

Analyse Institutionnelle et Développement des Capacités

Pourquoi et Comment?

Septembre 2005



**COMMISSION
EUROPÉENNE**

Document de référence n°1

**Analyse Institutionnelle et
Développement des Capacités**
Pourquoi et Comment?

Septembre 2005

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 officielles des Communautés européennes, 2007

ISBN 978-92-79-04598-1

© Communautés européennes, 2007

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Italy

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Table des matières

1. Introduction	4
2. Aborder la question des capacités	5
2.1 Pourquoi est-il important de mettre l'accent sur les capacités et leur développement?	5
2.2 Ne pas confondre: capacités, développement des capacités et appui au développement des capacités	6
3. Synthèse: six messages clés	7
4. Analyser les Capacités en 5 étapes	8
4.1 L'approche des systèmes ouverts: analysez les capacités dans leur contexte	8
4.2 Première étape: déterminez l'angle d'analyse	10
4.3 Deuxième étape: concentrez-vous sur les réalisations (output)	10
4.4 Troisième étape: le contexte	11
4.5 Quatrième étape: les moyens ou les ressources	14
4.6 Cinquième étape: allez voir à l'intérieur des organisations et des réseaux	15
5. Gratter le vernis	18
5.1 Deux dimensions des capacités: "fonctionnelle-rationnelle" et "politique"	18
5.2 Sur quels aspects faut-il mettre l'accent lors du processus d'analyse?	20
5.3 Facteurs institutionnels et structurels, pouvoir et intérêts	20
6. De l'analyse à l'action: changement et développement des capacités	22
6.1 Quatre types de changement	22
6.2 Aborder le changement sous un angle stratégique	24
7. Appui des donateurs au développement des capacités: Rôle et instruments	26
7.1 Les donateurs doivent-ils effectuer les analyses des capacités?	26
7.2 Soutien des donateurs au développement des capacités	27
7.3 Soutenir le développement des capacités dans le cadre des approches sectorielles	29
7.4 La réponse des donateurs à la demande de soutien au DC	30
8. Checklist pour l'appui au Développement des Capacités	32
8.1 Introduction	32
8.2 Table de points	38
9. Références bibliographiques	39

1. Introduction

La présente note présente un cadre de travail et une approche en matière de: 1) analyse des institutions et des capacités et 2) questions relatives au développement des capacités, principalement dans le secteur public. Ce cadre sera particulièrement utile pour la préparation de l'appui aux programmes sectoriels et aux appuis budgétaires. De façon plus générale, l'objectif de cette note est de permettre aux lecteurs d'entamer, avec les parties prenantes et les spécialistes, un dialogue sur des questions liées à l'analyse institutionnelle et au développement des capacités, ainsi que le soutien qui peut être apporté au développement des capacités, pour la conception et de la mise en œuvre d'appui sectoriel ou budgétaire.

Cette note tient compte des débats internationaux qui ont eu lieu récemment sur les questions de capacités et s'efforce de les rendre plus opérationnelles.

Ce document complète la guidance relative aux Méthodes de l'Aide, élaborées par l'Office de coopération EuropeAid (les "Lignes directrices pour l'Appui de la Commission Européenne aux Programmes Sectoriels" et le Guide Méthodologique pour la Programmation et la mise en œuvre des Appuis Budgétaires dans les Pays Tiers); il complète en particulier les parties consacrées à l'"Analyse institutionnelle", et fournit des références supplémentaires concernant l'analyse et le développement des capacités. Il complète également les "Lignes Directrices pour la Gestion du Cycle de Projet en fournissant un cadre de réflexion particulièrement pertinent pour les grands projets menés dans le secteur public".

Cette note servira également de référence dans le cadre du Programme de Formation aux Méthodes de l'Aide.

Le document ne contient que deux abréviations: DC pour le développement des capacités et AT pour l'assistance technique.

Cette note inclut les sections suivantes:

- La section 2 explique pourquoi il est important de s'intéresser à l'analyse institutionnelle et au développement des capacités et définit les concepts clés.
- La section 3 résume en 6 *encadrés* les différentes étapes du processus proposé pour guider l'analyse institutionnelle et aborder les questions du Développement des Capacités.
- La section 4 décline le *processus d'analyse* en plusieurs étapes.
- La section 5 présente les diverses dimensions de l'analyse des organisations, qui doivent être considérées pour remonter *des symptômes aux causes* d'un niveau de performance donné.
- La section 6 s'intéresse aux caractéristiques des *processus de changement et de développement et des capacités*.
- La section 7 examine *le rôle que jouent les donateurs et l'appui qu'ils apportent* à l'analyse et au développement des capacités.

La note a été élaborée par Nils Boesen, consultant pour le Programme de Support Méthodologique et de Formation dans le cadre des Méthodes de l'Aide, coordonné par EuropeAid (Unité 01), et a été largement commentée par les services de la Commission Européenne. Vos commentaires et vos questions sont les bienvenus et peuvent être adressés à: virginia.manzitti@ec.europa.eu.

2. Aborder la question des capacités

2.1 Pourquoi est-il important de mettre l'accent sur les capacités et leur développement?

Améliorer le fonctionnement des organisations du secteur public représente l'un des défis les plus récurrents et les plus complexes pour la coopération au développement.

L'aide doit également être adaptée aux capacités existantes de façon à garantir son efficacité et à éviter les effets imprévus. Le volume, la portée et les modalités de l'aide ont une incidence sur les capacités et les perspectives de développement des capacités (DC) du partenaire. L'analyse des institutions et des capacités constitue de ce fait un élément central de la préparation et de la mise en œuvre de tout type de soutien, notamment l'appui aux réformes sectorielles s'inscrivant dans le cadre de l'approche sectorielle et le soutien aux stratégies nationales de développement accordé dans le cadre de programmes d'appui budgétaire général.

Trucs et astuces: Comprendre les organisations et le changement...

Prenez l'exemple de votre propre organisation et voyez s'il est facile d'en comprendre le fonctionnement et éventuellement de le modifier.

Dans de nombreux cas, l'examen des capacités et des changements au sein de nos propres organisations peut nous permettre d'apprécier les difficultés à comprendre le fonctionnement d'autres organisations.

L'analyse des capacités conditionne également la façon dont une aide au développement des capacités peut ou doit être apportée et quelles peuvent en être les modalités. Les instruments habituels utilisés par les partenaires au développement – équipements, assistance technique, formation et transfert de connaissances – ont eu des résultats mitigés. Parfois le problème vient des instruments, qui sont inadaptés

car conçus à partir d'un diagnostic erroné des besoins et des options. Parfois le problème vient de la façon dont les instruments sont utilisés, les partenaires les orientant en fonction de l'offre et de la demande interne. Enfin, c'est parfois le contexte général qui n'est pas favorable, les instruments à la disposition des donateurs n'étant tout simplement pas adaptés à la situation.

Aider les autres à développer leurs capacités est une tâche à la fois complexe et délicate. Le développement des capacités implique le changement – et le changement est souvent douloureux. Le soutien au DC, même s'il se veut positif, est une intervention qui affecte la vie des individus et des organisations, en bien ou en mal – ou les deux. Même si ce n'est pas le but, il y a de grandes chances que certains gagnent à ces changements et d'autres y perdent.

Les personnes extérieures ont souvent une connaissance – et un intérêt limités de ce qui se passe au sein d'autres organisations. En particulier, il est beaucoup plus facile de mettre le doigt sur de mauvaises performances que d'en déterminer les causes et d'y trouver les remèdes. Il y a des chances que les analyses des capacités effectuées par des personnes extérieures reposent sur des observations superficielles de ce qu'une organisation *ne* fait *pas* ou *ne* possède *pas* – par exemple, le manque d'efficacité, de système adéquat d'élaboration du budget et de planification, etc. Lorsqu'on se livre à ce type d'analyses, c'est comme si on observait qu'une personne s'est évanouie en se fondant sur le fait qu'elle ne marche et ne parle pas, etc. – autrement dit, en se focalisant sur ce que la personne *ne* fait *pas*. Il est beaucoup plus difficile – mais beaucoup plus important – de diagnostiquer les causes responsables de l'évanouissement et de prescrire les remèdes adéquats qui permettront non seulement à la personne de se rétablir mais aussi de lui éviter de nouveaux évanouissements.

L'analyse des capacités est utile à certains processus et peut soutenir les décisions concernant:

- les choix stratégiques et opérationnels, au niveau global, au niveau des secteurs prioritaires, des modalités opérationnelles et du calendrier de l'aide. De faibles capacités peuvent impliquer que tous les crédits ne pourront pas être utilisés efficacement et qu'il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur le développement des capacités;
- les questions clés en matière de capacités à intégrer dans le dialogue actuel sur les stratégies, dans le suivi, ou en tant qu'indicateurs;
- les conditions selon lesquelles les partenaires du développement peuvent soutenir les processus de développement des capacités (DC).

2.2 Ne pas confondre: capacités, développement des capacités et appui au développement des capacités

Il n'existe pas de définition universelle concernant les nombreux concepts clés utilisés pour les institutions, les organisations, les capacités et leur développement. Différentes disciplines des sciences sociales – sciences politiques, économie, sociologie, sciences organisationnelles, psychologie et pédagogie – mettent l'accent sur plusieurs aspects, et, au sein de ces disciplines, on trouve peu de "concepts incontestés", voire aucun.

Au sens large, on peut définir les *capacités* comme l'aptitude à exécuter des tâches et à obtenir des résultats, à recenser les problèmes et à les régler, et à faire des choix en toute connaissance de cause ⁽¹⁾.

Le *développement des capacités* (DC) est le processus

Trucs et astuces:

Faire la différence entre les concepts!

Les discussions sur le DC sont souvent centrées sur les définitions, ce qui est rarement fructueux, mais il est en revanche extrêmement utile de bien faire la distinction entre:

- **Les capacités** – que recouvre ce terme?
- **Le développement des capacités** – comment le processus de changement se produit?
- **Le soutien/appui au développement des capacités** – comment ce processus de changement peut-il être soutenu de l'extérieur?

par lequel les individus et les organisations créent et renforcent leurs capacités au fil des années. Le *soutien au développement des capacités* réside dans les ressources (inputs) et les processus que des acteurs externes – nationaux ou étrangers – peuvent mettre en œuvre afin de catalyser ou de soutenir le développement des capacités d'individus, d'une organisation, ou d'un réseau d'organisations (par ex. dans un secteur, ou même au niveau du secteur public).

La présente note met l'accent sur les capacités et le développement des capacités des organisations plutôt que des individus. Au fur et à mesure de la progression des approches programmatiques dans la mise en œuvre de l'aide, le niveau d'analyse est de plus en plus centré sur les réseaux d'organisations, y compris les organismes non-publics: si, par exemple, le secteur agricole est choisi pour faire l'objet d'un soutien, les syndicats agricoles, les établissements de crédit et les chambres de commerce devraient être associées à tout effort de renforcement des capacités.

⁽¹⁾ Cette définition est similaire à celle qui est proposée dans un projet de document du CAD de l'OCDE sur les bonnes pratiques (On entend par capacités la faculté des individus, des organisations et de la société dans son ensemble à gérer leurs affaires efficacement). Dans la définition qui est utilisée ici, le niveau de la société dans son ensemble n'est pas pris en considération.

3. Synthèse: six messages clés

Les encadrés ci-dessous donnent un aperçu de la logique qui sous-tend la présente note:

Considérez les organisations comme “des systèmes ouverts”

- Elles sont *ancrées dans un contexte*.
- Elles reçoivent des *moyens ou ressources (inputs)* et utilisent leurs *capacités* pour produire des réalisations (produits et services).
- Leurs performances et leurs perspectives d'évolution dépendent du contexte, des ressources mises à leur disposition et des capacités – *tous ces facteurs doivent être pris en considération!*

Vous trouverez plus d'informations dans la section 3...

Concentrez-vous sur les réalisations (produits et les services)

- *Regardez les réalisations (outputs) de cette organisation – produits et services*. Quelles sont-elles? Que devraient-elles devenir? Que peut-on escompter de façon réaliste?
- Le développement des capacités doit se traduire par *des changements spécifiques au niveau des réalisations*.
- *Évitez, au départ, de vous polariser sur les activités et les inputs* (formation, consultants...).

Vous trouverez plus d'informations dans la section 4...

Examinez le contexte, les moyens mis en œuvre (inputs) – puis allez voir à l'intérieur!

- Avant d'aller voir à l'intérieur de l'organisation, examinez quels sont, dans le contexte choisi, les éléments qui, sur le plan structurel et institutionnel, représentent *des moteurs ou des freins au changement*.
- Intéressez-vous aux *parties prenantes* – ce sont elles qui font et défont les changements!
- Prenez en considération les *moyens mis en œuvre et les ressources*.
- *Enfin, aller voir à l'intérieur de l'organisation* – C'est ce qui permet de comprendre *pourquoi* un système fonctionne de telle façon plutôt que de chercher simplement à saisir *pourquoi il ne fonctionne pas!*

Vous trouverez plus d'informations dans la section 4...

