de financement				
Acteurs régionaux et internationaux				
Autres				

NB: Les catégories d'acteurs ne sont indiquées qu'à titre d'exemple. Pour chaque catégorie, il convient de préciser un ou plusieurs acteurs réels.

*Sources: Grindle, M., «Tools for the political analysis of reform initiatives», présentation PowerPoint, 2004; Hyden, G., «Beyond governance: bringing power into policy analysis», *Forum for Development Studies*, vol. 33, n° 2, 2006; Nunberg, B., «Operationalizing political analysis: the expected utility stakeholder model and governance reforms», *PREMnotes*, n° 95, Washington DC, Banque mondiale, 2004.*

Outil 5c – Sphère d'influence



Source: Grindle, M., «Tools for the political analysis of reform initiatives», présentation PowerPoint, 2004.

Outil 6 – Gestion du changement

Quelle est la finalité de cet outil?

L'outil 6 évalue les capacités de gestion du changement et sert 1) à adapter les ambitions en matière de processus DC et de changement aux capacités disponibles pour la gestion du changement, 2) à modifier et/ou à provoquer des mesures destinées à augmenter les capacités de gestion du changement et 3) à définir les fonctions et à répartir les responsabilités relatives à d'importants éléments de la gestion du changement.

Quand et par qui cet outil doit-il être utilisé?

Cet outil est particulièrement utile lors des premières étapes de définition de la stratégie, de conception et de planification du DC. Il est principalement destiné à l'usage des parties prenantes qui ont l'intention et la faculté de jouer un rôle significatif dans les processus de DC ou de changement.

Il peut également être utilisé par les partenaires extérieurs et les facilitateurs de processus pour aider les responsables de la gestion du changement à évaluer leurs capacités et à préciser leurs rôles et leurs fonctions.

Comment utiliser cet outil

L'outil 6a permet d'évaluer qualitativement les forces et les faiblesses des capacités de gestion du changement dont disposent une équipe ou un individu, en examinant les ressources internes et les contacts externes, les clients et les autres organisations nécessaires à la réalisation du changement.

Cette évaluation permet d'envisager l'avantage qu'il peut y avoir à modifier les objectifs, la portée ou le rythme du processus de DC, ou bien à chercher des solutions pour développer les points forts des capacités de changement et pour en réduire les faiblesses.

L'outil 6b est un tableau destiné à la planification de trois fonctions clés de la gestion du changement:

- gérer les parties prenantes et communiquer avec elles;
- comprendre les contenus;
- assurer la gestion globale du changement.

Le cas échéant, le tableau peut être transformé en plan d'action assorti de délais précis et en diagramme à barres horizontales.

Contexte et détails

Cet outil adopte l'«approche des systèmes ouverts» préconisée par le présent guide: les capacités d'une équipe de changement se définissent par 1) ses forces et ses faiblesses internes, 2) les parties prenantes dans le contexte et 3) l'aptitude de l'équipe à établir des liens avec les parties prenantes (qui dépend des compétences de l'équipe et des positions des parties prenantes).

L'outil 6a sert à évaluer les capacités d'une équipe (ou d'un individu) à gérer le changement à l'aide d'une «évaluation à 360 degrés» qui intègre quatre dimensions:

- l'«angle nord»: position des supérieurs formels ou informels et des autorités, accès à ces acteurs et faculté de les influencer;
- l'«angle sud»: capacités de l'équipe, évaluation du leadership, des ressources, des priorités concurrentes, et clarté des tâches et des rôles relatifs au changement;
- l'«angle est»: positions des utilisateurs, des usagers ou des clients à l'égard du DC/changement, accès à ces acteurs et faculté de les influencer;
- l'«angle ouest»: position des principales parties prenantes dans le réseau élargi du côté de l'offre des collègues, des pairs, des autres organisations et des partenaires extérieurs, accès à ces acteurs et faculté de les influencer.

L'outil 6a permet de cartographier les forces et les faiblesses actuelles des relations de l'équipe de changement avec les acteurs clés, ainsi que les forces et les faiblesses internes de l'équipe pour améliorer ces relations en faveur du DC et du changement. Cet outil permet à l'équipe de se faire une idée réaliste quant à ses chances de réussir la gestion du processus de changement.

L'outil 6b repose sur l'idée que la gestion du changement comporte trois fonctions clés qui doivent être assurées à chaque étape du processus de changement:

- **Gérer les parties prenantes et communiquer avec elles.** C'est sans doute la tâche la plus importante pour développer les capacités et planifier le processus, à toutes les étapes du DC/de la réforme. Une conception technique médiocre, un financement insuffisant ou une mauvaise gestion du processus affaiblissent le soutien au processus. En revanche, même si la conception, le financement et la gestion des aspects techniques de la mise en œuvre sont excellents, cela ne suscite pas le soutien et ne diminue pas non plus les réticences.
- **Comprendre les contenus.** Si les relations et la réussite avec les parties prenantes sont la «fonction marketing» du changement, la gestion du changement doit également se concentrer sur la qualité des produits, nécessaire à un marketing crédible et digne de ce nom. Une équipe de changement doit avoir les capacités de réaliser des produits de qualité — mais les produire et les vendre sont deux choses différentes.
- **Assurer la gestion globale du changement.** Le changement nécessite des capacités appropriées de gestion des processus, du personnel et des parties prenantes. Comment le processus de DC va-t-il être mis en œuvre, et qui va le diriger? Nécessite-t-il des changements organisationnels à court terme? Comment sera-t-il le mieux servi? Par une unité de DC/réforme indépendant ou par un groupe d'intervention ne mobilisant ses membres qu'à temps partiel? À qui rendra-t-il des comptes? Comment sera-t-il coordonné avec les autres acteurs?

L'outil 6b invite les utilisateurs à discuter et à planifier la manière dont seront gérées les questions clés pour le DC et la réforme. Chaque case du tableau permet de répondre à deux questions: Quelles actions doivent être entreprises? Qui peut/doit s'en charger?

L'outil 6b comprend trois niveaux correspondant aux tâches clés de la gestion du changement énumérées plus haut: gestion des parties prenantes, gestion des contenus et gestion globale du changement. Les **colonnes** du tableau correspondent aux dimensions des processus de DC/réforme et de leur mise en œuvre. Ces dimensions ne sont ni séquentielles ni clairement définies. Il convient plutôt de les penser comme dynamiques et interdépendantes lorsque le processus de DC/réforme a lieu et qu'il est nécessaire de mettre à jour le programme, de modifier les paramètres de conception, etc.

- **Mise à l'ordre du jour.** Le DC doit faire partie d'un programme politique national. Ce programme comprend des aspects politiques (par exemple cultiver l'insatisfaction des acteurs clés vis-à-vis de la situation existante) ainsi que des aspects techniques (par exemple fournir des données relatives à la faiblesse des performances ou argumenter pour convaincre que des progrès sont possibles).
- **Formulation/conception du DC/de la réforme.** Cette dimension embrasse des aspects techniques (définition de la portée et des séquences, voir l'outil 7). Il s'agit également d'une démarche de communication et d'une entreprise politique visant à garantir qu'une fois approuvés, le DC/la réforme sont mis en œuvre.
- **Approbation.** Cette dimension correspond à l'engagement public en faveur du DC/de la réforme au niveau approprié. Plus la réforme est globale, plus elle touche aux intérêts et aux normes établis, plus cet engagement doit être fort.
- **Mise en œuvre.** Cette phase comprend des aspects techniques ainsi que le maintien du rythme nécessaire pour réaliser et consolider les résultats du DC, dépasser les réticences lorsqu'elles surviennent, et annoncer les progrès à venir et mobiliser les alliés.
- **Achèvement d'une phase, détente et/ou pause.** Lorsqu'ils réussissent, les processus de DC et de changement se composent généralement de périodes intensives et de moments où l'activité est limitée. Si les réticences ou la lassitude l'emportent à un moment donné, une période d'arrêt complet peut être requise. Ces moments doivent être gérés plutôt que «subis»: quand une réforme meurt d'elle-même, il est très difficile de la relancer.

Conseil. De nombreux efforts de DC soutenus par des partenaires extérieurs souffrent d'un excès d'indications de ressources techniques pour «comprendre les contenus» et d'un manque de précision sur les tâches et les fonctions de la gestion du changement. On oublie souvent qu'un changement global exige des ressources considérables en matière de leadership (y compris en temps et en capacités) et le soutien des niveaux supérieurs. Ces outils peuvent aider à élargir la vision de la planification du DC au-delà des aspects techniques.

Liens. Ces outils s'appuient sur les informations relatives aux principaux acteurs qui ont été réunies à l'aide des outils 3 et 4. Les résultats cumulés de l'évaluation de la réticence et de l'adhésion au changement, des capacités de changement et de la conception de la gestion du changement éclairent les décisions relatives aux séquences et à la portée (outil 7) et la conception logique des processus de DC et de l'appui au DC (outil 8), qui doivent préciser la structure de la gestion du changement.