Creusez plus profondément pour poser un diagnostic solide

- Intéressez-vous aux aspects tant *formels qu'informels* des organisations!
- *Recherchez à la fois la dimension “fonctionnelle-rationnelle” et les dimensions “politiques” des organisations* – ces derniers facteurs peuvent comporter des aspects tant positifs que négatifs!
- *Ne partez pas du principe* que les organisations n'obéissent qu'à *des considérations fonctionnelles-rationnelles!*
- *Ne partez pas du principe* que leurs actions ne sont dictées que par des motivations négatives – *la recherche de leur intérêt, du pouvoir et par des raisons de politique interne!*
- Soyez *pragmatiques* – il n'est pas nécessaire, à certains stades, que tout soit connu ou écrit.

Vous trouverez plus d'informations dans la section 5...

Le changement et le développement des capacités sont des processus essentiellement internes

- Les facteurs *externes* sont souvent de puissants moteurs de changement des capacités – mais des acteurs internes motivés doivent diriger le processus.
- Les facteurs “politiques” (par ex. la capacité de stimuler des changements, les pressions des parties prenantes) sont souvent *plus* importants que les facteurs “fonctionnels-rationnels” (par ex, les mandats légaux, la structure organisationnelle).
- La formulation d'une *stratégie* de changement est nécessaire.
- Les organismes d'aide peuvent *contribuer* au développement des capacités, mais ne peuvent pas piloter ce processus.

Vous trouverez plus d'informations dans la section 6...

Rôle des bailleurs de fonds et instruments à leur disposition

- Assurez-vous que *le partenaire peut diriger le processus et qu'il le fera!*
- Aidez ce partenaire à définir des objectifs de DC réalistes pour améliorer les *résultats organisationnels*.
- *Développer une relation de confiance avec le partenaire* afin d'avoir une vision commune des contraintes et des opportunités pour le développement des capacités, à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation.
- Enfin, jouez un rôle de catalyseur, cherchez activement à promouvoir la demande de changement, favorisez l'accès aux connaissances, pilotez différentes approches, facilitez le dialogue entre les acteurs internes.

Vous trouverez plus d'informations dans la section 7...

4. Analyser les capacités en 5 étapes

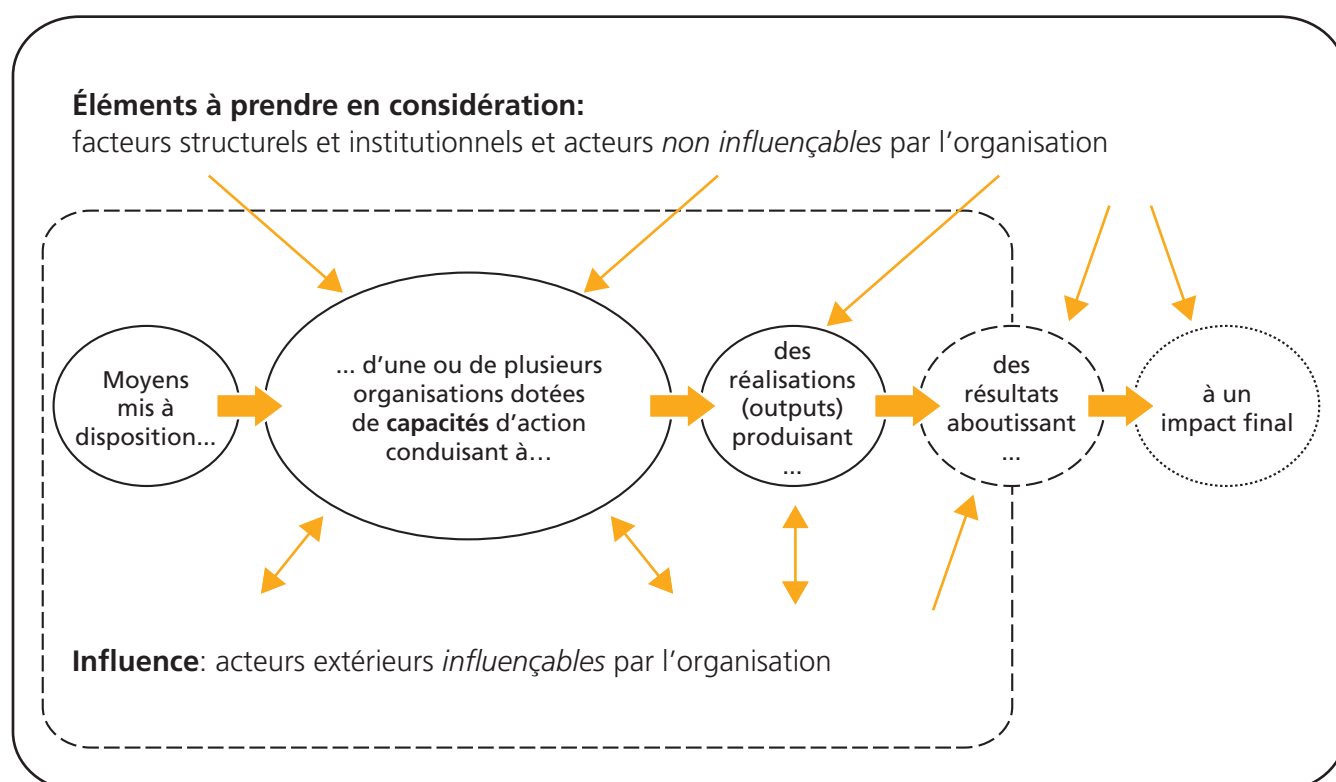
4.1 L'approche des systèmes ouverts: examiner les capacités dans leur contexte

Pour analyser les capacités, il est nécessaire de s'intéresser aux organisations dans leur contexte. Aucune organisation et aucun réseau d'organisations ne fonctionnent sans être constamment influencés par le contexte, tout en l'influçant. À l'instar des organismes vivants, les organisations sont en échange constant avec leur environnement: entrée de matières premières, sortie de produits et de déchets, allée et venue de personnel, entrée et sortie d'informations et de capitaux à travers les multiples frontières ouvertes qui délimitent l'organisation en tant que système.

Cette approche des *systèmes ouverts* représentée dans le schéma ci-dessus est un cadre valable d'analyse des capacités. Toute organisation (ou unité au sein d'une organisation, ou tout réseau d'organisations) est considérée comme un système

comprenant des éléments interdépendants enracinés dans un contexte à partir duquel l'organisation obtient des moyens ou ressources (input), les utilise pour organiser les processus de production et aboutit à des réalisations (output). La survie de l'organisation et sa croissance dépendent de son adaptation aux évolutions de son environnement et de la façon dont elle peut influencer sur ces évolutions, ainsi que de l'obtention de produits appréciés par les acteurs extérieurs, ce qui lui permet à nouveau de se procurer des ressources (tirées de ses ventes sur le marché ou émanant d'un gouvernement ou d'une autre source). Le contexte offre *des incitations* à l'organisation, la poussant à adopter certains comportements. Certaines incitations favorisent la productivité, la croissance et le développement des capacités, alors que d'autres encouragent la passivité, le repli, voire une fermeture.

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



Trucs et astuces:
Examinez le fonctionnement interne de l'organisation mais aussi le contexte

L'avantage qu'offre l'approche des systèmes ouverts est qu'elle oblige les analystes, les gestionnaires et les acteurs du changement à *examiner tant le fonctionnement interne de l'organisation que le contexte*, pour évaluer les capacités et de déterminer les goulets d'étranglement et les possibilités d'amélioration.

Les capacités se trouvent à l'intérieur d'une organisation ou d'un réseau d'organisations. Pour prendre une métaphore en mécanique, les capacités d'une voiture résident dans son moteur, son châssis, ses freins, ses pneus, etc. Ces *capacités sont toutefois influencées par le contexte*: un carburant de mauvaise qualité ou le manque de carburant, des routes mal entretenues et des ateliers de réparation peu sérieux influenceront les performances et pourront de ce fait détruire les capacités initiales. L'adaptation au contexte – faire moins de kilomètres, rouler lentement et agir sur le contexte, en payant par exemple un léger supplément pour pouvoir bénéficier des services des meilleurs ateliers – rendra plus durables les capacités de la voiture.

Trucs et astuces:
Avant d'entrer dans l'organisation, commencez par en faire le tour!

Ne succombez pas à la tentation d'entamer l'analyse des capacités en entrant directement par la grande porte et en demandant les organigrammes, la description des tâches, les plans à moyen terme et les plans de développement des capacités... Au contraire, commencez par considérer l'organisation comme une "boîte noire" – et regardez ce qui en sort, puis passez au crible l'environnement dans lequel elle fonctionne et observez ce qui l'alimente. Enfin, allez voir à l'intérieur de cette boîte – uniquement si vous y êtes conviés!

En principe, l'approche des systèmes ouverts indique les facteurs et les aspects clés à examiner. Dans les faits, certains de ces facteurs et aspects peuvent être plus pertinents que d'autres, et il est utile de procéder par étapes.

Contrairement à ce que l'intuition et l'habitude pourraient dicter de faire, *il est fortement recommandé de ne pas commencer à examiner directement les capacités de l'organisation*. Traditionnellement, on cherche en premier à connaître la structure de l'organisation et à savoir à quoi ressemble son organigramme, en regardant le niveau des effectifs ainsi que les plans de développement. Même si ces questions sont pertinentes, elles aboutissent souvent à une analyse des capacités qui souvent ne dépasse pas les limites étroites de l'organisation. L'approche traditionnelle, ne prend pas suffisamment de hauteur, ce qui ne permet guère de voir plus loin.

Se polariser sur l'organisation peut donner des résultats relativement valables dans des contextes plutôt stables, et lorsqu'il s'agit d'organisations dont le fonctionnement est relativement satisfaisant, opérant sur des marchés concurrentiels ou dans des cadres juridiques externes clairs, et qui reçoivent des incitations relativement cohérentes. C'est rarement le cas en ce qui concerne les organisations du secteur public des pays en développement. Aussi est-il recommandé de *commencer* par considérer l'organisation comme une "boîte noire", d'examiner ce qu'elle produit et dans quel contexte elle le fait, les ressources qu'elle peut se procurer – et à ce moment-là seulement de plonger dans la boîte et d'en examiner les rouages.

Dans la métaphore de la voiture, l'analyse commencerait par examiner la fréquence des déplacements effectués, le volume de marchandises et le nombre de passagers transportés lors de ces déplacements, ainsi que leur destination, l'état des routes, les installations techniques et l'approvisionnement en carburant. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'on soulèverait le capot et qu'on démonterait le moteur.

4.2 Première étape: déterminez l'angle d'analyse

Avant d'entamer l'analyse en tant que telle, il convient en premier lieu de déterminer les organisations et acteurs à analyser. Pour ce faire, on partira *des objectifs du programme* pour lesquels un programme d'appui est envisagé – qu'il s'agisse d'un programme sectoriel, thématique ou d'un programme général de réduction de la pauvreté. S'il s'agit d'un simple projet, ses objectifs constitueront le point de départ. En d'autres termes, on recense les organisations et les acteurs en partant des objectifs. S'il s'agit d'une stratégie de réduction de la pauvreté, les objectifs renverront souvent au secteur public dans son ensemble ainsi qu'aux relations entre le secteur public et le secteur privé.

La logique qui consiste à partir des objectifs peut paraître simple, mais, souvent, les analyses des capacités commencent de façon restrictive en ne s'intéressant qu'à l'agence chargée de gérer les crédits accordés par le bailleur de fonds. Si l'on prend l'exemple d'un soutien à un programme au secteur éducatif, l'analyse pourra se focaliser étroitement sur le ministère de l'Éducation, des organismes régionaux et certains centres de formation, car ce sont ces entités qui mettront en œuvre le soutien. Toutefois, au moins deux autres entités jouent un rôle essentiel en ce qui concerne les performances de ce secteur: le ministère des Finances qui influe sur la décision et la date d'attribution des crédits aux différents secteurs et le syndicat des enseignants, dont dépend souvent le résultat.

Trucs et astuces: Projetez-vous dans le futur!

Pour choisir les organisations sur lesquelles concentrer l'analyse, commencez par les objectifs de la stratégie, du programme ou du projet en question... Puis remontez en arrière pour identifier les organisations concernées.

Souvent, il sera nécessaire d'évaluer les capacités d'un *réseau d'organisations*, qui pourrait aussi comprendre des acteurs de la société civile ou du secteur privé. Plus loin dans le texte, certaines des caractéristiques spécifiques des réseaux seront décrites.