Outil 6a – Autoévaluation des capacités de changement à 360°

Angle nord: capacités du côté des niveaux supérieurs

Paramètres	Forces	Faiblesses
Implication des supérieurs		
Soutien actif de la part des supérieurs		
Confiance des supérieurs dans l'équipe et le processus de changement		
Accès de l'équipe aux supérieurs		
Faculté de l'équipe d'influencer les supérieurs		
Autres facteurs relationnels		
Évaluation globale		

Angle sud: capacités propres à l'équipe

Paramètres	Forces	Faiblesses
Leadership, motivation et incitations de l'équipe		
Clarté des objectifs, des tâches, du processus et des rôles aux yeux de l'équipe		
Adéquation (rapidité d'obtention, quantité, qualité) des ressources nécessaires au DC		
Priorité du DC/changement par rapport aux autres priorités de travail		
Compétences et aide techniques		
Autres facteurs internes		
Évaluation globale		

Angle est: capacités liées aux utilisateurs, usagers et/ou clients

Paramètres	Forces	Faiblesses
Importance accordée au DC par les utilisateurs, les usagers, les clients		
Soutien actif de la part des utilisateurs, des usagers, des clients		
Accès de l'équipe aux utilisateurs, aux usagers, aux clients		
Faculté de l'équipe d'influencer les utilisateurs, les usagers, les clients		
Autres facteurs liés aux utilisateurs, aux usagers, aux clients		
Évaluation globale		

Angle ouest: capacités liées aux réseaux du côté de l'offre

Paramètres	Forces	Faiblesses
Implication des principales parties prenantes du réseau		
Soutien actif de la part des pairs, des collègues, des partenaires extérieurs		
Confiance des réseaux dans l'équipe et le processus de changement		
Accès de l'équipe aux réseaux		
Faculté de l'équipe d'influencer les réseaux		
Autres facteurs liés aux réseaux		
Évaluation globale		

Outil 6b – Conception de la gestion du changement lié au DC

Groupes de tâches	Gérer les parties prenantes et communiquer avec elles	Comprendre les contenus	Assurer la gestion globale du changement
<p>Dimensions des processus de DC</p>	<p>Susciter et maintenir l'adhésion, gérer l'opposition, garantir la participation formelle/informelle appropriée, consultation</p>	<p>Éclairer le processus par des informations, des données et des connaissances appropriées</p>	<p>Leadership, processus décisionnel, coordination</p>
<p>Mise à l'ordre du jour</p> <p>Mettre et/ou maintenir le DC à l'ordre du jour de manière appropriée et en temps opportun [agenda politique, agenda du (des) ministre(s), des fonctionnaires, des groupes de pression, des médias, etc.]</p>			
<p>Formulation/conception des éléments du DC/de la réforme</p> <p>Définition de la portée/des séquences, planification des détails à un niveau approprié, calcul des coûts, négociation d'éventuels appuis extérieurs, analyse du risque</p>			
<p>Approbation</p> <p>Veiller au soutien formel et informel ou à l'acceptation de la part des détenteurs du pouvoir/de l'autorité, veiller à la publicité de l'approbation</p>			
<p>Mise en œuvre</p> <p>Assurer la formation d'une équipe, la visibilité appropriée, le suivi et le retour d'informations, l'adaptation aux modifications des conditions</p>			
<p>Arrêt progressif/pause</p> <p>Se préparer à une détente le cas échéant, ou arrêter le processus de façon à pouvoir le relancer ultérieurement</p>			

NB: Veuillez préciser les tâches et les personnes chargées de les effectuer.

Source: Grindle, M., «Tools for the political analysis of reform initiatives», présentation PowerPoint, 2004.

Outil 7 — Définition des séquences et de la portée du DC et de la réforme

Quelle est la finalité de cet outil?

L'outil 7 vise à permettre que les efforts de DC et de réforme soient correctement définis en termes de séquences et de portée.

Quand et par qui cet outil doit-il être utilisé?

L'outil 7 doit être utilisé, lorsqu'un processus de DC ou de réforme approche de l'étape opérationnelle, comme une ressource destinée à la prise de décisions relatives à la portée du changement, à ses séquences et à l'éventuelle présentation du changement en phases, paliers ou étapes progressifs.

- Il peut être utilisé par les responsables politiques, les cadres dirigeants et les agents du changement pour analyser les différentes options de séquences et de portée.
- Il peut également être utilisé par les partenaires extérieurs et les facilitateurs de processus pour assister les parties prenantes du pays dans leur analyse des options.

Comment utiliser cet outil

L'outil 7 est un tableau récapitulatif qui permet de donner une vision d'ensemble des principales caractéristiques des interventions de DC proposées (de leur difficulté relative) à partir d'analyses précédentes effectuées à l'aide d'autres outils. En fonction de ces caractéristiques, les utilisateurs peuvent définir l'étape/la phase ou le palier sur lequel l'intervention doit porter.

Contexte et détails

L'outil 7 correspond à un «processus d'analyse en cours». Il est impossible de généraliser la façon de définir la portée et les séquences des efforts de DC et de réforme dans toutes les circonstances nationales — et il est à peu près aussi difficile de dépasser les banalités généralisatrices sur les facteurs à considérer lors des décisions concernant les séquences et la portée.

Cet outil s'appuie sur les évaluations précédentes et invite les praticiens à examiner:

- les **domaines du DC/de la réforme** du secteur ou de l'organisation (des organisations), qui sont le plus souvent nécessaires pour améliorer l'offre de services et/ou l'efficacité de la réglementation (ce que fait apparaître l'outil 2);
- les **conclusions stratégiques** sur les moteurs et les contraintes du DC et de la réforme qui ressortent de l'analyse du contexte institutionnel et politique (outil 5);
- l'éventuel intérêt de «**se recentrer sur les fondamentaux**» en matière de DC/réforme;
- la **complexité** inhérente aux capacités (voir ci-après);
- les différentes **options**, non exclusives, pour **promouvoir le changement** et le DC;
- le pouvoir nécessaire à l'aboutissement des éléments du DC/de la réforme (et la résistance contre ces éléments) (outil 5);
- les capacités de **gestion du changement** (ressortant de l'outil 6);
- la définition des **séquences/de la portée** qui en résulte, exprimée en étapes ou paliers possibles du DC/de la réforme.

L'outil 7 est un tableau d'ensemble qui peut permettre de rendre plus explicite et plus transparente la prise de décisions concernant les séquences et la portée.

Comprendre la définition des séquences et de la portée est un processus itératif d'analyse toujours plus poussée des besoins de DC, des moteurs et des contraintes, des difficultés techniques et des logiques d'adhésion et de réticence. Et à l'issue de ce processus, un tableau d'ensemble risque de ne pas bien rendre compte des nuances de telles analyses.

Généralement, les capacités ne se développent pas très rapidement. Dans le secteur public, les capacités n'ont tendance à se développer durablement que parallèlement au développement des capacités d'acteurs non étatiques, en particulier quand des agents économiques et des citoyens développent leurs capacités pour permettre et exiger un État compétent et souple.

Si les partenaires de développement soutiennent un DC/des réformes trop ambitieux inspirés de leurs conceptions des normes de gestion publique valables dans d'autres pays, ils risquent de pas être utiles. Adapter les objectifs de DC à l'engagement et aux capacités de changement peut revenir à en faire moins que l'on voudrait — mais en faire moins en le faisant bien est peut-être la meilleure solution (encadré 6).

Encadré 6 — Se recentrer sur les fondamentaux en matière de développement des capacités sectorielles: de quoi s'agit-il?

L'expérience de la gestion des finances publiques a montré que les tentatives de brûler les étapes en passant de systèmes peu performants aux stratégies les plus avancées testées par un petit nombre de pays industrialisés ne fonctionnent pas (1). Dans la perspective élargie du développement des capacités, se recentrer sur les fondamentaux consiste à se concentrer sur des progrès modestes et graduels.

- Travailler sur la gestion saine et la responsabilité eu égard aux investissements et aux procédures avant de rendre les dirigeants responsables des résultats.
- Renforcer les contrôles, les freins et les contrepoids externes avant de miser sur une responsabilité managériale.
- Chercher à formaliser progressivement des pratiques informelles de leadership et de gestion plutôt que de tenter de les remplacer par des approches formelles du jour au lendemain.
- Accroître la transparence fondamentale dans le mode de fonctionnement des organisations, en ciblant directement les parties clairement impliquées (salariés et acteurs clés) plutôt que tout le monde.
- Renforcer la demande émergente qui prend racine au niveau national en matière de performance. Cette demande peut ne pas provenir principalement des pauvres, mais des alliances bénéficiant aux plus pauvres avec des groupes influents sont parfois possibles sur certaines questions.
- Renforcer le rôle de contrôle de l'exécutif par le système politique, sans se concentrer exclusivement sur l'exécutif.
- Inscrire le mérite comme critère d'une sélection fondée sur la loyauté et la fidélité, plutôt que de chercher à remplacer un recrutement basé sur la fidélité par un recrutement basé sur le mérite.
- S'efforcer d'accroître la prévisibilité et de réduire progressivement les comportements discrétionnaires avant de mettre en place des systèmes complets et intégrés de planification et de suivi.
- S'efforcer de respecter les contrats formels dans le secteur marchand avant de mettre en place des contrats axés sur le rendement dans le secteur public.
- Donner aux groupes d'utilisateurs des occasions de faire entendre leur voix en ce qui concerne la qualité des services offerts dans le secteur.

(1) OCDE-CAD, *Harmonising donor practices for effective aid delivery — Budget support, sector wide approaches and capacity development in public financial management*, vol. 2, lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Paris, 2006a; Schick, A., *Why most developing countries should not try New Zealand reforms*, 1998.

Évaluer la complexité des capacités. Le DC vise un objectif précis, par exemple les capacités pour mener une politique budgétaire saine, les capacités pour gérer un programme d'alimentation scolaire ou les capacités pour dispenser un enseignement en classe de qualité.

Développer ces capacités nécessite plus ou moins d'efforts. Les services et les produits peuvent être analysés selon deux dimensions qui vont donner une indication sur la quantité de capacités nécessaires à leur production (voir le ta-

bleau 4): d'une part, la complexité inhérente au service/produit et, d'autre part, la fréquence et la portée requises des contacts avec les utilisateurs pour offrir le service/produit.

- Bien que complexes, les fondements d'une politique monétaire et budgétaire peuvent être formulés et développés par une petite équipe d'économistes très compétents.
- Un programme d'alimentation scolaire ou une campagne de vaccination ne sont pas complexes en eux-mêmes, mais ils impliquent des milliers d'acteurs et nécessitent une bonne organisation ainsi qu'une bonne logistique. L'interaction entre le prestataire de services et le citoyen est simple: servir les repas ou injecter un vaccin n'exigent pas un traitement extrêmement individualisé.
- Un système informatique de gestion de la paie est techniquement assez simple et ne nécessite pas de fréquentes interactions avec des milliers d'utilisateurs.
- En revanche, les interactions sont extrêmement complexes lorsqu'il s'agit de dispenser un enseignement en classe de qualité. Il faut des milliers d'enseignants disposant des compétences adéquates, des outils appropriés, de bonnes capacités de surveillance — ainsi que des enfants un tant soit peu motivés et des parents coopératifs.

Tableau 4 — Complexité et contact: changement facile et moins facile

Niveau de contact	Faible complexité, services très spécifiques	Grande complexité, services peu spécifiques
Faible nécessité de contacts avec les utilisateurs	Système informatique de gestion de la paie des enseignants	Gestion de la politique budgétaire/monétaire
Nécessité d'un contact intense avec les utilisateurs	Programme d'alimentation scolaire, campagne de vaccination	Enseignement en classe de qualité, services agricoles d'appoint

Lors de la définition de la portée et des séquences des interventions de DC, la complexité des capacités à développer peut être évaluée à l'aide des paramètres du tableau 4 (ainsi que d'autres paramètres). Il est généralement conseillé de commencer le DC par des niveaux de complexité et de contact qui ne dépassent pas trop ce qui fait déjà l'objet d'une assez bonne gestion dans le secteur.

Options d'interventions de DC et de changement. Traditionnellement, le DC est considéré comme un processus très technique interne à une organisation que des partenaires de développement ont soutenue (ou essayé de stimuler) par une assistance technique et une formation. Une approche aussi étroite du DC a peu de chances de donner des résultats: dans la majorité des cas, il est important qu'un processus de DC compte un certain nombre d'interventions simultanées.

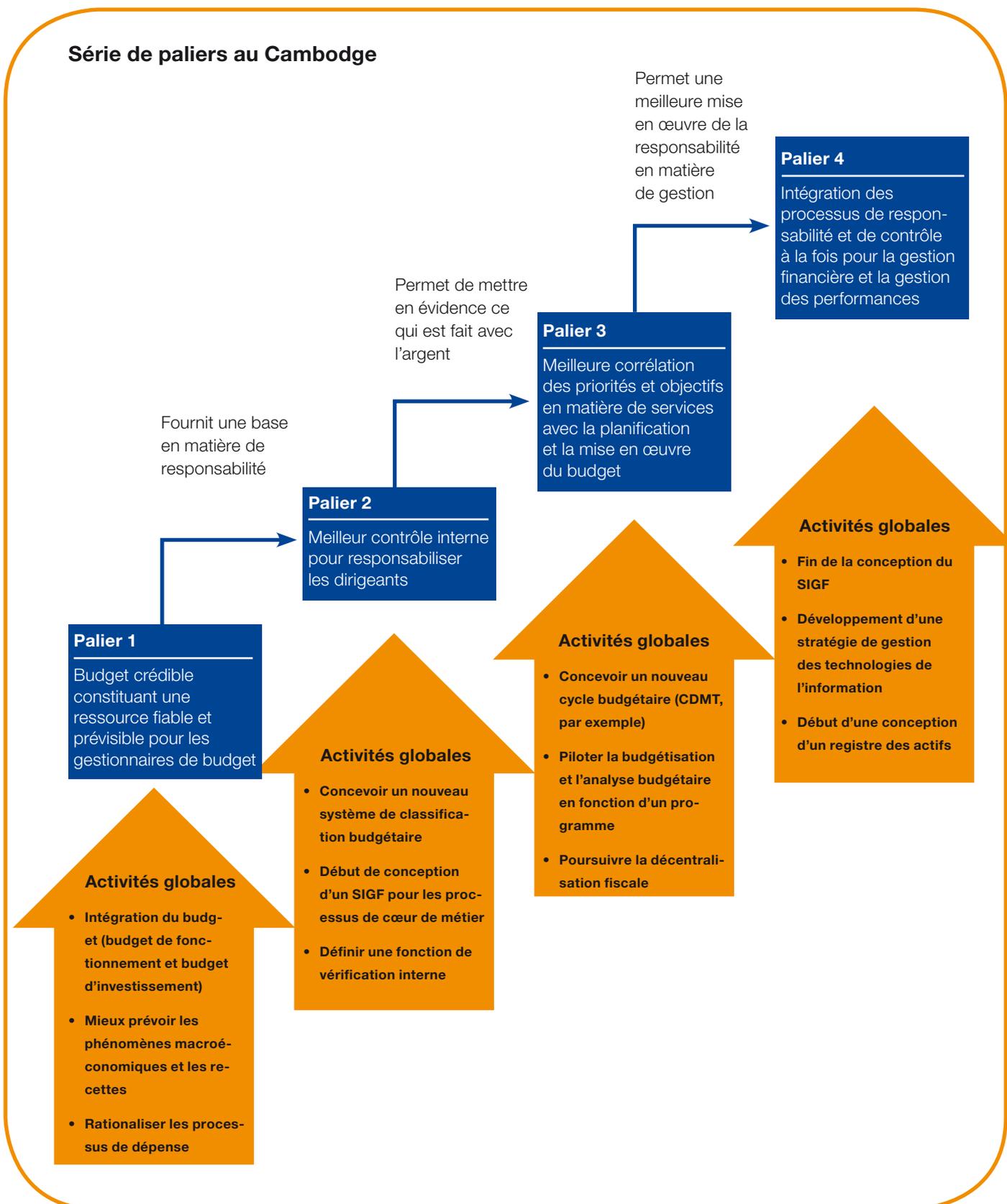
La table de changement (tableau 5) propose quatre options non exclusives d'interventions de DC et de changement (pour plus de détails, veuillez vous reporter à l'introduction du présent guide).

Ces options se recoupent partiellement, mais l'important est de se demander si une intervention de DC a envisagé une combinaison appropriée d'options, et non si une possibilité d'intervention figure dans une case ou dans une autre.

Tableau 5 — Quatre options complémentaires d'interventions de DC

	Point de vue principalement fonctionnel-rationnel	Point de vue principalement politique
Éléments internes, côté de l'offre	<p>Accent sur l'exécution des tâches</p> <p>Exemples: changement des structures, des procédures, des processus, des technologies et des compétences</p>	<p>Accent sur la bonne gestion du pouvoir, de la loyauté et des incitations</p> <p>Exemples: assurer les promotions, les licenciements, le soutien à des groupes de réformateurs, les sanctions contre la «recherche de rente», les primes récompensant les performances</p>
Contexte ou acteurs et facteurs externes, côté de la demande	<p>Accent sur la création d'un environnement propice de réglementation et de surveillance</p> <p>Exemples: modification de la dotation financière, du mandat légal, des agences de surveillance, des audits externes et de la gouvernance formelle</p>	<p>Accent sur l'accroissement de la pression extérieure pour les performances</p> <p>Exemples: pression des utilisateurs pour la responsabilisation; renforcement du soutien à des groupes de défense de certains intérêts et à des groupes de pression; formation des hommes politiques; journalistes et médias; création d'un réseau en faveur du changement; mise à disposition de produits de connaissance</p>

Graphique 4 — Série d'interventions du CD — Étapes et phases ou paliers



Source: DFID (Department for International Development), *A platform approach to improving public financial management*, Londres, 2005.

Exemple de l'approche par paliers. Une approche par paliers de DC (graphique 4) permet de définir approximativement les séquences («paliers») ainsi que la portée et les séquences plus détaillées de chaque domaine d'intervention spécifique («principales activités»). Le graphique 4 est un exemple d'approche par paliers élaborée au Cambodge pour la gestion des finances publiques (7).

Penser en termes d'étapes ou de paliers permet de garantir qu'il est pris bien soin de garder un calendrier réaliste à court terme dans le cadre d'une perspective de plus long terme.

Tableau récapitulatif. L'outil 7 est un tableau qui récapitule les étapes d'analyse présentées dans les outils précédents et ci-dessus, et qui permet ainsi un dialogue sur les options réalistes en matière de portée et de séquences. La première colonne correspond aux interventions de DC identifiées comme prioritaires. Les autres colonnes permettent d'évaluer l'intervention en fonction des critères qui viennent d'être présentés. La dernière colonne (à droite) est réservée aux conclusions relatives à l'étape ou au palier sur lequel une intervention pourrait porter.

Conseil. L'expérience internationale de l'appui extérieur au DC montre que sa conception est souvent trop ambitieuse et que les longues périodes ne sont pas divisées en séquences de manière appropriée. L'outil 7 peut être difficile à utiliser, car il est destiné à organiser un processus d'analyse par nature complexe. Quoi qu'il en soit, il convient de prendre des décisions éclairées en ce qui concerne la portée et les séquences, avec ou sans cet outil.

Liens. L'outil 7 s'appuie sur les informations réunies à l'aide de tous les outils précédents: la définition de la portée et des séquences — qui sont l'expression de la vision du DC sur le plan opérationnel — découle de l'évaluation de l'insatisfaction (outils 1 à 4) et du processus de changement (outils 5 et 6). Il s'agit d'un outil de synthétisation.

Outil 8 — Conception logique des processus de DC et de l'appui au DC⁽⁸⁾

Quelle est la finalité de cet outil?

L'outil 8 vise à garantir la conception logique des processus de DC et de l'appui à ces processus.

Quand et par qui cet outil doit-il être utilisé?

L'outil 8 a vocation à être utilisé lorsqu'un processus de DC nécessite une explicitation et des précisions en termes opérationnels, habituellement à la fin d'une phase de conception.

- Il est destiné à l'usage des parties prenantes locales pour préciser le processus de changement qu'elles se sont engagées à réaliser et pour veiller au maintien de leur leadership, y compris quand le processus de DC fait l'objet d'un appui extérieur.
- Il peut être utilisé par les partenaires extérieurs et les facilitateurs de processus pour aider les parties prenantes locales à préciser leur processus de DC et l'éventuel appui extérieur en termes opérationnels.

Comment utiliser cet outil

L'outil 8 est un cadre de résultats dans la ligne des matrices de cadre logique traditionnelles. Comme cela est expliqué ci-après, il présente toutefois un «maillon» supplémentaire dans la chaîne qui conduit des ressources aux réalisations et à l'impact en passant par les activités.

Contexte et détails

L'outil 8 applique la méthode du cadre logique au domaine des interventions de DC et à l'appui externe au DC.