4.3 Deuxième étape: concentrez-vous sur les réalisations (outputs)

Les réalisations sont les *produits et services directs* d'une organisation ou d'un réseau d'organisations, et le fruit des performances des organisations. Le service comptable par exemple est chargé de l'établissement des relevés comptables annuels. Un institut universitaire de formation des professeurs fournit un enseignement aux étudiants mais il est tributaire de l'approbation des programmes, des normes d'examen et des qualifications des formateurs que d'autres organisations fournissent ⁽²⁾. Si, en revanche, on considère la réglementation environnementale de la pollution produite par l'élevage, cette réglementation pourra comporter un cadre juridique, un système de permis, des procédures de déclaration, des programmes de contrôle et des activités visant à assurer l'application effective. À ce type de réalisations pourront participer des ministères centraux de l'Environnement et de l'Agriculture, des administrations régionales ou des gouvernements locaux, ainsi que des associations d'agriculteurs. Si l'accent est mis sur ces réalisations, les capacités de ce réseau particulier d'organisations doivent être évaluées.

Les réalisations (outputs) contribuent *aux résultats (outcomes)* qui à leur tour contribuent à *l'impact final*, soit une chaîne de résultats bien connue. Alors que pour l'aide au développement et la réduction de la pauvreté, la préoccupation essentielle sera orientée sur les résultats et l'impact, l'accent mis sur les capacités nécessite quant à lui de s'intéresser étroitement à l'effet immédiat des performances organisationnelles: les produits et les services. L'organisation n'en a pas

⁽²⁾ Si la réalisation (output), est définie comme "des professeurs diplômés", les étudiants deviennent alors une partie des ressources (une sorte de "matière première"). Cette vision pourra être celle de l'institut universitaire ou du ministère; les étudiants quant à eux pourront se concentrer sur les réalisations que doit fournir l'institut dans le domaine de l'enseignement, et ne voudront pas être assimilés à des ressources.

Trucs et astuces:

Concentrez-vous sur les réalisations et leurs perspectives plutôt que sur les activités d'appui et les moyens classiques!

Quel changement spécifique - au niveau des produits et des services – viserait un programme de soutien au DC? Pour répondre à cette question, les partenaires doivent se pencher sur les produits et services actuels et examiner dans cette perspective ceux de demain.

Cette démarche n'est pas aussi simple qu'elle en a l'air mais mieux vaut commencer par là que d'entamer une discussion sur l'assistance technique ou la formation!

entièrement la maîtrise (elle ne saurait du reste avoir sur tout une maîtrise absolue) mais elle en a tout de même plus que sur les résultats et l'impact.

Il est donc utile, dans un deuxième temps, d'évaluer la qualité et la quantité des *réalisations actuelles* (produits, services) des différentes organisations concernées, et les *tendances récentes* observées en ce qui concerne la qualité et quantité. Les réalisations *donnent des indications fiables sur les capacités*. Les niveaux actuels de production reflèteront également une capacité initiale qui, le plus souvent, se développe légèrement et progressivement et non de façon spectaculaire. Les niveaux de production pourront parfois connaître une évolution rapide sous l'effet d'un apport de ressources financières et lorsqu'ils sont soutenus par des capacités adéquates mais il ne faut pas s'attendre à une augmentation rapide et soutenables des capacités.

Par ailleurs, mettre l'accent sur les réalisations permet de mettre en évidence des niveaux de performance relativement *concrets*. Elle encourage donc, d'entrée de jeu, une *orientation sur les performances*, axée sur les résultats, qui peut contribuer à éviter que le soutien au développement des capacités ne se limite aux

moyens mis en œuvre ou à certaines activités comme la formation ou l'assistance technique, sans que soient définis des indicateurs adéquats de réalisation, capables de mesurer l'amélioration des performances. Autrement dit, le soutien au développement des capacités ne doit pas être assimilé à une forme d'aide fournie par une équipe d'assistance technique ou à une formation mais il doit être mesuré par des modifications spécifiques dans les réalisations.

Si la perspective retenue est une "grande" stratégie, par exemple une stratégie de réduction de la pauvreté, il est toujours intéressant de se concentrer sur les principales réalisations que le secteur public peut et doit fournir dans les secteurs clés, qui soient faciles à obtenir, durables et peu coûteuses. Il est clair cependant qu'une analyse menée à ce niveau – qui souvent met en lumière les initiatives ambitieuses prises pour réformer le secteur public – est une opération très complexe à la fois sur le plan technique et politique, qui nécessite des processus d'analyse beaucoup plus complets que ceux qui sont exposés dans cette note. La recherche des services et des produits que le secteur public peut et doit fournir demeure cependant au cœur du processus considéré.

4.4 Troisième étape: le contexte

Des facteurs liés au *contexte* structurel et institutionnel extérieur à l'organisation auront une influence sur celle-ci, tout comme les actions d'autres organisations et individus. Certains facteurs et acteurs pourront être *influencés* par l'organisation évaluée, tandis que d'autres – en particulier des facteurs structurels et institutionnels – ne pourront être *appréciés* qu'à court terme (par ex., une baisse des prix sur le marché mondial, des structures inégalitaires sur le plan social ou des relations hommes/femmes, des structures de pouvoir profondément enracinées dans la tradition reposant sur des systèmes récompensant financièrement la loyauté, des décisions de réduction de l'aide au développement prises par un pays donateur).

Il est utile de s'intéresser aux *facteurs structurels et institutionnels*, ainsi qu'aux *organisations et aux individus*:

Les individus et le processus de décision à court terme n'ont pas d'influence sur les *facteurs structurels*. Les facteurs suivants sont souvent jugés importants:

- l'histoire de la formation d'un État, les ressources et la légitimité officielle de cet État, et la relation entre les structures économiques et les structures étatiques;
- les ressources naturelles et humaines, les structures sociales et ethniques, les évolutions démographiques, les influences régionales, les pandémies de longue durée;
- la mondialisation, la géopolitique, le commerce mondial et les régimes d'investissement, les migrations, l'urbanisation.

Un État qui ne dispose que d'une faible légitimité ne saurait s'attendre à ce que ses citoyens croient aux promesses qui leur sont faites, par exemple que le produit de l'impôt leur permettra de bénéficier de services de bonne qualité. La fourniture à tous les enfants d'une éducation primaire de qualité dans un pays géographiquement étendu, comptant une population peu nombreuse et dispersée, pourra nécessiter le développement d'infrastructures, l'octroi d'incitations aux enseignants, etc., si coûteuses qu'une aide extérieure considérable pourra être nécessaire pendant au moins 50 ans, même en se fondant sur des scénarios de croissance optimistes.

De plus, les migrations et les pandémies comme le VIH/sida pourront avoir pour effet que des médecins ou des ingénieurs ne travailleront en moyenne que quelques années, avant de disparaître du marché du travail local. Améliorer la qualité de l'enseignement supérieur pourra accroître les possibilités de migration et, en fait, réduire l'offre de main-d'œuvre dans un pays si les conditions de rémunération et de travail demeurent non concurrentielles.

Le terme "*institutions*" est souvent utilisé comme synonyme d'organisations mais, dans ce contexte, il fait références à des structures sociales solides formées par des normes et des règlements qui confèrent solidité et sens à la vie sociale. Les institutions peuvent être formelles ou informelles et sont, par définition, lentes à faire évoluer. Au nombre des facteurs institutionnels jugés importants figurent:

- les normes gouvernant l'exercice du pouvoir et de l'autorité, du niveau de la famille à celui de l'État, y compris la façon dont le pouvoir est réparti entre les sexes;
- les normes sociétales qui dictent ce que les autorités publiques doivent faire ou non, et la façon dont doit être effectuée la gestion publique ("Comment les choses se font ici");
- le statut et le rang reconnus aux "détenteurs de l'autorité publique", qu'il s'agisse d'ânés, d'enseignants, de médecins, d'ecclésiastiques, de ministres ou de présidents;
- les normes qui régissent la réciprocité dans les échanges comme par exemple des régimes de faveur et des dons;
- les normes qui régissent la façon dont les lois et règles officielles sont considérées et appliquées par rapport aux séries de règles informelles.

Les normes et réglementations institutionnelles varient de façon importante entre les pays et les régions, et rien ne prouve qu'une série de facteurs institutionnels soit supérieure à une autre. Des organisations faiblement hiérarchisées et à petits effectifs peuvent représenter la réponse adéquate à un moment et dans un lieu donnés et une mauvaise réponse à d'autres moments et en d'autres lieux. Le fait de ne pas prendre en compte les facteurs institutionnels risque soit de faire échouer le développement des capacités soit de créer des résistances inutiles – ou, très probablement, les deux à la fois!

Les facteurs tant structurels qu'institutionnels peuvent sembler abstraits, et, étant donné que, par définition, ils échappent aux influences à court terme, leur analyse peut parfois s'apparenter à un exercice intellectuel qui n'offre guère d'intérêt pratique. En faire l'économie peut cependant être la première raison de l'échec du DC et du soutien au DC, et la plupart des analyses voient dans le manque d'attention porté au contexte l'explication de l'inefficacité du soutien au DC.

Les individus et les organisations, dont l'élite politique, les fonctionnaires, les organisations de la société civile, le pouvoir militaire, le pouvoir judiciaire, etc., poursuivent des intérêts particuliers. Quant aux bailleurs de fonds, ils suivent eux aussi un programme.

Comme on peut s'y attendre, il y a toujours de multiples agents ou acteurs qui adaptent leur processus décisionnel individuel ou collectif à celui des autres, de façon complexe et dynamique. Cette observation peut sembler banale mais elle a des implications très importantes pour les approches suivies en matière de DC et de soutien au DC: dans des environnements stables et prévisibles, il est possible d'établir une planification à la façon des ingénieurs: lorsqu'ils construisent un pont, les ingénieurs commencent par considérer les facteurs contextuels, puis conçoivent le pont en tenant compte de ces facteurs et enfin le construisent progressivement.

Imaginez-vous essayer de gagner dans n'importe quelle compétition sportive – par exemple au football – en adoptant une tactique pour toute la durée du jeu sans pouvoir en changer, alors que l'autre équipe adapterait quant à elle sa stratégie au fil du jeu... ce serait l'échec assuré! Les entraîneurs, à l'instar des généraux, revoient constamment les options, les stratégies et les tactiques, et, le cas échéant, même les objectifs – au départ, en effet, l'objectif peut être de gagner mais à la fin, un match nul, voire une défaite honorable, peuvent être acceptables. Le développement des capacités et le soutien à ce processus s'inscrivent dans des contextes dynamiques où interviennent de multiples acteurs, et auxquels s'appliquent les exemples de l'ingénieur que celui du sportif.

Tous ces facteurs – structures, institutions, organisations et individus – interagissent de façon dynamique et interdépendante. Le contexte structurel et institutionnel *façonne les capacités actuelles* et détermine à la fois *les moteurs de changement et les freins à ce changement* , auxquels les organisations et les individus – chacun à leur façon – s'adapteront, tout comme ils devront s'adapter les uns aux autres. Les individus et les organisations, ainsi que leurs capacités, sont *enracinés* dans un contexte institutionnel et structurel. Cela explique également que les individus, y compris les donateurs, ne sont pas en mesure d'articuler l'ensemble des facteurs profondément enracinés qui influent sur leurs choix et leurs actions.

Tous les acteurs de l'aide au développement pourraient cependant chercher à examiner et à analyser de plus près les moteurs du changement et les contraintes qui le freinent, ainsi que les facteurs qui façonnent les capacités actuelles. La plupart des organisations d'aide ont, de par leur mandat, et par choix, eu tendance à se focaliser essentiellement sur les possibilités qu'ont les individus ou certaines organisations d'encourager des changements de capacités, en accordant moins d'importance aux contraintes structurelles et institutionnelles qui pèsent à la fois sur les individus et les organisations. Il est cependant de plus en plus admis que ce type d'approches "volontaristes" ne fonctionne pas comme prévu, ce qui peut déboucher sur une autre vision très pessimiste, selon laquelle presque tout est déterminé par la structure et les institutions, si bien que les agents et, notamment, les donateurs, n'ont pratiquement aucune influence.

Entre ces différentes visions, il existe une position intermédiaire plus satisfaisante. Elle reconnaît que la structure et les institutions créent le cadre et déterminent les possibilités offertes aux individus et les contraintes auxquelles ils se heurtent. Et, du fait que les donateurs n'ont guère pris en compte les facteurs structurels et institutionnels, l'importance de ces facteurs est rappelée dans la présente note, qui met également en garde contre le risque de surestimer la valeur ajoutée que peuvent apporter les donateurs.

Trucs et astuces:**Une règle d'or: s'adapter au contexte!**

Négligeant de prendre en compte la façon dont le contexte influe sur les capacités et leur développement, certains ont cherché en vain à trouver la "solution miracle" sous la forme d'une meilleure – ou au moins d'une "bonne pratique" – qui pourrait indiquer ce que les donateurs doivent et peuvent faire.