L'une des caractéristiques essentielles de cette méthode est qu'elle suppose que les concepteurs de l'intervention partent de l'impact et des résultats à obtenir pour remonter vers les moyens en passant par les réalisations et les activités. Dans une perspective de DC, cela revient à répondre aux questions suivantes:

- Quelles réalisations organisationnelles pourront et devront être durablement obtenues par une ou plusieurs organisations sectorielles lorsque l'intervention sera terminée?
- Quels éléments des capacités vont devoir être développés pour permettre à l'organisation (aux organisations) de parvenir à ces réalisations?
- Quel changement et quelles activités de gestion du changement vont devoir être effectués pour développer ces capacités?
- Quels moyens (d'origines interne et externe) sont nécessaires pour réaliser le changement et les activités de gestion du changement?

Telles sont les questions générales qui se posent lors de la conception des cadres de résultats. Habituellement cependant, les cadres logiques ne comptent que cinq «maillons» dans la chaîne qui mène des moyens à l'impact:

Moyens -> Activités -> Réalisations -> Résultats -> Impact

Cette chaîne convient à de nombreux projets — qui ont par définition un début et une fin —, car ces projets ne sont pas censés durer éternellement: une fois qu'un pont est construit, le projet prend fin. C'est parfois également le cas des projets de DC — mais pour montrer que les capacités sont un résultat qui dure, il faut ajouter un maillon supplémentaire à la chaîne logique:

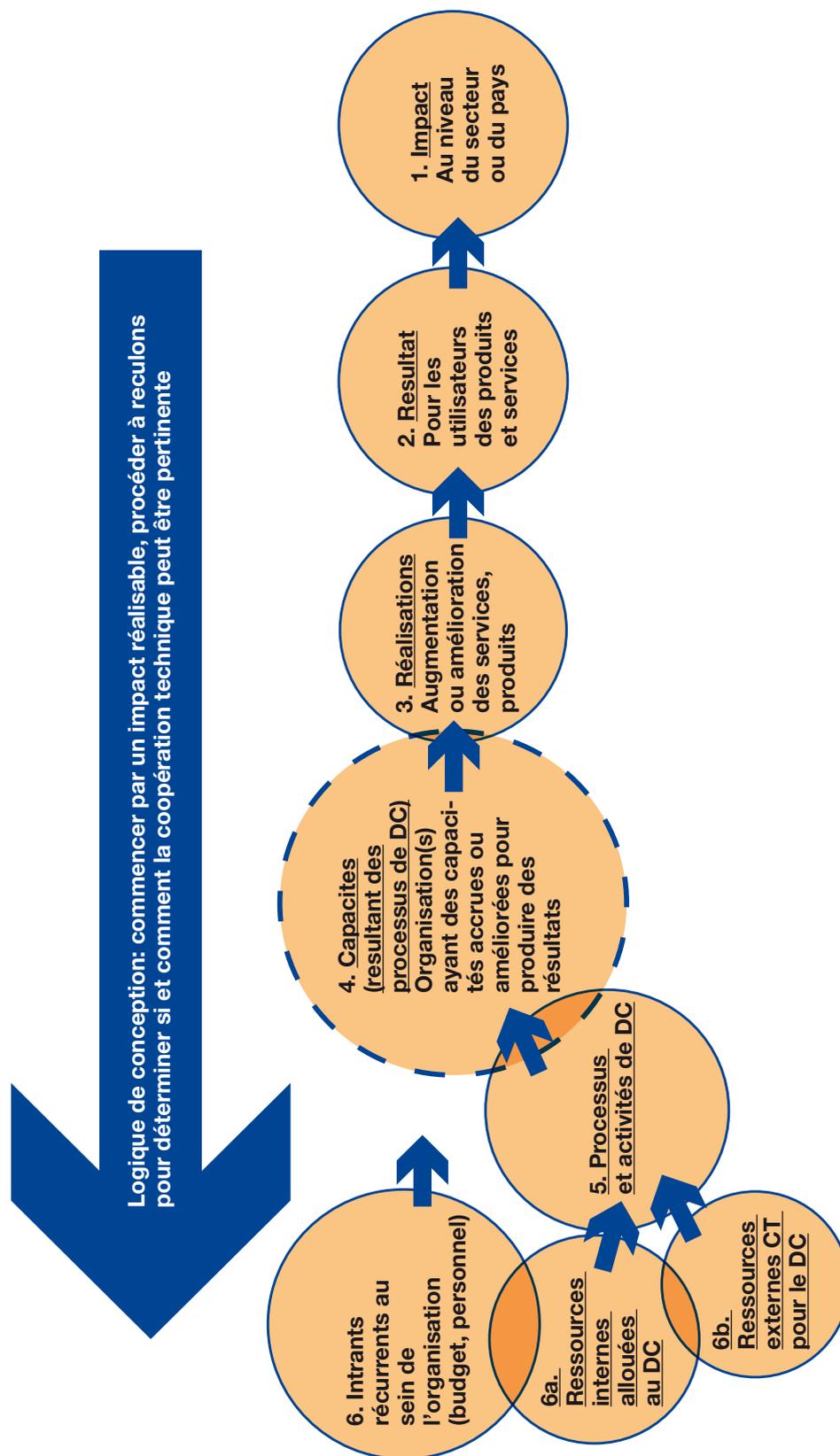
Intrants -> Activités de DC -> **Capacités** -> Réalisations -> Résultats -> Impact

Le graphique 5 est une illustration du cadre de résultats de la conception du DC, et le graphique 6 donne un exemple issu du secteur de la santé.

Remarquez qu'historiquement, la majorité des «projets de DC» définissait uniquement les moyens des partenaires financiers externes, ce qui, dans les pires cas de figure, signifiait que les partenaires locaux n'étaient pas activement impliqués dans la conception des interventions. Or, le DC n'est possible que s'il existe une appropriation et une implication des acteurs qui développent leurs capacités: cette appropriation et cette implication se traduisent par des ressources concrètes (leadership, disponibilité du personnel, etc.).

Le tableau 6 transpose le graphique 5 sous forme de matrice et décrit les éléments logiques à l'aide d'un exemple tiré de l'irrigation. L'outil 8 est un tableau vierge que l'on peut utiliser pour résumer une intervention de DC et l'éventuel appui extérieur qui fait partie de cette intervention.

Graphique 5 — Conception des processus de DC axée sur les résultats



Graphique 6 — Conception des processus de DC axée sur les résultats — Exemple

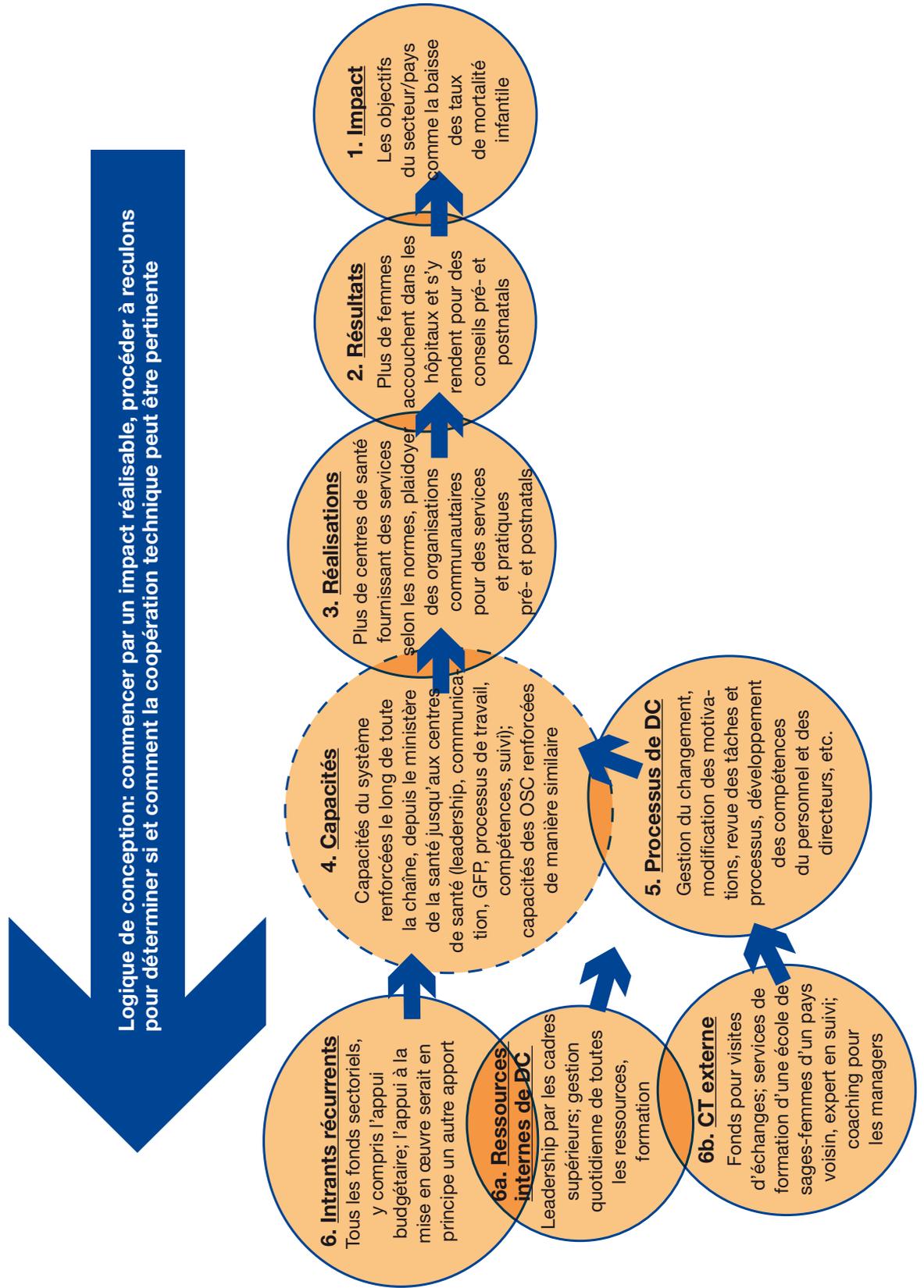


Tableau 6 — Exemple de cadre de résultats d'une intervention de DC: la gestion de l'irrigation

Récapitulation de la conception	Objectifs/indicateurs de performance/moyens de vérification	Hypothèses/risques
<p>1. Impact sectoriel</p> <p>Augmentation de la production de diverses cultures.</p>	Statistiques de production par rapport aux données de départ.	
<p>2. Résultats sectoriels</p> <p>Les systèmes d'irrigation approvisionnent les utilisateurs en eau de manière fiable, permettant la diversification des cultures.</p>	Le suivi des évaluations d'une zone-test montre qu'en période de pointe pour l'irrigation, 95 % des utilisateurs en aval bénéficient d'un approvisionnement en eau fiable.	
<p>3. Réalisations sectorielles</p> <p>Entretien efficace, remise en état et modernisation des services aux utilisateurs. Les associations d'utilisateurs d'eau (AUE) reçoivent des formations et des conseils du service des ressources en eau (SRE).</p>	<p>Le suivi des performances montre que 90 % des tâches d'entretien programmées sont effectuées en temps voulu.</p> <p>Les contrôles par échantillonnage effectués par un tiers confirment la qualité de la conception et des travaux de construction.</p> <p>Un sondage annuel de la clientèle confirme que 80 % des AUE sont satisfaites de l'aide fournie par le SRE.</p>	<p>L'adhésion confirmée à l'amélioration des services est maintenue par le nouveau gouvernement.</p> <p>La hausse des prix due à la forte demande générale de services de construction sectoriels ne va pas dépasser les 7 % annuels.</p>
<p>4. Capacités sectorielles</p> <p>Le SRE a des entités en fonctionnement pour: la gestion participative de l'irrigation, le développement social, la conception de barrages et la sécurité.</p> <p>Le SRE rend compte annuellement des principaux résultats aux AUE et à son ministre de tutelle. Gestion et leadership du SRE participatifs et axés sur les résultats.</p>	<p>Les unités fonctionnelles (personnel, systèmes, processus opérationnels, gestion, coordination avec d'autres unités) confirment des capacités élémentaires d'autoévaluation au bout de deux ans, et d'autres progrès des capacités au cours de la deuxième à la cinquième année.</p> <p>Un échantillon du personnel du SRE estime que la gestion et le leadership sont davantage axés sur les résultats et plus participatifs.</p>	<p>L'éventuel nouveau ministre maintient l'accent sur l'efficacité et l'orientation-client du SRE.</p> <p>Le ministre des finances approuve la création d'un grade de rémunération spécial pour le recrutement d'ingénieurs de construction.</p> <p>Des pairs d'autres organismes passés par un perfectionnement des cadres viendront au SRE pour partager leur expérience.</p>

5. Activités de DC par étapes

1. Une division du SRE/de planification forme une équipe de changement et crée une caisse de résonance pour les clients (année 1, trimestre 1).
2. Communication auprès du personnel et des parties prenantes externes sur le processus de changement, le plan de gestion et l'engagement des niveaux supérieurs (année 1, trimestre 2).
3. Recrutement interne et externe pour les nouvelles unités élaborées (année 1, trimestre 2).
4. Développement des processus opérationnels pour les nouvelles unités par les dirigeants et le personnel désignés.
5. Perfectionnement des cadres.
6. Formation en cours d'emploi, contact avec des pairs expérimentés, accompagnement du personnel.
7. Développement, pilotage et lancement d'une autoévaluation et de systèmes de rétro-information de la clientèle.

6. Intrants du DC (toutes sources confondues)

- Directeur de la planification (mi-temps), équipe de changement de 3 membres (3/4 temps).
- 22 mois-équivalent temps plein par an sur un total de 4 années, pris sur le contingent d'heures d'environ 50 cadres dirigeants et intermédiaires.
- 20 mois de conseil intermittent en facilitation.
- 48 mois de conseil technique/spécialisé.
- Logiciel de système d'information géographique et équipement.
- Coût d'exploitation: budget national (50 %) et ressources externes (50 %).

Outil 8a — Cadre de résultats pour les interventions de DC

Récapitulation de la conception	Objectifs/ indicateurs de performance/ moyens de vérification	Hypothèses/risques
1. Impact sectoriel		
2. Résultats sectoriels		
3. Réalisations sectorielles/résultat du développement des capacités		
4. Capacités sectorielles/réalisations du développement des capacités		
5. Activités de DC par étapes	6. Intrants du DC (toutes sources confondues)	

Annexe — Guide d'élaboration des termes de référence pour l'évaluation des capacités

La présente annexe vise à aider les personnes participant à l'élaboration de termes de référence (TdR) pour l'évaluation des capacités (EC).

Les TdR sont destinés aux évaluations des capacités aux niveaux sectoriel et sous-sectoriel. Ils peuvent s'inscrire dans:

- la préparation de projets de développement des capacités par les acteurs locaux,
- le dialogue conjoint entre partenaires locaux et externes sur les questions liées aux capacités et sur les options de développement,
- la préparation conjointe de l'appui au DC par les partenaires de développement et/ou
- la préparation des stratégies nationales par les partenaires de développement.

Les TdR peuvent être facilement adaptés à d'autres domaines, y compris la gestion des finances publiques et les approches sectorielles ou axées sur un programme en général. Ils devraient également être utiles si une seule organisation est évaluée.

Ces TdR ne traitent pas les tâches qu'implique la conception d'un projet de DC ou d'un programme d'appui au DC. Ils font toutefois apparaître des questions clés également pertinentes pour une phase de conception, et l'évaluation doit être une ressource essentielle pour la phase de conception.

Les TdR et les recommandations pour leur préparation ne supposent ni n'excluent a priori que l'évaluation requière une assistance technique (AT). Il est possible que des évaluations récentes existent déjà et que les autorités sectorielles responsables effectuent l'évaluation avec leurs propres ressources. Il peut avoir été décidé que le mieux est d'effectuer une évaluation dans le cadre d'un processus de DC, et donc de l'étendre sur une période plus longue.

Si une AT est nécessaire, qu'il s'agisse d'une AT nationale, régionale ou internationale, elle peut être obtenue par les autorités (c'est la meilleure option du point de vue de l'appropriation) auprès d'un seul organisme de financement ou par le biais d'un accord conjoint avec plusieurs organismes (conformément aux objectifs d'harmonisation de la déclaration de Paris).

Les TdR de cette annexe visent à suggérer ce que devraient faire les principaux «opérateurs» de l'EC et non ce que tous les acteurs impliqués vont faire. Ce guide ne précise donc pas que les cadres supérieurs des organisations sujettes à évaluation doivent encourager le personnel à une collaboration active ou conseiller (et informer) les personnes effectuant l'évaluation — bien que cela soit essentiel à une bonne EC.

Une EC — quelle que soit la façon dont elle est effectuée — est une intervention dans la vie des organisations qui y participent. La manière dont elle est réalisée ainsi que le moment choisi et le contexte peuvent avoir les effets suivants:

- renforcer la mobilisation individuelle du personnel et des dirigeants, dont les efforts de DC gagnent en rapidité et en dynamisme;
- faire craindre une rationalisation, une externalisation ou une privatisation prochaines, ce qui provoque l'organisation informelle d'une résistance contre de telles mesures;
- faire craindre des restructurations internes et/ou la perte du pouvoir ou d'opportunités de recherche de rente à certains membres du personnel, qui risquent d'élaborer, individuellement ou collectivement, des stratégies de lutte contre le futur DC/changement;
- susciter le scepticisme si l'EC est perçue comme réalisée à un moment peu propice, mal gérée, ou si elle s'ajoute à plusieurs AT précédentes dont l'impact a été faible;
- susciter un excès de confiance et la remise d'informations orientées si le financement externe (ou l'augmentation de celui-ci) est perçue comme dépendant de certains résultats de l'EC;
- susciter des réticences si l'EC est perçue comme commandée par des organismes de financement externes et comme insensible au contexte local.

Pour plusieurs raisons, il est très difficile d'effectuer une EC sérieuse des organisations en un temps court et serré (une à deux semaines). À moins d'être réalisées par des professionnels extrêmement spécialisés ayant une connaissance approfondie du pays et du secteur, le plus souvent, ces évaluations compactes ne permettent pas d'analyser soigneusement les aspects informels de la structure du secteur et les facteurs politiques qui déterminent les moteurs et les contraintes des performances sectorielles.

Pour s'acquitter de sa tâche, l'équipe d'évaluation peut également avoir à définir le moment, la méthode et l'objet de l'évaluation. Ce faisant, l'équipe risque d'être perçue comme orientée en fonction de l'offre et indifférente à la situation locale. Dans de tels cas, l'évaluation a peu de chances de fournir la meilleure base aux efforts de DC qui s'ensuivent.

La structure proposée pour les TdR se compose des éléments suivants:

- (1) le contexte de l'évaluation;
- (2) l'organisation générale de l'évaluation;
- (3) les objectifs de l'évaluation;
- (4) les résultats de l'évaluation;
- (5) les aspects liés au contenu de l'évaluation (portée du travail);
- (6) l'approche globale, notamment la participation des parties prenantes, des clients et du personnel à l'évaluation;
- (7) les rôles et les responsabilités dans la gestion du processus d'évaluation;
- (8) les compétences requises des personnes effectuant l'EC (notamment l'AT, le cas échéant);
- (9) la durée et le moment de l'analyse;
- (10) une bibliographie.