Le fait de prendre en compte le contexte a pour conséquence que l'on cesse d'importer la "bonne pratique d'ailleurs". Cette approche n'a pas cessé d'être préconisée par les études et analyses effectuées au cours de ces dix dernières années: s'adapter au contexte constitue tout simplement "la bonne pratique"!

Toutefois si les facteurs structurels et institutionnels représentent un élément important et un peu négligé, ce sont les actions des individus et des organisations qui influenceront sur la façon dont le cadre changera – et leurs choix, par définition, ce qui peut être influencés, à court terme. Plus la prise en compte, par les donateurs et les acteurs internes, des moteurs et des freins au changement sera satisfaisante, plus leurs actions auront de chances d'être efficaces. Lorsque l'on traite des questions touchant aux capacités et à leur développement, il est donc essentiel d'analyser et de comprendre l'interaction entre les quatre séries de facteurs suivants: structures, institutions, organisations et acteurs individuels.

4.5 Quatrième étape: les moyens ou les ressources

Par moyens, il faut entendre les ressources financières, le personnel, la technologie, le matériel, les services et les connaissances provenant de toutes les sources, dont les agences de développement. Leur fourniture, de toute évidence, a une influence sur les options en matière de capacités et de changements de capacités – si des médecins d'un pays pauvre partent pour des pays riches ou des centres urbains, ce pays aura de sérieuses difficultés pour mettre en place les capacités nécessaires pour dispenser des services de santé dans des zones rurales éloignées. Ces moyens sont

acquis à l'extérieur de l'organisation (et peuvent donc être considérés comme faisant partie du contexte), mais, ils ne sont utiles que lorsqu'ils sont amenés à l'intérieur de l'organisation, et sont considérés comme les éléments importants des capacités de cette organisation.

Les analyses des contraintes aux capacités font souvent apparaître, dans leur grande majorité, un "manque de crédits", des "transports insuffisants", un "manque de personnel qualifié", etc. – en bref, l'absence des moyens adéquats.

Un accès limité aux ressources impose, de toute évidence, des limites objectives à ce que l'on peut faire. Une analyse qui s'en tiendrait à ce constat pourrait cependant présenter plusieurs carences: elle impute, facilement, à des facteurs extérieurs à l'organisation la responsabilité de certains dysfonctionnements, dont la cause apparente est indéniable et parfois très visible: la photocopieuse est vieille et en panne, il n'y a pas de transport, pas d'armoires pour les dossiers, pas d'ordinateurs, trop peu de personnel, etc. Tout cela est absolument exact, le problème supplémentaire étant que cela porte à conclure que la solution au soutien du DC est de fournir ce qui fait défaut, à savoir davantage de crédits, ce qui est précisément ce dont disposent les donateurs, qui sont également habilités à dépenser ces crédits.

Trucs et astuces:**Attention à ne pas limiter l'analyse au constat typique: manque de moyens!**

Manque de crédits, de compétences, de systèmes de planification, d'ordinateurs – ce type de constats met la plupart du temps en évidence "l'absence de solution". Il s'attache à décrire ce qui fait défaut ou ce qui va de travers – au lieu d'analyser pourquoi une situation est "justifiée" au sens où elle est la conséquence logique des facteurs environnants. Ce type de constats est souvent indirectement mécanique – un "manque de planification claire" aboutit à proposer d'opter pour une planification plus claire!

Des ressources limitées imposent de toute évidence des limites à l'action. Si les ambitions sont plus importantes que ce que les ressources permettent de faire, il convient soit de revoir à la baisse les ambitions, soit d'augmenter les crédits. Adapter les ambitions aux ressources est cependant rarement le seul problème, et l'octroi de crédits constitue rarement la solution permettant de renforcer durablement les capacités.

Il convient d'examiner plusieurs questions supplémentaires avant d'accepter un argument reposant sur "le manque de moyens":

- avant de tirer des conclusions, il est essentiel d'obtenir une vue globale des ressources (dépenses courantes et dépenses d'équipement) dont peut disposer l'organisation, avec une indication des sources d'où proviennent les rentrées.
- Une mauvaise adéquation entre les objectifs et les ressources va souvent de pair avec une mauvaise utilisation des rares ressources disponibles. Des ressources supplémentaires ne permettront pas en elles-mêmes de pallier ce type de mauvaise utilisation.
- L'insuffisance de crédits est souvent aggravée par des rigidités du budget officiel, qui généralement prévoit une somme trop importante pour les salaires par rapport à d'autres dépenses de fonctionnement.
- Les salaires officiels peuvent être bas mais certaines catégories de personnel peuvent recevoir des primes et des avantages en nature qui compensent le salaire de base peu élevé.
- Du fait d'incertitudes importantes quant à la possibilité de disposer de moyens et à la date de leur obtention, la planification des travaux et l'attribution des tâches peuvent se résumer à des exercices en grande partie symbolique – quelque soit le niveau des crédits.

4.6 Cinquième étape: allez voir à l'intérieur des organisations et des réseaux

Après avoir tourné autour de la "boîte noire", examiné les réalisations, le contexte et les moyens, il est bien entendu important d'aller voir à l'intérieur de la boîte. Les capacités organisationnelles sont certes façonnées et conditionnées par des facteurs internes et externes à l'organisation et par le contexte, mais elles se trouvent ancrées au sein de l'organisation ou du réseau d'organisations, et elles doivent être décomposées en différents éléments. La théorie organisationnelle offre plusieurs façons intéressantes de le faire pour les organisations (les réseaux seront examinés ultérieurement), dont l'une "the six box model" est présentée au schéma 2 ci-dessous. Toutes les six boîtes sont importantes, mais deux appellent des commentaires spécifiques:

Le leadership est la courroie de transmission entre les cinq autres boîtes. On peut remettre en question le rôle central et l'influence conférés aux dirigeants dans ce modèle mais il est acquis qu'il appartient à ces derniers de traiter des facteurs qui limitent les capacités et de réaménager les relations entre les "boîtes". L'importance du leadership particulièrement déterminante lorsque le secteur public est faiblement institutionnalisé. Cette question est d'autant plus importante si l'on veut voir aboutir des initiatives en matière de DC et d'autres mesures relatives à des changements organisationnels.

La boîte "récompenses" mérite une attention particulière dans la mesure où les capacités d'une organisation et ses performances dépendent fortement de la motivation du personnel. Le système officiel de rémunération, de primes et autres indemnités de ce type, fait partie du système de récompenses ou d'incitations offert par l'organisation. L'existence d'un système officieux de récompenses a cependant aussi son importance car ce n'est pas parce qu'il existe un système officiel que les individus auront le sentiment d'être récompensés et se comporteront en conséquence. Ce qui montre l'influence de certains

facteurs tels que le développement personnel et la satisfaction dans les relations sociales, le prestige et la reconnaissance qui s'attachent au fait de travailler pour telle ou telle organisation, la fierté professionnelle et

le service rendu à la collectivité dont on fait partie ou à son pays. Ce type de facteurs liés aux systèmes de récompenses offerts par les organismes publics revêt souvent une grande importance.

Trucs et astuces: Incitations à la performance

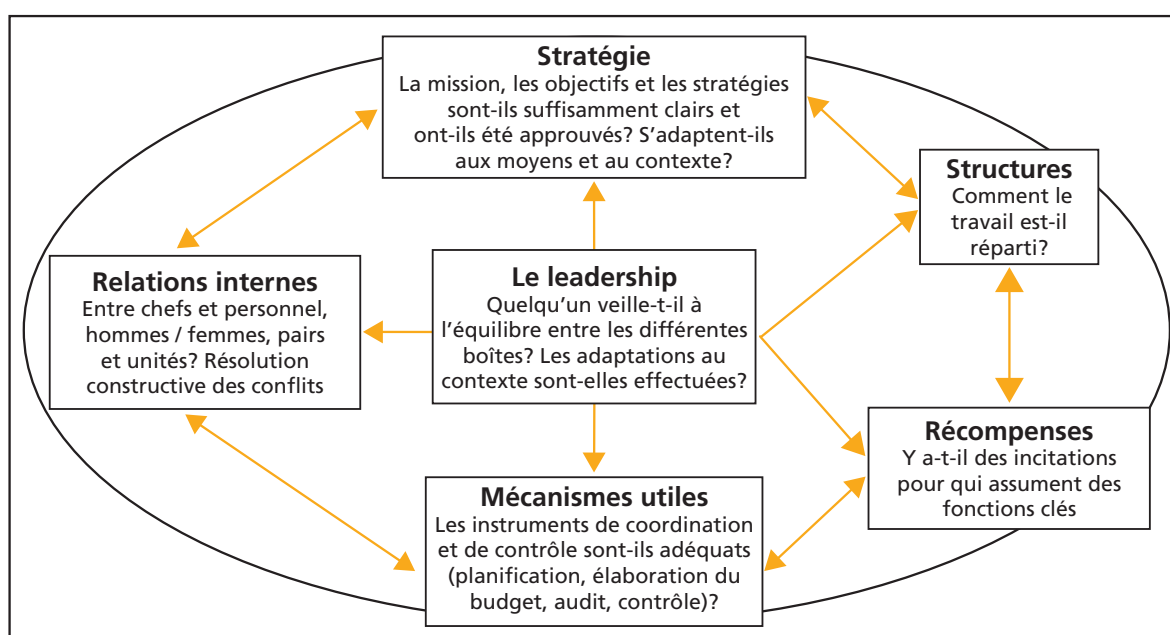
Même dans des environnements relativement contraignants, certaines organisations obtiennent de meilleurs résultats que d'autres. Cette différence ne s'explique pas uniquement par les personnes qui sont à la tête de l'organisation mais ce facteur est essentiel car de bons dirigeants peuvent trouver comment améliorer l'éventail des incitations offertes au personnel. De façon générale, ce type de dirigeants est motivé par la recherche de performances et de résultats plutôt que par la soif de pouvoir ou l'ambition personnelle.

Même s'il est important d'avoir des dirigeants compétents et des incitations adéquates, ce n'est pas cependant la panacée: dans des systèmes de pouvoir qui s'appuient fortement sur la hiérarchie et la fidélité, des responsables trop nombreux et trop brillants peuvent vite être perçus comme un obstacle indésirable par les dirigeants de l'organisation – les plus subtils d'entre eux en sont parfaitement conscients et risquent d'adapter leur comportement en conséquence...

Pour chacune de ces six boîtes, un système formel (ce qui est écrit sur papier) et un système informel (ce que les gens font en réalité) coexistent. Un système n'est pas meilleur que l'autre. Pour analyser le système formel, on se fonde en partie sur les déclarations de l'organisation, ses tableaux et rapports, et, en partie, sur l'adéquation de tous ces éléments au contexte dans lequel fonctionne l'organisation. L'analyse du système informel, est de toute évidence plus complexe, et vise à confirmer s'il existe une concordance adéquate entre les deux systèmes. Cet aspect sera approfondi dans la partie suivante.

Lorsqu'on examine les éléments internes à une organisation, il est important de garder à l'esprit que *le fait de recenser les problèmes internes n'implique pas automatiquement que l'on doive les aborder directement* ou au moyen d'une approche "interne". Les problèmes de capacités internes pourront souvent être traités plus efficacement par des approches visant à modifier les facteurs contextuels qui influencent les capacités internes.

Schéma 2: le "modèle des six boîtes"



Le réseau d'organisations

Dans les approches programmes telles que l'approche sectorielle, on part des réalisations, incluant souvent un réseau d'organisations, comme les ministères centraux aux gouvernements locaux, la société civile et les organisations du secteur privé, qui peuvent tous utilement contribuer à l'obtention de certains produits et services spécifiques. L'approche des systèmes ouverts s'applique également pour l'analyse des réseaux – le réseau produit des réalisations (qu'aucune des organisations ne peut produire seule), il s'inscrit dans un contexte, et il met en œuvre des moyens. Les questions de développement des capacités doivent ainsi souvent être traitées du point de vue d'un réseau.

Les réseaux d'organisations ont en commun trois caractéristiques importantes:

- l'interdépendance,
- la diversité des objectifs, et
- des modes d'interaction (assez) stables.

Les réseaux existent parce que les organisations ont besoin des ressources d'autres organisations (fonds, personnel, technologie, produits, informations, assistance, services, décisions, etc.) pour produire des réalisations. L'interdépendance est, bien entendu, variable, certaines organisations étant plus importantes que d'autres pour la production d'une réalisation spécifique ou ayant plus de pouvoir. Bien entendu, au sein d'une organisation, on observe également une interdépendance entre les unités, si bien que cette caractéristique ne distingue pas en elle-même les réseaux des organisations composées de différentes unités.