Contexte de l'évaluation

Tous les participants à l'EC doivent avoir une idée des événements et des situations qui ont conduit à la formulation des TdR. Le premier chapitre des TdR peut aborder les questions suivantes:

- principales raisons pour lesquelles l'EC est nécessaire actuellement (voir également la sous-section sur les objectifs);
- informations générales succinctes sur le secteur, les organisations clés et le réseau qui font l'objet de l'évaluation. Il peut également être fait mention d'une éventuelle évaluation récente et d'autres questions historiques clés;
- brève description du processus global dans lequel s'inscrit l'EC (par exemple un examen sectoriel global dans le cadre d'une approche sectorielle ou une initiative d'évaluation des questions liées aux capacités dans le secteur public);
- justification de la sélection des organisations faisant l'objet de l'évaluation, si cette sélection a déjà eu lieu. Les organisations choisies pour l'évaluation doivent être essentielles à la fourniture des services/produits que la politique ou le programme sectoriel fixés visent à offrir. Si l'éventail des organisations à évaluer peut être modifié pendant la progression du processus d'évaluation, cela doit être précisé;
- brève description des acteurs clés dont la relation aux organisations sectorielles clés doit faire partie de l'évaluation. Ces acteurs peuvent être, par exemple, des ministères intersectoriels (notamment le ministère des finances), des organisations de la société civile, des associations d'utilisateurs, des organes de contrôle et des médias (l'outil 1 sert à identifier les organisations à prendre en considération);
- brève description du processus à l'origine des TdR: Qui a pris l'initiative de décider de l'évaluation? Qui a rédigé le projet de TdR, à partir de quel type de consultations et/ou de dialogue conjoint et de travaux? Qui les a approuvés et avalisés? Qui va financer le processus si celui-ci nécessite un financement? Qui va engager une AT si celle-ci est envisagée?

Important. Pour indiquer de manière claire et transparente qui a pris part à l'élaboration des TdR, l'importance du rôle joué par chacun et qui peut donc dans une certaine mesure être tenu pour responsable de ces TdR, il convient d'y intégrer une phrase du type: «Les présents TdR ont été élaborés par [noms/organisation], ont été commentés par [noms/organisation], ont fait l'objet d'une consultation avec [noms/organisation], ont été approuvés par [noms/organisation] et ont été avalisés par [noms/organisation].»

La partie consacrée au contexte doit être courte

Veillez à ce que la partie consacrée au contexte soit brève et ne s'écarte pas du sujet, mais indiquez d'autres sources d'information avec leurs références précises (rapports, accords, propositions, statistiques, lois, etc.).

Organisation générale de l'évaluation

Des rôles mal définis risquent facilement de nuire à l'efficacité de la responsabilité, de la gouvernance et de la transparence de l'évaluation. Très souvent, les TdR ne précisent pas clairement qui est le «propriétaire» ou l'autorité responsable de l'EC et ne disent donc pas à qui l'équipe chargée de sa mise en œuvre en référera.

Important. Il convient d'intégrer une note claire et sans ambiguïté précisant si l'évaluation est effectuée par l'organisme de financement pour faciliter ses décisions internes, par les autorités sectorielles ou par la direction et/ou le conseil d'administration d'organisations sectorielles particulières. Par exemple: «La présente évaluation est effectuée par [autorité sectorielle] [organisme(s) de financement] avec [le soutien de] [la participation de] [organisme(s) de financement] [autorités sectorielles] [etc.]» Il est possible que l'évaluation soit effectuée par et pour plusieurs de ces parties prenantes ou l'ensemble d'entre elles, auquel cas il est essentiel d'indiquer le propriétaire initial de l'évaluation.

Des consultants externes ne sauraient «s'approprier» le processus d'évaluation

Si un consultant externe participe à l'évaluation, il peut aider à effectuer celle-ci et prendre en charge des tâches pratiques comme la création d'espaces d'échange, la collecte de données, la récapitulation des points de vue, la suggestion d'interprétations et la préparation de l'analyse. Mais un consultant ne saurait être le «propriétaire» du processus d'évaluation.

Même s'il a été décidé de faire un «genre d'audit» ou une évaluation «indépendante», quelqu'un a donné un ordre en ce sens. Il arrive que l'autorité à l'origine de cet ordre soit partagée: il peut, par exemple, s'agir d'organismes de financement et d'autorités nationales. Mais si aucune partie n'assume la direction des opérations, le risque est que personne ne se sente finalement engagé à aider l'AT ou à se pencher sérieusement sur les implications de l'évaluation.

Objectifs de l'évaluation de l'organisation et de ses capacités

Quelles actions vont être entreprises à partir des résultats de l'analyse? Les objectifs de l'EC décrivent ce que les responsables comptent faire de l'EC une fois qu'elle aura été effectuée. Comment les responsables (par exemple la direction et/ou les organismes de financement) vont-ils utiliser les résultats du processus? À quelles décisions stratégiques et à quelles décisions tactiques/opérationnelles l'EC va-t-elle servir de base?

Les objectifs sont souvent libellés comme suit: «L'objectif est d'effectuer une évaluation ...» Cette formulation ne correspond PAS à la description d'un objectif, mais simplement à la description d'une activité.

Les objectifs sont des descriptions de l'avenir tel qu'il est souhaité

Un objectif est la description d'une situation future souhaitée: «les responsables sont en mesure de prendre des décisions bien éclairées sur le volume de financement externe utilisable efficacement par le secteur ...» ou «le personnel et les dirigeants ont une représentation commune des contraintes liées aux capacités et des opportunités de DC et sont à même d'élaborer un plan d'action pour le DC».

La **description de l'objectif de l'évaluation**, ou la raison pour laquelle l'évaluation va avoir lieu, peut être par exemple:

- de permettre aux autorités sectorielles et/ou aux organismes de financement de décider de la faisabilité, de la portée et de la dimension d'un programme sectoriel et de l'appui extérieur à ce programme sectoriel (ou à un projet au sein du programme) de sorte que celui-ci soit adapté aux capacités sectorielles de mise en œuvre;

- d'établir davantage de modalités de collaboration ferme entre les acteurs du secteur, sur la base d'une compréhension commune des capacités et des contraintes;
- de sensibiliser les membres du personnel et les parties prenantes à un éventuel besoin de changement;
- de permettre aux organismes de financement de décider de financer ou non une prochaine phase;
- d'éclairer le dialogue politique entre les partenaires du secteur et de parvenir ainsi à de meilleures orientations politiques;
- de permettre aux autorités de concevoir et d'élaborer un projet de DC, y compris, le cas échéant, l'appui de partenaires de développement;
- de permettre aux autorités d'approcher d'autres parties prenantes importantes (par exemple les ministères des finances et de la gouvernance locale) afin de proposer des remèdes aux contraintes institutionnelles qui ne peuvent être levées au niveau sectoriel;
- de permettre aux autorités et aux partenaires de développement de décider de la portée et des modalités de l'appui au DC.

Adopter des objectifs précis

Les objectifs formulés de façon très générale — comme «L'objectif de l'EC est d'améliorer l'efficacité du secteur ...» ou exprimés de manière similaire — ne contiennent aucune information et sont inutiles. Ces formulations peuvent indiquer que les personnes concernées n'ont pas eu de dialogue axé sur les résultats et les conséquences de l'EC.

L'objectif ou les objectifs de l'évaluation doivent déterminer significativement la façon d'envisager l'EC. Si tel n'est pas le cas, les objectifs sont creux ou ont été formulés après une décision d'agir pour d'autres raisons (par exemple ce qui a été fait auparavant, ce qui est le plus facile ou ce qui permet d'éviter d'avoir à faire face à des tensions et à des conflits).

Ainsi, si l'objectif est la sensibilisation au futur changement, il faut une approche beaucoup plus participative et inclusive que si l'objectif est la prise de décisions par un organisme de financement sur le volume et les modalités du financement d'un secteur. Dans ce dernier cas, une approche plus théorique et plus sélective peut se justifier pour réduire les coûts de l'opération et éviter de créer de faux espoirs, voire l'agitation, dans les organisations visées.

Plus une EC représente une ressource pour les futurs efforts de DC, plus la portée de l'EC est large: il s'agit d'analyser les capacités telles qu'elles sont et d'évaluer s'il est possible de les développer, comment, dans quelle mesure et dans quel sens.

Les évaluations ne sauraient servir à définir l'appui du bailleur de fonds uniquement

Logiquement, une EC ne peut pas être effectuée dans le but de concevoir l'appui externe au DC uniquement, à moins qu'elle ne porte uniquement sur les efforts visant à favoriser les facteurs propices et à réduire les contraintes dans l'environnement des organisations. Le DC est un processus qui doit avoir lieu au sein des organisations et il ne saurait être imposé (on peut imposer l'enseignement, mais pas l'apprentissage). Par conséquent, concevoir un appui au DC exige que le processus de DC puisse recevoir un appui. Préciser la nature endogène des processus de DC doit faire partie du processus d'EC, avant qu'il soit question de la logique de formuler un appui au processus.

Les aspects du processus deviennent encore plus importants quand l'objectif concerne le sens du DC et du changement. Il convient d'effectuer l'EC de sorte que les personnes qui dirigeront et géreront le changement par la suite aient le maximum de chances d'y réussir, ce qui suppose qu'elles doivent être étroitement impliquées dans la direction et la gestion de l'EC.

Le processus d'EC s'attachera également à susciter l'enthousiasme à l'égard du DC et du changement à venir, ainsi qu'à trouver des moyens de faire face aux réticences.

Résultats attendus

Cette section décrit les résultats concrets que doivent obtenir les personnes mettant en œuvre l'EC. Ces résultats sont nécessaires mais généralement insuffisants en eux-mêmes pour atteindre les objectifs. Le plus souvent, atteindre ces objectifs nécessite l'action des propriétaires de l'évaluation ainsi que d'autres. Des actions apparemment simples comme émettre des commentaires sur les projets ou dialoguer et prendre des décisions conjointes sur la base d'un compte rendu final peuvent être nécessaires pour utiliser un rapport d'EC et atteindre les objectifs.

On considère bien trop souvent que le résultat de l'EC est simplement un rapport. Or, souvent, plusieurs autres actions concrètes (et plus importantes) doivent être prises en considération et, le cas échéant, précisées:

- un atelier final pour le groupe central/les acteurs clés;
- une (des) réunion(s) d'orientation pour les parties prenantes externes;
- une réunion de clôture pour les cadres supérieurs;
- une (des) réunion(s) de clôture pour les membres du personnel;
- un compte rendu récapitulatif de deux pages destiné à une large diffusion sous une forme aisément accessible;
- des documents/rapports confidentiels sur des questions spécifiques;
- des projets de rapport diffusés suivant les instructions;
- un rapport final (avec indication de longueur maximale et, le cas échéant, des annexes) distribué à une liste de personnes;
- des versions numériques (CD-ROM) des rapports finals et des annexes, distribuées à qui de droit;
- une mise en ligne sur l'internet et/ou une publication des rapports finals, etc.