La diversité des objectifs est plus grande au sein des réseaux que des organisations. Dans ces dernières, différentes unités peuvent s'occuper de différents aspects liés à l'objectif général de l'organisation – dans un réseau, ce type d'objectif général n'existe pas. Par exemple, même si un ministère de l'Industrie participe à la réglementation de l'environnement, ce n'est pas là son principal objectif. Toutefois la différence en ce qui concerne la diversité des objectifs est plus une différence de degré que de nature: de nombreux organismes publics poursuivent de multiples objectifs

Trucs et astuces:

Limites du fonctionnement en réseau

Dans un monde de plus en plus spécialisé qui échappe à un contrôle central, le fonctionnement en réseau est devenu une notion qui n'a pratiquement que des connotations positives.

Quand il s'agit de réunir des acteurs de différentes organisations, du secteur public et privé, le fonctionnement en réseau est moins évident. On aboutit couramment à deux situations moins satisfaisantes que prévu:

- le réseau des condisciples dont la force et la faiblesse résident dans les relations personnelles: les condisciples peuvent partir ou peuvent avoir leur propre programme.
- Ou le "comité de coordination" où tout le monde est présent mais où rien ne bouge réellement car ce comité est tributaire des crédits apportés par les donateurs, et il s'efforce de remplacer des mécanismes qui ne fonctionnent pas, sans bénéficier du soutien des autorités au plus haut niveau.

pas forcément compatibles et s'efforcent de concilier des valeurs et des intérêts différents.

Contrairement aux organisations prises isolément, les réseaux n'ont généralement pas à leur tête une autorité centrale officielle, si ce n'est une autorité très lointaine (par ex. le président). Personne ne peut donner d'ordres à un réseau – les participants négocient sur les positions, les contributions – et tout le reste. Les tentatives visant à formaliser les réseaux (code de déontologie, protocole d'accord) ne fonctionnent généralement que lorsqu'il est plus intéressant pour certains de ses membres de rester dans le réseau que de le quitter.

Un excellent exemple des énormes défis du fonctionnement en réseau est fourni par les tentatives faites pour harmoniser et aligner les interventions des nombreux donateurs dans les pays tributaires de l'aide.

S'agissant des capacités des réseaux dans les pays partenaires, le développement des capacités et le soutien qui y est apporté peuvent se focaliser sur le renforcement des unités du réseau. Le développement des capacités peut également être nécessaire pour améliorer les relations au sein du réseau: améliorer les interactions, modifier les processus de négociation, partager les informations, améliorer la coordination et créer des incitations encourageant l'ensemble des acteurs à apporter leurs contributions.

5. Gratter le vernis

5.1 Deux dimensions des capacités: “fonctionnelle-rationnelle” et “politique”

Recueillir des informations de base sur une organisation peut présenter certaines difficultés mais il n'est pas nécessaire d'être polytechnicien pour y parvenir. Les difficultés réelles commencent lorsque l'on recherche les véritables causes des niveaux actuels de performance, les moteurs et les freins au développement des capacités. Revenons un instant à la métaphore de la personne évanouie: s'il est facile de constater qu'il faut que l'état de santé de cette personne s'améliore, il est beaucoup plus difficile en revanche de déterminer si cet évanouissement est dû à un manque d'oxygène, au monoxyde de carbone, à des carences alimentaires, des bactéries, un coup de poing, une attaque ou quelque chose de complètement différent. Prescrire à la personne les remèdes qui lui permettront à l'avenir de ne plus s'évanouir en la rendant plus résistante peut également s'avérer complexe.

Aller voir ce qui se cache sous la surface d'une organisation est aussi complexe que de chercher ce qui se dissimule derrière l'apparence d'une personne. Les organisations, tout comme les personnes, ont une apparence extérieure mais elles ont également des aspects informels et cachés qui sont déterminants pour les performances. Tout n'est pas consigné par écrit ni ne peut être extrait de rapports, de comptes et de plans, et tout n'est pas montré aux “personnes extérieures” – non pas nécessairement parce que cela nuirait à l'organisation mais parce qu'on le juge inadéquat ou simplement sans intérêt. Le fait que la belle-sœur du directeur exécutif soit mariée au chef des services comptables peut être connu de tous dans l'organisation, et, ne présenter aucun intérêt. Mais il peut également avoir de l'importance, tout comme le fait que, dans la plupart des organisations, on accepte que certaines règles formelles ne soient pas respectées, et même on s'y attend, alors que certaines règles informelles que personne n'aurait l'idée d'officialiser sont strictement respectées.

Par conséquent, on ne doit pas interpréter l'approche des systèmes ouverts comme signifiant que les organisations ne cherchent qu'à atteindre des objectifs annoncés officiellement; que le personnel et les acteurs extérieurs approuvent ces objectifs et souhaitent les poursuivre et que les règles, structures et processus formels mis en œuvre *au sein* de l'organisation déterminent les performances. De ce point de vue, de mauvaises performances sont, comme on l'a déjà indiqué, souvent interprétées comme révélant un manque de “fonctionnement rationnel”. Cela se traduit souvent par l'absence d'une planification adéquate, de descriptions détaillées de postes, d'une structure appropriée, d'une bonne organisation des tâches et des réunions de direction, ou de compétences spécifiques – en bref, par l'absence de tout ce que l'on peut considérer comme la marque d'une organisation saine et efficace.

Trucs et astuces:

Au-delà de l'analyse fonctionnelle-rationnelle, intéressez-vous à la dimension politique et au pouvoir?

Comprendre la logique d'une situation donnée est beaucoup plus difficile que de constater les carences en se référant à une situation idéale, qui normalement reflète l'image idéale d'un État moderne dans les pays industrialisés. L'approche fonctionnelle-rationnelle aboutit souvent à déterminer des objectifs de performance qui sont sans rapport avec les capacités existantes. Pour être réaliste, l'analyse doit intégrer les dimensions “politiques” qui influent sur les capacités et leur développement.

Toutefois, comme l'expérience l'a montré, ce type d'approche limitée est en temps normal inefficace si elle est utilisée seule. Elle néglige plusieurs questions épineuses et souvent informelles ou cachées, telles que les relations de pouvoir au sein et à l'extérieur des organisations, la poursuite d'autres intérêts que ceux qui concernent la tâche précise considérée et les conflits touchant aux mandats, à l'influence et aux ressources.

Elle ne prend pas en considération les processus et les structures informelles ni les relations informelles entre les acteurs clés. Elle sous-estime l'influence des facteurs et des agents externes. Enfin, en mettant l'accent sur les carences recensées, elle néglige ce qui marche bien dans l'organisation et la rationalité souvent subtile qui la fait tourner.

La dimension "fonctionnelle-rationnelle" de l'analyse organisationnelle doit donc être complétée par ce que l'on peut qualifier de dimension "politique" des organisations, comme cela est indiqué dans l'encadré 1 ci-dessous.

Il est important de souligner que ces deux dimensions analytiques sont nécessaires. Les organisations ne sauraient fonctionner sans qu'un pouvoir ne s'exerce ni sans qu'il y ait un certain degré d'ordre pragmatique et de rationalité sur le plan de l'organisation. De même, les organisations ne sauraient fonctionner sans qu'il y ait interaction entre les normes et règles formelles et informelles. Partir du principe que le personnel ne se préoccupe que des objectifs officiels poursuivis par son organisation et non de ses propres intérêts est une vision naïve, quel que soit le pays considéré; partir du principe opposé – à savoir que ses choix ne

sont dictés que par la poursuite rationnelle et étroite de ses propres intérêts (carrière, pouvoir, argent, statut, liberté...) est une vision cynique et erronée qui ne tient pas compte du fait que les êtres humains sont également, à des degrés divers, altruistes, et cherchent à se réaliser en mettant leurs compétences professionnelles au service de l'intérêt général.

La "politique des organisations" s'est imposée, dans les organismes du secteur public comme du secteur privé, mais souvent de façon plus prononcée dans le secteur public. Les organismes du secteur public doivent plus souvent concilier plusieurs valeurs et objectifs ainsi que des intérêts divergents. Les organisations du secteur privé quant à elles disparaissent si leur politique interne les rend inefficaces (le fait toutefois que cela se produise illustre bel et bien que la politique est aussi très présente dans les organisations privées). Si on met l'accent sur un secteur ou l'ensemble du secteur public, la politique ⁽³⁾ menée au sein et à proximité des organisations de ce secteur englobe des questions plus vastes touchant à l'autorité générale de l'État, aux mécanismes de contrôle social et de gouvernance, qui sont toutes liées aux caractéristiques du système socio-politique, qui là encore est influencé par les facteurs structurels et institutionnels et les acteurs.

Encadré 1. Les dimensions "fonctionnelle-rationnelle" et "politique" des organisations dans l'approche des systèmes ouverts

	Dimension "fonctionnelle- rationnelle"	Dimension "politique"
Principale unité d'analyse	L'organisation en tant qu'entité soumise à certaines exigences fonctionnelles; accent sur le système "tâches-travail"	Sous-groupes animés par des intérêts personnels, qui constituent des alliances fluctuantes; accent sur les systèmes de pouvoir et de loyauté
Moteurs du changement	Sens des normes et de la cohérence, motivation intrinsèque	Sanctions et récompenses, motivations extrinsèques
Image que l'on a des individus	Collaborateurs qui se préoccupent des intérêts de l'organisation	Individus se préoccupant surtout de leur intérêt personnel
Leviers du changement	Approches participatives et apprentissage commun, recherche de la meilleure solution technique	Conflits internes avec des acteurs puissants
Efforts de changement	Systèmes, structures, compétences, technologie et communication internes	Motivation, limogeage des adversaires et embauche d'amis, pressions sur les clients
"Style" de l'analyse	Naïf	Cynique

⁽³⁾ Certaines agences préfèrent parler d'"économie politique" plutôt que de "politique".

5.2 Sur quels aspects faut-il mettre l'accent lors du processus d'analyse?

Quand on passe en revue les différentes étapes du processus d'analyse des capacités exposé dans la partie précédente, il est important d'examiner aussi bien la dimension fonctionnelle-rationnelle que la dimension politique mais il importe également d'être pragmatique et de faire des choix.

En fonction du contexte, on pourra s'intéresser à différents facteurs et à plusieurs dimensions: si une organisation, n'est pas en mesure de produire les réalisations prévues par son mandat, et si les niveaux de rémunération et d'autres incitations sont clairement insuffisants pour encourager le personnel à être performant, il n'y aura guère de raison de s'étendre sur des aspects détaillés des systèmes et des procédures de travail "transactionnels"; en revanche, il sera plus justifié d'évaluer si les réalisations à produire constituent réellement une priorité ou si les faibles incitations participent d'un phénomène qui touche l'ensemble du secteur public, et, dans l'affirmative, s'il est possible d'améliorer les incitations offertes dans l'organisation considérée, sans effets de distorsion à plus long terme.

Trucs et astuces: Soyez pragmatiques et restez informés

Il n'existe pas de recette indiquant le niveau de détails dans lesquels doit entrer l'analyse des capacités. Cela dépend de l'objectif recherché (les décisions auxquelles l'analyse aboutira) et des circonstances. Une analyse peut facilement se perdre dans des détails sans importance, tout comme elle peut négliger des facteurs critiques et sensibles. L'expérience et les compétences adéquates sont les meilleurs moyens d'éviter ces deux écueils.

Ainsi, exception faite des étapes initiales, il n'y a pas de modèle qui indique là où doit commencer ou s'arrêter l'analyse des capacités. Les facteurs internes et externes *significatifs* doivent être pris en considération.

Une tâche difficile mais essentielle pourra consister à éviter de *négliger* des facteurs critiques importants – par exemple ceux qui sont les plus délicats, sensibles, informels et contestés, et que l'on serait de ce fait tenté de laisser de côté. Parmi eux figurent les facteurs institutionnels et structurels, le pouvoir et les intérêts, ainsi que les facteurs qui influent sur la concrétisation effective du DC.

5.3 Facteurs institutionnels et structurels, pouvoir et intérêts

Distinguer les facteurs institutionnels et structurels *pertinents* de ceux qui ne le sont pas, et en tirer les conséquences est un exercice difficile et délicat. Pour illustrer brièvement ces propos, on pourra prendre l'exemple du poids de l'État par rapport à celui de la société dans un pays en développement.

On peut faire valoir que de nombreux pays en développement ne possèdent pas les caractéristiques que l'on associe normalement à l'État moderne: ils n'ont pas à leur disposition les ressources financières, humaines et le pouvoir nécessaires pour faire régner l'ordre et assurer l'administration de l'ensemble du territoire de façon efficace, et pour fournir à la population des services de qualité. Leurs dirigeants ne sont pas soutenus par de vastes groupes sociaux bien organisés, qui défendent leurs intérêts économiques propres dans une économie fondée sur des règles et des contrats.

Dans les économies fondées sur les relations, les relations de parenté et de clientélisme sont efficaces et utilisables, mais ne conduisent pas nécessairement à des changements. Dans cette analyse, de nombreux pays en développement apparaissent comme des États fragiles enracinés dans des sociétés fortes. Les dirigeants doivent donc ménager et, le cas échéant, récompenser les hommes forts locaux et leurs partisans fidèles au cœur du pouvoir, et, pour conserver le pouvoir relatif dont ils peuvent disposer, il se peut qu'ils doivent également diviser l'opposition et affaiblir les candidats potentiels qui briguent leur place.

Même dans ce contexte, des changements et des réformes sont possibles. Des élites progressistes au pouvoir peuvent réussir à promouvoir des réformes en faveur des personnes démunies, des institutions plus saines, la transparence et des mécanismes permettant une gestion responsable. Il faut toutefois souvent s'attendre à des revers – si, par exemple, un ministère des Finances, sous l'influence de dirigeants éclairés, renforce ses capacités et commence à imposer à d'autres une discipline budgétaire et la maîtrise des dépenses, il est très probable que les personnes dont la loyauté a été récompensée par la charge d'un ministère réagiront ou que le chef du gouvernement pourra percevoir un ministère des Finances trop puissant comme une menace possible pour sa propre position, et, partant, révoquer le ministre et muter le personnel clé.

Ainsi les donateurs qui s'efforcent de "ramener le budget au centre du processus d'élaboration des stratégies" peuvent rencontrer de sérieuses difficultés, jusqu'à ce qu'ils prennent conscience des contraintes qui entravent leurs efforts, et modèrent leur zèle pour se limiter à ce qu'il est réaliste d'espérer. D'autres, qui espèrent que la décentralisation sera décisive améliorer la fourniture des services pourront perdre de vue que cette décentralisation pourrait couper des "canaux de transmission du pouvoir" entre les hommes influents au niveau régional et le centre, modifier des équilibres régionaux et/ou ethniques et, partant, risquer de transformer les fondements mêmes sur lesquels repose le pouvoir de l'élite dirigeante. Cela pourra être positif mais cela pourrait également provoquer l'effondrement d'un État fragile dépourvu de structure de pouvoir prête à prendre la relève.

Discuter des questions de pouvoir et des éventuels droits acquis est délicat, quels que soient le contexte et l'organisation considérés. Il doit également, toutefois, être clair que le fait de soutenir un secteur ou le budget national, sans chercher à analyser ce type de facteurs structurels et institutionnels, peut induire de fausses attentes et se traduire par un soutien mal orienté, et par l'impossibilité de renforcer

les capacités. Par exemple, insister sur le recrutement ou la promotion en fonction du mérite et non de la loyauté, et soutenir l'externalisation du recrutement confié à une société d'audit multinationale, ou encore instaurer la transparence dans les procédures de promotion peuvent sembler des mesures sensées évidentes pour limiter le népotisme.

Mais il peut également être impossible, d'un point de vue politique, pour un ministre, d'accepter ce type de mesures, et de nombreux exemples montrent comment ce type de "réformes", si elles sont acceptées, sont détournées et mises à mal. Plutôt que de s'orienter vers le mérite fondé sur les compétences professionnelles, une première mesure réalisable pourrait être d'accepter le mérite fondé sur la loyauté mais en s'efforçant de le compléter, de façon à ce que ce soient les plus compétentes des personnes loyales qui soient recrutées ou promues.

6. De l'analyse à l'action: changement et développement des capacités

S'intéresser aux facteurs tant internes qu'externes ainsi qu'aux dimensions fonctionnelles-rationnelles et politiques est souvent la meilleure manière de renforcer les capacités de l'organisation. Une approche ne prenant en considération qu'une seule dimension aura peu de chances de succès. Parallèlement, pour que les efforts de DC soient fructueux, il convient de les inscrire dans une approche stratégique, qui soit moins exclusive et ne se limite pas au court terme.

débouchant sur un changement au niveau de ce qu'on appelle "des facteurs de transformation internes" (par exemple dans les engagements pour procéder à ces changements et pour piloter ce processus). Les changements au niveau de ces facteurs de transformation sont nécessaires pour veiller à ce que le changement "transactionnel" – les améliorations concrètes des procédures et des structures opérationnelles, etc. – ait un impact plus vaste sur les performances. Le modèle met en garde contre le fait de se concentrer exclusivement sur les aspects internes, fonctionnels-rationnels, des organisations. Il préconise aussi d'éviter de partir du principe que le soutien aux "changements transactionnels" dans le cadre du DC, aura un impact plus large, à moins que l'environnement et la "politique organisationnelle" ne soient propices au changement.

6.1 Quatre types de changement

L'encadré 2 ci-dessous indique les quatre champs cibles pour l'analyse des capacités, qui découlent des précédentes parties, et il indique également quatre autres domaines d'action en ce qui concerne le développement des capacités. Les changements au niveau des facteurs externes peuvent être le moteur le plus puissant de changement organisationnel,

Encadré 2: quatre types d'action en vue de promouvoir le changement

	Accent sur la dimension "fonctionnelle-rationnelle"	Accent sur la dimension "politique"
Accent sur les facteurs internes à l'organisation	1. Faire en sorte que les tâches soient exécutées	2. Bien répartir le pouvoir et concilier les différents intérêts en présence
Accent sur les facteurs externes	3. Créer un "environnement propice" à l'exécution des tâches	4. Pousser/faire pression de l'extérieur le changement dans les relations de pouvoir internes.

On trouvera ci-dessous certaines informations détaillées sur ces quatre champs, y compris une série indicative d'activités en matière de développement des capacités:

1. Faire en sorte que les tâches soient bien exécutées

- *Objet de l'analyse:* organisation interne du travail - technologie, procédures, ordonnancement des tâches, processus d'information et de retour d'information, éventail des qualifications, gestion des ressources humaines, ainsi que changements "transactionnels" au niveau de ces facteurs; on utilise généralement pour les analyses le "modèle des six boîtes" (ou d'autres modèles et grilles d'analyse).

- *Actions possibles de DC:* le changement de systèmes, de nouvelles structures organisationnelles, la codification de nouvelles procédures dans les manuels, la technologie, le développement des

compétences, la formation à la gestion et les activités de développement des ressources humaines constituent ici les interventions classiques. L'essentiel du soutien des donateurs au DC est contenu dans cette catégorie. Certains concepts volontiers utilisés dans le domaine de la consultance, tels que "la reconfiguration des processus de travail" et "la gestion totale de la qualité" relèvent également de cette catégorie. Les aspects "plus simples" de la vie de l'organisation peuvent aussi être traités sous cette rubrique – améliorations des techniques et des styles de communication, relations humaines, aptitude à diriger des hommes.

2. Bien gérer le pouvoir et concilier les différents intérêts en présence

- *Objet de l'analyse:* répartition et exercice du pouvoir et de l'autorité, conflits internes, poursuite de différents intérêts, et transformations au niveau de ces facteurs. Il convient de souligner que des intérêts qui ne sont pas pleinement conformes aux objectifs officiels de l'organisation peuvent être tout à fait légitimes, par exemple l'intérêt que peut avoir le personnel pour la sécurité de l'emploi ou le congé de maternité, qui ne contribue pas aux performances organisationnelles.
- *Actions possibles de DC:* promotions, licenciement, soutien axé sur "des groupes de réformateurs", appui à des sanctions frappant la recherche de rente, octroi au personnel clé de primes récompensant les performances, négociation des conditions de travail, aménagement au niveau de l'équipe dirigeante.

3. Créer un "environnement propice à l'exécution des tâches"

- *Objet de l'analyse:* facteurs et incitations externes qui influencent et affectent certains aspects des capacités organisationnelles liées à sa mission et à ses tâches. Par ex. un règlement environnemental limitant l'utilisation des pesticides affectera certaines unités de production. Une loi sur la décentralisation donnant aux régions mandat de construire et d'entretenir des établissements scolaires modifiera le programme des administrations régionales.
- *Actions possibles de DC:* copiant la tendance observée en particulier dans les pays anglo-saxons, il est devenu courant de dissocier ou de protéger certaines fonctions (banques centrales, douanes, perception des impôts, administration routière) par l'établissement d'agences indépendantes, à l'abri des influences politiques et échappant à la rémunération en moyenne médiocre offerte dans le secteur public. Outre ce phénomène d'établissement d'agences, la budgétisation axée sur les résultats, la modification de la dotation financière, une modification du mandat officiel/légal ou des normes techniques plus étendues, la mise en place d'agences de surveillance et l'organisation d'audits externes relèveraient essentiellement de cette catégorie. Souligner et contrôler la qualité et la quantité des réalisations, comme le préconise la présente note, relèverait également de cette catégorie.

4. Provoquer de l'extérieur le changement dans les relations de pouvoir internes

- *Objet de l'analyse:* facteurs et incitations externes qui influencent la répartition du pouvoir et de l'autorité, conflits et poursuite d'intérêts différents au sein de l'organisation. L'existence d'un réseau puissant d'anciens élèves ou le recrutement à des postes de hauts responsables issus que d'une seule région, d'un seul groupe ethnique ou d'un seul parti politique, peut freiner la mise en place d'un changement plus important, et les organisations obsédées par le maintien des droits acquis et la recherche de rentes illégales peuvent se laisser enfermer dans cette obsession. La domination d'une catégorie professionnelle ayant une forte éthique – enseignants, médecins, policiers – peut garantir des niveaux de performance de base mais aussi créer un peu partout des obstacles au changement.
- *Actions possibles de DC:* formation d'alliances d'agents extérieurs assez puissantes pour imposer des changements. Pression exercée à la base par les utilisateurs pour réclamer performances et responsabilisation; soutien à des groupes de défense de certains intérêts et à des groupes de pression, formation s'adressant aux hommes politiques et aux journalistes. Les scandales et les événements exceptionnels ont souvent un effet puissant et imprévisible dans ce domaine, créant une dynamique qui peut aboutir à des changements des facteurs "transformationnels" au sein des organisations.

L'objectif n'est pas ici de fixer un ensemble spécifique d'interventions possibles pour chacune des quatre dimensions mais d'insister sur le fait qu'une approche ne prenant en compte qu'une seule dimension risquerait la plupart du temps d'échouer. L'analyse doit porter sur l'ensemble des quatre champs de même que sur la conception des processus de changement et du soutien au changement. La meilleure recette en matière d'intervention dépend de la configuration des facteurs – et on ne saurait émettre de généralisation à cet égard.

6.2 Aborder le changement sous un angle stratégique

Les changements organisationnels impliquent généralement des conflits d'*autorité et de pouvoir*. Une stratégie de changement réalisable doit se fonder sur une connaissance très fine des différents théâtres dans lesquels se jouent ces conflits, ainsi que des alliés et des adversaires. Changer la gestion suppose notamment qu'il faut gérer l'opposition, concevoir et annoncer, à grand renfort de publicité, des mesures ayant des effets positifs immédiats, profiter des moments opportuns, et s'assurer et conserver des alliances acquises à votre cause.

Les approches figées qui définissent les résultats, les activités et les ressources à mettre en œuvre avant de démarrer le processus de DC sont particulièrement mal adaptées pour réussir le changement. Elles le sont également lorsqu'il s'agit de prévoir les besoins futurs notamment les moyens à mettre en œuvre, ou de modifier les activités et les résultats, voire même de revoir les objectifs.

Trucs et astuces:

Soyez pragmatique! Optez pour une approche stratégique et graduelle

Faire preuve de détermination et piloter le processus de changement, tout en disposant d'un pouvoir suffisant, sont souvent considérés comme les conditions clés du succès. Mais cela ne suffit pas: une bonne conception des programmes de DC adaptée au contexte est nécessaire, en s'appuyant sur l'expérience nationale et internationale.

La détermination à œuvrer en faveur du changement et le pouvoir pour le faire aboutir ne sont pas toujours constants sans compter le fait qu'une conception peut ne pas convenir d'un bout à l'autre du processus.

Les grands projets de DC réussissent rarement, de même que les approches *ad hoc*. Les objectifs devront être suffisamment clairs mais le chemin ne sera pas forcément linéaire ou marqué par de grandes avancées. Cette approche a été qualifiée de "gradualisme stratégique"⁽⁴⁾.

Etant donné que le changement implique généralement des conflits, un engagement clair des dirigeants à *œuvrer en faveur du changement et à piloter ce processus* est peut-être le facteur le plus important. Cette détermination doit être affichée clairement. Certains individus ou groupes qui occupent une position centrale doivent, au minimum, manifester publiquement leur adhésion intellectuelle et leur engagement en faveur du changement. En outre, on doit pouvoir observer que les dirigeants s'investissent dans le changement (au niveau de leur position officielle, leur réputation, leur capital politique, voire leur respect d'eux-mêmes) - investissement qui risque d'être perdu si le changement se solde par un échec.