Convenir à l'avance sur la manière de diffuser l'évaluation

Les propriétaires de l'EC doivent s'entendre à l'avance sur les destinataires et les utilisateurs des résultats au sein et en dehors de l'organisation. Il est particulièrement important de convenir si les rapports seront publics ou semi-publics ou s'ils seront confidentiels (auquel cas il faut préciser qui sera autorisé à les lire).

Il existe deux attitudes contradictoires à l'égard des politiques de divulgation d'une EC: la loi oblige certaines organisations à rendre publics tous les rapports qu'elles ont financés ou cofinancés. D'autres veulent les publier car cela fait partie de leur politique. L'attitude opposée est liée à des nécessités de confidentialité: certaines personnes et l'organisation — pour des raisons tout à fait légitimes — ne souhaitent pas rendre publiques certaines questions importantes. Si les membres du personnel savent que le rapport d'EC sera public, ils ne risquent pas de partager des informations importantes.

Contenu de l'évaluation/portée du travail

Cette section sur les TdR se propose de présenter les organisations, les réseaux et les relations à intégrer dans l'évaluation, ainsi que les contenus de celle-ci (les éléments du réseau sectoriel et des organisations à évaluer). Conformément à l'approche du présent guide, les points clés sont:

- **les organisations** à intégrer (voir «Contexte de l'évaluation»), en expliquant, le cas échéant, pourquoi elles sont essentielles à la réussite de l'appui envisagé ou actuel au secteur;
- **la collecte de données** sur les réalisations passées et présentes, la pertinence, la qualité et la quantité des réalisations (services, produits et règlements) des organisations sectorielles/sous-sectorielles/spécialisées sujettes à l'EC; si l'évaluation est également une ressource pour la réflexion sur les futures activités de DC et l'appui au DC, ces informations sur la situation de départ seront essentielles au moment où le plan d'action de DC identifiera et précisera les réalisations futures souhaitées, car elles doivent être pensées de façon réaliste;

- **le contexte sectoriel**, notamment les facteurs structurels concernant les capacités (par exemple un territoire étendu et des ressources publiques limitées risquent d'avoir un impact sur la possibilité de financer et de fournir des services de santé ou d'éducation sur l'ensemble du territoire) et les facteurs institutionnels (y compris, mais pas seulement, le cadre juridique et la façon dont il est appliqué et contrôlé, les facteurs concernant les capacités du secteur public en matière de conditions de la fonction publique, etc., la décentralisation, les systèmes de favoritisme/clientélisme affectant les performances du secteur public, ainsi que l'efficacité et les modalités de la gouvernance sectorielle et des mécanismes de responsabilité);
- **les moteurs et les contraintes**, particulièrement difficiles mais importants à évaluer, car ils permettent de comprendre les performances présentes et peuvent expliquer pourquoi les capacités risquent de ne pas se développer facilement;
- **les intrants et les ressources dont disposent** le secteur et les organisations, notamment l'équilibre entre les financements liés à différents objectifs et les tendances passées dans des domaines tels que dépenses d'entretien, coûts opérationnels, salaires et effectifs de personnel;
- **les éléments internes** aux organisations sujettes à évaluation (leadership, stratégie, structures, récompenses et incitations, relations internes et mécanismes utiles — il existe plusieurs bonnes façons de décomposer les capacités internes disponibles, et le choix du procédé peut être laissé aux personnes qui effectuent l'évaluation et/ou aux organisations sujettes à évaluation);
- **les réseaux** sectoriels ainsi que les réseaux et relations externes, notamment le système de gouvernance sectorielle.

L'évaluation doit tenir compte des aspects politiques des organisations tels que les relations de pouvoir internes et externes qui animent le système sectoriel (ou l'étouffent) ou l'équilibre et les relations entre les aspects formels et informels.

Si l'EC a pour objectif de permettre la prise de décisions ou d'élaborer des projets de DC et d'appui au DC, l'analyse doit intégrer une évaluation de la disposition au changement, des potentiels éléments moteurs (acteurs influents) du changement, de la réticence au changement ainsi que des aspects liés à la stratégie de changement et à la gestion du changement. Les changements, les réformes et les efforts de DC passés doivent être inclus dans l'évaluation.

Méthodologie et approche

La méthodologie et l'approche globales abordent la manière de prévoir: la participation des parties prenantes, des clients et du personnel; les méthodes de collecte de données et les sources à utiliser; la division globale du processus en séquences.

Fondamentalement, les TdR décrivent le degré envisagé de participation à l'EC et les rôles des parties prenantes. Il convient également d'indiquer l'équilibre entre l'autoréflexion du personnel et des parties prenantes et la réflexion et l'analyse de l'équipe d'évaluation. La première permet généralement une meilleure appropriation des conclusions, mais risque également d'omettre d'importants points de conflit. Pour que le processus ait une chance de réussir, il faut naturellement que les autorités aux commandes de l'EC (autorités nationales et/ou organismes de financement ou autres parties prenantes) consacrent du temps à leur participation.

Ne prescrivez pas de méthodologies participatives précises

Il existe de nombreuses méthodes différentes de processus d'autoévaluation participative [groupes de consultation, analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces (SWOT), approche positive (*appreciative inquiry*), équipes réfléchissantes (*reflective teams*), etc.]. Plutôt que de recommander une approche précise, il vaut souvent mieux que les personnes effectuant l'EC adoptent une approche qui leur soit familière et qui permette le degré souhaité de participation, à la mesure des objectifs de l'EC.

Les parties prenantes environnantes et les membres du personnel des organisations qui doivent participer à l'EC auront également à être déterminées en fonction des objectifs et de la portée de l'EC, ainsi que des ressources investies dans cette évaluation. La liste peut être longue et se composer des acteurs suivants:

- citoyens/utilisateurs/clients, par exemple les personnes ayant recours aux services du secteur ou qui adaptent leur comportement en fonction de la réglementation sectorielle;
- personnes exerçant une gouvernance sectorielle ou organisationnelle formelle ou informelle (Parlement, ministres, fonctionnaires supérieurs des ministères clés, notamment le ministère des finances et de la planification économique), organes de contrôle (organes de surveillance et institutions supérieures de contrôle), lobbyistes influents et groupes d'intérêt;
- personnel clé impliqué dans des initiatives de réforme intersectorielle déterminant des moteurs et des contraintes en matière de capacités sectorielles (réforme de la fonction publique, réforme de la gestion des finances publiques et réformes de gouvernance);
- dirigeants;
- cadres techniques;
- personnel de soutien;
- experts extérieurs (chercheurs du secteur issus de centres d'études et de recherches et d'universités);
- représentants des médias (susceptibles de fournir de bonnes descriptions des enjeux de pouvoir du secteur);
- personnel des organismes de financement possédant des connaissances sectorielles spécialisées ou des connaissances sur les questions intersectorielles.

Moins, c'est mieux

Trop d'entretiens ou de processus d'évaluation participative risquent de nuire à la profondeur et à la qualité de l'analyse, ainsi qu'à l'implication et à la compréhension des participants.

La loi des rendements décroissants ou «principe 80/20» s'applique: 20 % des efforts sont susceptibles de fournir 80 % des informations, tandis que les 80 % restant n'apporteront que des nuances.

Les méthodes et les outils de collecte des données et d'autoévaluation doivent être indiqués dans les grandes lignes, notamment:

- documents et sources internet; l'«exploration des données» (la recherche d'informations insuffisamment utilisées) donne souvent des résultats significatifs (à la fois en termes d'information et d'analyse des raisons pour lesquelles ces informations ont été enterrées), mais c'est aussi un processus très chronophage;
- enquêtes élargies (par exemple questionnaires internes ou externes et questionnaires ouverts et/ou à choix multiples);
- entrevues de groupe;
- entretiens individuels;
- observation des processus de travail et des réunions;
- processus d'autoévaluation facilités;
- processus d'autoévaluation organisés par ceux qui s'autoévaluent:
- organigrammes des processus opérationnels clés au cœur de la chaîne de création de valeur;
- séquence au sein de laquelle les activités doivent avoir lieu, avec des exercices d'évaluation de la situation en cours de séquence.

Les aspects du processus sont essentiels

Si l'EC est considérée comme une ressource essentielle au futur processus de DC, il est très important d'être attentif aux aspects du processus d'EC. À l'extrême, une EC destinée initialement à préparer le changement doit parfois éviter certains thèmes et supprimer certaines informations, car «la vérité» — même indéniable — risque de rendre certains conflits publics et d'ainsi miner tout espoir de DC pour les années à venir.

Si l'EC prépare le changement, la participation et l'adhésion aux conclusions d'importants détenteurs du pouvoir (syndicats, dirigeants, personnel clé et acteurs clés externes) peuvent également être essentielles à la réussite du futur processus de DC, et être attentif à ces aspects du processus sera capital.

Rôles et responsabilités dans la gestion du processus d'évaluation

Cette section se propose de décrire le cadre de gestion et d'exécution du processus d'évaluation en donnant à l'équipe de mise en œuvre un cadre opérationnel clair et en précisant les tâches essentielles à effectuer par d'autres pour permettre à l'EC d'avoir lieu. Il peut s'agir des tâches suivantes:

- définir comment doit être mené le dialogue essentiel de préattribution entre l'équipe d'EC et les propriétaires de l'EC (avec qui et au moyen de quel support);
- définir qui sera responsable de fournir de la documentation à l'équipe (et aux autres personnes autour de l'EC qui pourraient en avoir besoin);
- définir à qui l'équipe se réfère pour tous les aspects liés au contenu et aux méthodes de travail, par exemple à qui l'équipe rend compte quand elle est sur place (qui est le «directeur» de l'équipe?);
- définir à qui l'équipe doit s'adresser pour les questions particulièrement importantes, et comment (à un groupe directeur qui peut avoir des réunions fixées à l'avance avec l'équipe et/ou à une autorité d'intervention à la fois en liaison avec les membres du groupe directeur et avec l'équipe);
- définir comment et par qui les rendez-vous avec l'équipe vont être gérés, et par qui et comment les événements participatifs vont être organisés;
- définir si un soutien logistique sera apporté à l'équipe, et comment.