Montrer que l'on est en mesure de mobiliser les autres pour qu'ils soutiennent les changements est un aspect important de cet investissement. Cela indique que la détermination se fondera également sur un calcul des gains et des pertes potentiels liés à ce processus, calcul que peu de personnes feront à la légère.

Troisièmement, *la portée et l'horizon temporel du changement* sont importants – non seulement eu égard aux types de conflits qui risquent de surgir, mais aussi à l'engagement et aux capacités organisationnelles nécessaires pour mettre en œuvre ces changements sur le terrain. Des changements plus radicaux et novateurs pourront être possibles si la stabilité des structures de pouvoir, des systèmes politiques ou des positions individuelles est menacée, et que la réforme est perçue comme une réponse à cette menace. Il y a des chances à ce moment-là que des visions audacieuses, très séduisantes, présentées au début du processus favoriser mieux le changement – en contribuant à mobiliser un soutien politique – que des objectifs réalistes, sans grande envergure et calculés de façon méticuleuse. En l'absence de ce type de crise, dans des situations de relative stabilité, une approche plus graduelle des efforts de changements aura plus de chances d'être politiquement réalisable car elle s'inscrit dans une perspective à long terme (horizon de 10 à 25 ans).

⁽⁴⁾ Cette expression a été utilisée par Brian Levy, co-éditeur de "Building State Capacity in Africa", (Banque mondiale, 2005), lors d'une conférence sur le DC dans les approches fondées sur des programmes, tenue à Washington en avril 2005.

Quatrièmement, il faut accorder un intérêt à la séquence des actions car les ressources sont souvent limitées et il est pratiquement impossible de tout réaliser en une seule fois. Il n'y a pas une bonne façon de procéder mais plusieurs options envisageables. Dans certains contextes, les efforts de développement des capacités doivent porter sur les structures dont les pays ont besoin pour gérer leurs propres réformes (unités/services/ministères chargés des réformes du secteur public.). Dans d'autres situations, ces efforts doivent être axés sur les organisations jugées importantes pour l'ensemble du secteur public (telles que l'administration fiscale, le pouvoir judiciaire, les organismes d'audit, etc.). Une troisième stratégie consiste à s'intéresser à l'amélioration des processus de base; une fois ceux-ci pris en compte de façon satisfaisante, on va passer à des questions plus sensibles et plus "politiques".

Cette approche "en séquences" n'est pas sans risques. Elle peut mettre uniquement l'accent sur les étapes initiales et se transformer en "approche fragmentée", au lieu de favoriser une démarche ordonnée dans une perspective à long terme. La division en séquences ne signifie pas qu'il faille faire une seule chose à la fois. Au contraire, cela peut impliquer que divers acteurs mènent des activités simultanées.

Le défi que doit relever toute stratégie de changement est de parvenir à un équilibre satisfaisant (dans le contexte) des incitations et des pouvoirs en faveur du changement, à l'extérieur et au sein des organisations. Un changement plus vaste aura plus de chances de se produire lorsque des pressions fortes s'exercent dans ce sens du côté de la demande, à l'extérieur de l'organisation (clients, usagers, personnalités influentes, organes de surveillance, concurrents ou quasi-concurrents, etc.).

Les caractéristiques fondamentales des processus de changement expliquent la raison pour laquelle le développement et les changements de capacités constituent essentiellement une question interne et domestique.

Le cadre de réflexion exposé ci-dessus n'offre pas de recettes toutes faites pour réussir un changement durable de capacités; il se veut au contraire un cadre systématique d'analyse des processus et des facteurs qui influent de façon positive ou négative sur ces changements.

On pourra trouver décevant que les conseils en matière de DC ne soient pas plus spécifiques, concluants et, comme toute bonne recette, faciles à suivre et à appliquer. Un bref examen de la façon dont les organismes du secteur privé les plus performants ont atteint leur niveau d'excellence pourra donner à cet égard à réfléchir: ils ont suivi certains principes (mais les principes évoluent au fil du temps), ils ont choisi des options qui s'offraient à eux (mais certaines n'ont pas abouti) et ils ont surtout réussi à motiver des responsables qui ont constitué des équipes compétentes (ce n'est qu'après-coup que l'on sait quelles organisations et équipes ont bien fonctionné!).

Il n'y a jamais eu, en l'occurrence de recette – simplement un très grand nombre d'éléments qu'il a fallu combiner de façon intelligente et diligente pour répondre aux besoins de la situation. Il en va de même en ce qui concerne le DC dans le secteur public: une bonne analyse, de meilleures compétences stratégiques et le dynamisme de l'équipe dirigeante, la capacité à déceler et à saisir les occasions qui s'offrent sont fondamentales. Aucune recette ne saurait remplacer les compétences, les impulsions données par l'équipe dirigeante ainsi que le facteur "chance"!

7. Appui des donateurs au développement des capacités: Rôle et instruments

Jusque-là, le présent document a traité des capacités et de leur développement en ne se référant que de façon très limitée aux donateurs. L'accent a été mis plus spécifiquement sur les capacités et sur les aspects généraux des processus de DC. Cette partie aborde les défis que doivent relever les donateurs, parfois en collaboration avec d'autres agents qui s'efforcent de promouvoir le changement dans certaines organisations.

Les informations recueillies ces dernières décennies semblent clairement indiquer que l'efficacité générale du soutien apporté par les donateurs au développement des capacités est limitée. Les erreurs commises sont largement connues. L'assistance technique (AT) et la formation ont trop souvent été dispensées en fonction de l'offre, l'efficacité de l'appropriation au niveau local a été réduite, l'engagement a été surestimé, et l'accent mis par les donateurs sur le décaissement de l'aide et l'obtention de résultats rapides a sapé les capacités internes aussi rapidement qu'elles avaient été développées.

Selon le nouveau consensus qui s'est exprimé dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le développement des capacités est un processus nécessairement endogène, géré essentiellement de l'intérieur d'un pays, les donateurs jouant seulement un rôle de soutien. Dans cette vision, le rôle moteur joué par les responsables politiques ainsi que le système politique et de gouvernance en place sont essentiels pour favoriser les efforts de développement des capacités et déterminer les limites de cet exercice. En revanche, l'appropriation par les pays des politiques est une question beaucoup plus complexe, et évolutive. Il se peut que le contexte se prête à la mise en place dans certaines sphères des organisations, d'un appui des donateurs à des processus de changements spécifiques engagés par les acteurs nationaux, même si les conditions – dans le contexte et le cadre institutionnel général – n'y sont pas favorables.

Si l'importance du contexte politique et institutionnel est largement reconnue, l'analyse des facteurs qui favorisent et entravent le DC est un domaine dans lequel on commence juste à acquérir de l'expérience. On ne dispose pas non plus de réponses bien tranchées sur le rôle que peuvent jouer les donateurs et sur les initiatives qu'ils peuvent prendre en amont sans saper la prise en charge du processus par les acteurs locaux. Après ces propos qui se veulent une mise en garde, la partie ci-dessous traite du rôle des donateurs dans les analyses des capacités et dans le soutien au DC. Suivent certaines considérations plus spécifiques qui touchent au DC dans le cadre du soutien sectoriel ou de l'appui budgétaire général.

7.1 Les donateurs doivent-ils effectuer les analyses des capacités?

L'analyse des capacités est un exercice délicat, qui se heurte souvent à de la résistance et à un scepticisme important. La plupart des employés qui ont fait l'expérience d'être évalués sans avoir été ni associés à la définition des objectifs de cette évaluation, ni informés de ses conséquences auront ressenti ce scepticisme.

La façon dont est menée une analyse aura donc une incidence positive ou négative sur les perspectives de DC, en fonction de la façon dont elle est organisée, délimitée, planifiée et gérée. On n'aura pas les mêmes effets dans le cas où on enverra dans une organisation une équipe de consultants internationaux recrutés par des donateurs, qui élaborera un rapport et un plan de DC après avoir interviewé le personnel durant 2 semaines, et dans le cas de figure où l'analyse s'effectuera au cours d'un processus de 6 mois à l'issue duquel une équipe spéciale dirigée par un haut responsable rédigera un programme de travail de 3 pages portant sur le DC sur les 2 prochaines années. Ce dernier *modus operandi* n'est pas forcément meilleur que le premier, mais il convient de peser soigneusement le pour et le contre des différentes approches. Cela dépend des objectifs spécifiques que poursuit l'analyse (s'agit-il essentiellement d'évaluer la possibilité d'apporter un soutien, ou d'apprécier les modalités du soutien envisagé, ou encore d'engager un processus de DC?).

Trucs et astuces:

Une analyse des capacités est déjà en soi une intervention

Les donateurs ont un besoin légitime d'analyser les capacités de leurs partenaires, afin de s'assurer que le soutien qu'ils apportent – en faveur du DC ou à d'autres fins – est adapté à la capacité de mise en œuvre.

Cela étant, il faut bien comprendre qu'une analyse des capacités qui cherche à pénétrer le fonctionnement interne d'une organisation constitue également une intrusion dans un espace que le personnel juge en partie privé. Le moment où elle est effectuée, ses modalités et les raisons qui la motivent revêtent donc une importance essentielle – les acteurs extérieurs sont des hôtes et ils doivent donc accepter qu'ils puissent ne pas toujours être bienvenus partout!

Que les donateurs procèdent ou non à une analyse des capacités pour leurs propres processus décisionnels, certains principes généraux s'appliquent:

- une analyse des facteurs structurels et institutionnels au sens large et du contexte sociopolitique peut servir de base à une appréciation davantage axée sur l'organisation considérée; elle peut s'inscrire dans un processus distinct qui doit faire appel au monde universitaire et également étudier la façon d'établir le lien avec les "cercles politiques" et le gouvernement. Elle devrait de préférence être parrainée par de multiples donateurs.
- Plus l'analyse examine de près les affaires internes d'une organisation ou d'un réseau d'organisations, plus il est important que l'organisation soit chargée du processus d'analyse et déterminée à le mener, et que les consultants susceptibles d'être retenus rendent compte de leurs travaux à l'organisation. Si l'intérêt à mener cette analyse est faible, l'envoi de consultants recrutés par les donateurs doit être considéré en dernier ressort. Ce manque de détermination peut en fait révéler que le partenariat repose sur des malentendus ou des objectifs divergents, et

qu'il serait plus important de renouer le dialogue sur les stratégies plutôt que de procéder à une analyse institutionnelle.

- En dépit de ce qui vient d'être dit juste avant, la participation d'un grand nombre d'acteurs ne constitue pas, dans tous les cas de figure, une caractéristique positive des processus d'analyse des capacités. Elle peut en effet susciter des attentes, attiser les conflits au mauvais moment, ou encore aboutir à éviter de traiter des questions sensibles. Le processus peut de ce fait devenir coûteux, long et difficile à organiser. D'autre part, elle peut également renforcer la transparence et faire naître une détermination à œuvrer en faveur de changements. Seule une analyse spécifique pourra aider à déterminer le caractère participatif de cette analyse.
- Sauf pour les actions de très faible envergure financées par un seul donateur, les donateurs devraient conduire leur "propre" processus et uniquement en dernier recours. L'harmonisation entre les donateurs et leur alignement sur des processus conjoints sont à promouvoir.

7.2 Le soutien des donateurs au développement des capacités

Le cadre de réflexion exposé dans la présente note peut servir pour l'organisation du dialogue entre les représentants des donateurs et des gouvernements et la réalisation conjointe des analyses des questions de capacités. Ce dialogue et ces analyses doivent commencer par reconnaître *que le développement des capacités doit être essentiellement une affaire interne pour qu'il soit couronné de succès*. Ce processus peut être soutenu de l'extérieur, il peut même être enclenché de l'extérieur mais jusqu'à ce que des acteurs *internes* suffisamment puissants se montrent déterminés à instaurer un processus de développement des capacités, les efforts de changements n'iront pas au-delà de légers changements "transactionnels", et ils ne seront pas durables. Les implications pratiques, pour les donateurs, de ce constat ne sont cependant pas très nettes.

Une école de pensée veut que l'appropriation par les acteurs nationaux peut être mise en place et progressivement renforcée et que les donateurs peuvent concevoir et structurer les processus de changement. Ils peuvent par exemple soutenir des groupes de réformateurs qui n'ont pas de pouvoir suffisant pour définir l'agenda et piloter le changement. Le financement par les donateurs d'activités initiales peut prouver que les avantages du développement des capacités compensent les coûts, les donateurs peuvent financer des activités qui réduisent les coûts suscités par les changements (par exemple le versement d'indemnités pour compenser des départs volontaires à la retraite dans des organisations aux effectifs trop nombreux).