Pour les membres du personnel absorbés par leur travail dans des organismes gouvernementaux ou de financement, il peut être tentant de demander à un groupe d'étude (en particulier s'il est composé uniquement de consultants extérieurs) d'organiser son propre planning de réunions et d'activités. Ce n'est toutefois pas sans inconvénients: l'équipe risque de ne pas avoir les connaissances nécessaires pour «passer le seuil de la réception» des organisations impliquées ou pour identifier les informateurs dans le contexte global. De plus, les personnes qui doivent rencontrer l'équipe risquent de réagir différemment selon que cela leur est demandé par leur propre hiérarchie, par un membre du personnel d'un organisme de financement ou par un consultant.

Faire un planning d'entretiens et le mettre à jour prend finalement beaucoup de temps.

Compétences de l'équipe

Le contenu de cette section dépend de l'objectif et de la portée de l'EC. Elle décrit les qualifications requises pour une équipe d'EC. La description détaillée de l'équipe porte sur le nombre des membres de l'équipe et leurs fonctions, par exemple chef d'équipe, spécialiste des ressources humaines (RH), etc.

Si l'équipe d'EC est interne à l'organisation ou aux organisations évaluées, cette section énumère les personnes recrutées pour faire partie de l'équipe et précise leurs fonctions spécifiques (par exemple chef d'équipe, spécialiste financier, spécialiste RH, etc.).

Si l'équipe comprend également (ou uniquement) une AT et si les TdR sont destinés à fournir une base pour un appel d'offres effectué par des prestataires extérieurs, les qualifications requises des consultants doivent également être applicables au processus d'évaluation des soumissions.

Profil des qualités et caractéristiques du consultant (de la société):

- références en AT par secteur, type d'organisation et pays;
- caractéristiques, par exemple expérience des processus d'évaluation participative, connaissance des processus de DC et activité principale (il doit s'agir du travail consultatif);
- description des compétences spécialisées que doivent avoir les membres de l'équipe d'évaluation — s'il est prévu d'engager plusieurs consultants, il faut indiquer quels doivent être leurs domaines de spécialisation (par exemple compétences spécialisées en gestion du leadership et du changement, en gestion des finances publiques et en gestion des RH); les qualifications générales peuvent être la connaissance et la compréhension des processus de DC, des compétences en communication et en facilitation, ainsi que le respect et l'attention à l'égard des organisations clientes;
- régions, cultures et/ou secteurs où le prestataire extérieur doit avoir accumulé de l'expérience.

Dans quelle mesure l'EC est-elle un domaine de spécialisation professionnelle, et celle-ci peut-elle remplacer la connaissance approfondie du secteur? En d'autres termes, des spécialistes d'un secteur sont-ils capables d'effectuer une EC s'ils ont complété leurs compétences professionnelles par le biais d'une formation?

Les spécialistes en RH et les conseillers en gestion soutiennent souvent que l'EC est une discipline à part entière, alors que les spécialistes du secteur affirment souvent le contraire, ce qui n'est guère étonnant. Quoi qu'il en soit, **travailler dans le DC et l'EC nécessite bel et bien des connaissances spécialisées** sur les organisations et les institutions, ainsi que des **compétences pointues et spécialisées en communication et en facilitation**. Celles-ci peuvent être acquises de bien des manières et par de nombreuses personnes issues de diverses disciplines professionnelles, mais elles sont essentielles.

Dans les opérations majeures d'EC, il est le plus souvent avantageux de combiner connaissances spécialisées de l'EC/du DC et du secteur, mais la connaissance spécialisée du secteur doit être politique ou englober tout le secteur. En général, les spécialisations techniques étroites dans le secteur sont peu adaptées.

Équilibrez soigneusement les différentes ressources

Créez une cohérence et une continuité entre les différentes ressources de plus long et de plus court terme. Mélanger consultants locaux et internationaux peut créer une valeur ajoutée, mais seulement à condition que suffisamment de temps leur soit ménagé pour qu'ils travaillent ensemble (dans le cas contraire, l'expérience montre que, souvent, le consultant international prend les commandes et finit par utiliser les consultants locaux comme des agents d'accès et de logistique).

Durée et moment de l'évaluation

Cette section indique le temps consacré (jours, semaines ou mois) aux différentes étapes de l'évaluation et fournit des informations sur les besoins de l'équipe afin que celle-ci puisse s'organiser de manière appropriée.

Cela peut avoir des conséquences importantes. Un planning doit ménager suffisamment de temps pour les activités suivantes:

- **préparation:** sélection et disponibilité des membres de l'équipe et travail de terrain nécessaire;
- **exécution:** temps nécessaire pour atteindre les résultats et l'objectif de l'évaluation, distribution correcte (y compris compte rendu) du temps consacré aux organisations et aux parties prenantes impliquées, ainsi que visites de lieux extérieurs à la capitale pour évaluer les capacités locales ou des régions particulières présentant des problèmes spécifiques en matière de capacités;
- **établissement de rapports:** dates limites pour le projet de rapport et sa version finale, liste de l'ensemble des parties prenantes destinataires de chaque rapport et procédures de commentaire sur le(s) projet(s);
- **visites** à effectuer (autorités, institutions et groupes bénéficiaires pertinents);
- **disponibilité** des personnes-ressources importantes (y compris et en particulier au sein de l'organisation hôte);
- **aspects pratiques** de logistique susceptibles de déterminer le moment des visites aux parties prenantes nécessaires, par exemple trafic, météo, fêtes locales, élections et saisons.

Dans les pays développés, lorsqu'une organisation engage des consultants pour effectuer un diagnostic des capacités et des besoins en DC, ces consultants travaillent rarement à leur mission à plein temps sur une période très courte, mais plutôt à temps partiel sur une période longue. Procéder ainsi donne le temps d'assimiler les résultats intermédiaires et d'organiser un retour d'informations méthodique. Sur une période longue, les consultants peuvent beaucoup plus facilement adapter leur planning de travail aux organisations (au lieu de l'inverse).

Les consultants locaux ont les mêmes possibilités et peuvent, toutes choses égales par ailleurs, être préférables pour cette raison. L'inconvénient peut être qu'ils risquent aussi de s'enliser dans le tissu, souvent assez petit, des prestataires et acheteurs de services du pays, ce qui rend parfois difficile l'adoption d'un point de vue détaché sur le secteur et les organisations.

Quant aux consultants internationaux, il arrive qu'ils soient étroitement liés aux organismes de financement et tendent à percevoir le monde à travers leur prisme particulier.

Si le marché local du conseil est étroit, une combinaison des deux types de consultants peut être préférable — à condition que l'objectif et la portée de l'EC le justifient. Dans ce cas, le consultant local peut prolonger sa mission, mais il convient également d'examiner attentivement s'il y a lieu que le consultant international n'ait qu'une seule période de travail dans le pays. Il est vrai que deux visites d'une semaine à quelques semaines d'intervalle augmentent les frais de déplacement, mais cela peut aboutir à un processus qui tienne bien davantage compte des conditions et des capacités locales.

Commission européenne

Document de référence N°6: Boîte à outils pour le développement des capacités

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2010 – 78 p. – 21 x 29.7 cm

ISBN 978-92-79-18760-5

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29-29-42758

Ce document appartient à la « **collection outils et méthodes** » d'EuropeAid. Celle-ci regroupe les documents méthodologiques produits par la Direction « Qualité des opérations » et se compose de trois sous-collections: lignes directrices, documents de référence et documents de réflexion. La collection propose également les titres suivants:

Lignes directrices

- Lignes directrices (n° 1) - « Programmation, conception et gestion de l'appui au budget général » (2007)
- Lignes directrices (n° 2) - « Appui aux programmes sectoriels: Couvrant les trois modalités de financement: appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne » (2007)
- Lignes directrices (n° 3) - « Pour une coopération technique plus efficace » (2009)
- Lignes directrices (n° 4) - « Lignes directrices pour l'intégration de l'environnement et des changements climatiques dans la coopération au développement » (2009)

Documents de référence

- Document de référence (n° 1): « Analyse institutionnelle et développement des capacités: pourquoi et comment? » (2005)
- Document de référence (n° 2): « Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers » (2007)
- Document de référence (n° 3): « Renforcer le contrôle interne de projet: comment améliorer le rôle des gestionnaires de tâches de l'UE » (2007)
- Document de référence (n° 4): « Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les opérations sectorielles » (2008)
- Document de référence (n° 5): « Approches sectorielles dans l'agriculture et le développement rural » (2008)
- Document de référence (n° 6): « Boîte à outils pour le développement des capacités » (2009)
- Document de référence (n° 7): « Développement et gouvernance du secteur de l'eau Complémentarités et synergies entre l'approche sectorielle et la gestion intégrée des ressources en eau » (2009)
- Document de référence (n° 8): « Engagement et Appui aux Parlements à travers le Monde : Stratégies et méthodologies de la CE pour l'appui aux Parlements » (2010)
- Document de référence (n° 9): « Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP » (2010)
- Document de référence (n° 10): « Trade and Private Sector Policy and Development – Support programmes financed by EU external assistance » (2010)
- Document de référence (n° 11): « Emerging good practice on Codes of Conduct, Partnership Principles and Memorandums of Understanding in the Water Sector » (2010)
- Document de référence (n° 12): « Engaging Non-State Actors in New Aid Modalities - For better development outcomes and governance » (2011)

Documents de réflexion

- Document de réflexion (n°1): « Réforme du secteur public: Introduction » (2009)



Office des publications

ISBN 978-92-79-18760-5



9 789279 187605