Une autre école prône une réduction du rôle des donateurs. Ils ne doivent pas piloter les processus de DC mais s'en tenir à l'analyse nécessaire pour pouvoir décider s'ils soutiendront ou non des processus qui doivent être pris en charge essentiellement par les acteurs nationaux. Les donateurs peuvent soutenir ces processus en apportant une assistance technique et un savoir-faire mais ce sont les partenaires nationaux et non les donateurs eux-mêmes qui doivent prendre en charge ce soutien et le gérer.

Quel que soit l'intérêt que présentent ces deux approches, les expériences faites en ce qui concerne la participation des donateurs au développement des capacités semblent indiquer la nécessité de passer à une démarche beaucoup moins interventionniste et de revoir à la baisse les ambitions, afin de s'adapter à la situation qui règne dans certains pays.

Il y a bien des choses utiles que les donateurs peuvent faire pour contribuer au développement des capacités.

En premier lieu, *les objectifs en matière de développement des capacités doivent être définis en termes de changements au niveau des réalisations des organisations (output)*. Garder l'accent sur les changements au niveau des réalisations permet

d'éviter de se polariser sur l'assistance technique, la formation ou d'autres activités de soutien au DC. Rendre les changements à ce niveau explicites – par ex. les objectifs spécifiques en matière de fourniture de services permet d'éviter d'assigner à l'assistance technique des objectifs en fait très vagues, tels que "...soutenir le développement des capacités" ou "...organiser pour le personnel une formation adaptée aux tâches qu'il doit remplir"; des analyses récentes ont montré que ce type de phrases creuses est très fréquemment utilisé pour décrire les objectifs présumés de l'assistance technique.

En second lieu, *les objectifs en matière de développement des capacités doivent être réalisables*. Les agences d'aide ne doivent pas exiger une planification irréaliste qui se fonderait sur vision idéaliste ce qui serait souhaitable. Il est important que les donateurs et le bénéficiaire identifient les activités d'appui sur la base d'une compréhension commune des objectifs des objectifs en termes d'output à

Trucs et astuces:
Maintenez les questions controversées à l'ordre du jour

Les questions touchant à la discrimination en fonction du sexe, de l'âge ou de critères ethniques peuvent se trouver facilement exclues des analyses sur les capacités ou ne se voir accorder qu'un intérêt de pure forme. Les valeurs et les principes auxquels souscrivent les donateurs peuvent différer sensiblement des normes et valeurs informelles qui régissent les comportements au sein des organisations.

Les donateurs ne sauraient forcer les partenaires à prendre sérieusement en considération les questions de discrimination dans les processus de *mise en œuvre du DC* – ce serait peine perdue! Mais ils doivent réclamer que l'on s'intéresse expressément par ex. aux différences et aux relations entre les hommes et les femmes dans *les analyses et les études diagnostiques* – tout simplement pour faire en sorte que cette question demeure à l'ordre du jour et, ce faisant, apporter un modeste soutien aux acteurs nationaux qui luttent contre les pratiques discriminatoires, même si ce combat est ardu.

atteindre à court et à moyen-terme. Il doit être possible en outre, de modifier rapidement les moyens à mettre en œuvre. Les formalités contractuelles ou bureaucratiques ne devraient pas empêcher la flexibilité nécessaire.

Si les agences veulent être des partenaires utiles dans ce dialogue, elles doivent avoir une connaissance détaillée du contexte spécifique, des organisations, des enjeux et des parties prenantes, ainsi qu'une compréhension fine de la dynamique du changement.

Ce n'est pas là une exigence facile à satisfaire. Les donateurs, à l'instar des gouvernements bénéficiaires, des hommes politiques et des citoyens, attendent du secteur public des résultats rapides, concrets et tangibles. Plusieurs de ces résultats sont à présents inscrits dans des accords internationaux (par ex. les OMD) et forment la base d'objectifs ambitieux de réduction de la pauvreté poursuivis dans le cadre d'un DSRP. Les agences donatrices sont donc fortement incitées à rechercher des résultats à court terme.

Les donateurs sont également attachés à des principes et à des valeurs, qui touchent par exemple à la gouvernance et à l'égalité hommes-femmes, sur lesquels ils peuvent ne pas souhaiter transiger, même si les personnes qui bénéficient du soutien au DC ne partagent pas forcément ces valeurs, ce qui crée des tensions au sein des partenariats.

Les gouvernements bénéficiaires sont également soumis à de fortes exigences de résultats. Le soutien dont ils bénéficient et leur légitimité peuvent croître sous l'effet d'une intensification de la fourniture des services, même si cette action est financée par les donateurs. À l'inverse, un gouvernement peut perdre le soutien dont il bénéficie en essayant de remédier aux déséquilibres structurels et aux facteurs qui constituent un frein à la performance dans le secteur public, dans la perspective d'une fourniture plus rapide des services.

En troisième lieu, une condition essentielle du soutien des donateurs au DC est le développement d'un partenariat solide basé sur la confiance réciproque où chacune des parties est gagnante. On ne peut y parvenir qu'en développant une vision commune des principaux obstacles qui entravent le développement des capacités et des facteurs clés qui le favorisent, au sein et à l'extérieur de l'organisation.

Cela suppose que les partenaires et les donateurs s'engagent à prendre des décisions sur base d'analyses poussées des opportunités de lancer ou non des initiatives en matière de développement des capacités. Cela n'est pas un mince engagement car cet exercice mettra au grand jour les politiques des partenaires comme des donateurs, les motivations et les modalités opérationnelles. L'objectif est de parvenir à un consensus sur les directions dans lesquelles les changements doivent aller à plus long terme, puis d'aider le partenaire à préciser les modifications à court terme des outputs. Les donateurs doivent apprendre à jouer un rôle de catalyseur plutôt que de concevoir ou de mettre en œuvre l'appui au DC.

7.3 Soutenir le développement des capacités dans le cadre des approches sectorielles

Par le recours croissant à l'approche sectorielle et à l'aide budgétaire, les partenaires du développement cherchent non seulement un impact plus vaste et plus systémique mais aussi – en adoptant ces approches et ces modalités – à influencer sur les conditions endogènes du DC. Le fait d'éviter une myriade de projets non coordonnés, des unités parallèles et l'octroi par les donateurs de dispositifs d'allocations spécifiques qui faussent les incitations offertes dans l'ensemble du secteur public, de charger les institutions partenaires nationales de mettre en œuvre le soutien externe intégré dans les budgets national et sectoriel, et de recourir à des processus administratifs et techniques internes, permet d'accroître plutôt que de court-circuiter la demande de capacités et d'éviter des pratiques susceptibles de saper ces capacités.

L'approche sectorielle et les modalités d'aide budgétaire offrent également plusieurs opportunités pour stimuler le DC:

- l'alignement des interventions sur les systèmes nationaux ne se limite pas au système budgétaire mais peut également être effectué dans les domaines de la conception des programmes, de leur suivi et de l'établissement des rapports. Mettre l'accent sur les performances, vérifier que ces performances s'améliorent et offrir un soutien coordonné au développement des capacités permet de travailler simultanément sur les versants offre et demande du développement des capacités;
- l'analyse des conditions d'éligibilité d'une aide budgétaire et la conception de ces programmes pourraient devenir des occasions de développer les capacités – les ministres des Finances et/ou les ministres des secteurs concernés participent ou devraient participer étroitement aux analyses qui débouchent sur la préparation de propositions de financement. Partager ces processus et leurs résultats avec un plusieurs acteurs intéressés représente une autre occasion de soutenir l'émergence d'une réelle demande interne de développement des capacités;
- les approches sectorielles et les modalités d'aide budgétaire supposent non seulement une interaction entre les partenaires du développement et un petit nombre de hauts fonctionnaires et de ministres, mais aussi des mécanismes de consultation auxquels participent la société civile (par ex. les usagers des services publics, les syndicats, etc...). Ces groupes peuvent être à l'origine d'une demande interne de développement des capacités par leur participation par exemple à des commissions de réforme de la gestion des finances publiques, à des mécanismes d'amélioration des indicateurs et à des enceintes de coordination sectorielle.

Les interactions entre les acteurs internes (par ex. entre les administrations centrales et locales, les ministères des Finances et les ministères concernés, les autorités de régulation et les organes d'exécution, les producteurs et les utilisateurs de données...) peuvent déboucher sur une demande mutuelle d'amélioration des performances et de développement des capacités. Les donateurs peuvent chercher à catalyser ces processus qui s'inscrivent naturellement dans l'approche sectorielle.

7.4 La réponse des donateurs à la demande de soutien au DC

Dans un scénario idéal, l'organisation partenaire a des objectifs réalistes de développement des capacités, elle s'engage fermement en faveur de ce processus et le pilote de façon visible. Le partenaire a la capacité

Trucs et astuces: Maintenez le développement des capacités à l'ordre du jour

Dans leur dialogue sur les modalités de l'aide budgétaire, les donateurs et les partenaires mettent de plus en plus l'accent sur les résultats à moyen terme, et évitent expressément les changements à plus court terme, par exemple dans les services et les produits du secteur public – niveau auquel les résultats du DC devraient apparaître. Cet accent sur les résultats est en partie une réaction aux pratiques antérieures de micro-gestion auxquelles les donateurs avaient l'habitude de recourir.

Pour ce qui est du DC, tout en reconnaissant les difficultés rencontrées pour parvenir à des progrès durables dans ce domaine clé, il demeure impératif de mettre l'accent sur un dialogue consacré à des changements plus immédiats des services et des réalisations, voire des paramètres relatifs aux capacités internes, tels que par exemple la capacité de gestion financière. Un suivi résolu ainsi qu'un appui technique et analytique à de futures mesures de DC, sont nécessaires pour permettre aux partenaires de mener un dialogue reposant sur une bonne information. Les donateurs ne doivent pas reculer devant ce type d'accompagnement des processus de DC.

nécessaire pour gérer le soutien au DC demandé, qu'il prend en charge avec des crédits budgétisés. Le DC est "inscrit au budget" et "planifié", au même titre que toute autre activité arrêtée dans un programme sectoriel ou similaire.

Même dans cette situation idéale, dans laquelle les donateurs ne joueraient aucun rôle direct dans l'exécution, les partenaires peuvent solliciter une assistance pour divers étapes de ce processus (par ex. la décision concernant la portée et les séquences des processus de DC, la recherche des mesures susceptibles d'apporter un bénéfice immédiat, la préparation du cahier des charges pour l'aide extérieure, ou l'obtention de compétences internationales de premier ordre).

Il convient d'examiner soigneusement s'il y a véritablement une *demande* d'aide de ce type et non juste un "besoin". L'efficacité de l'aide au DC, lorsqu'elle est déterminée par l'offre est, la plupart du temps, faible, même si les moyens à mettre en œuvre et les processus sont en fin de compte gérés par le partenaire.

Dans certains cas, les partenaires peuvent demander aux donateurs de jouer un rôle plus actif dans la gestion du soutien au DC (décision conjointe ou absence d'objection sur le cahier des charges, la passation de marchés et le contrôle de l'AT ou de la formation à l'intérieur du pays, au niveau régional ou à l'étranger). Même lorsque la capacité du gouvernement a été jugée suffisante pour justifier une aide sectorielle ou un appui budgétaire général, les organisations qui demandent une aide au DC peuvent estimer que leur propre capacité à gérer ce type particulier d'aide est limitée. Les structures mises en place par les autorités peuvent ne pas être en mesure de réagir avec la rapidité et la souplesse nécessaires, ou de s'assurer les services de consultants internationaux ou encore d'établir des réseaux ou un échange d'expérience avec les organisations homologues de la région.

La fourniture par les donateurs d'une aide spécifique, voire sur mesure, au développement des capacités, peut être efficace lorsqu'elle répond à une demande claire, se fonde sur un engagement interne nettement en faveur du DC et une prise en main résolue du processus par les acteurs locaux, notamment une coordination efficace de l'aide apportée par différents donateurs. L'aide doit également être d'une bonne qualité technique mais les conditions clés du succès ne sont pas, généralement, liées aux moyens spécifiquement mis en œuvre – l'AT nationale et internationale, à long terme comme à court terme, la formation, le coaching, les échanges de personnel, l'apprentissage entre pairs, le jumelage, etc., peuvent être valables et efficaces *s'il existe un environnement propice au DC*. Dans le cas contraire, les moyens apportés par les donateurs – de même que tout autre moyen – auront beaucoup moins de chances d'être efficaces.

Les donateurs peuvent entreprendre de susciter une demande de changement et de DC, en soutenant les réformateurs potentiels, en fournissant un accès aux connaissances, en pilotant différentes approches, en facilitant le dialogue entre les acteurs internes, etc. Dans la plupart des cas toutefois, le DC ne se fera à large échelle qu'une fois que la demande de DC aura été ancrée de façon suffisamment forte dans le contexte local, au sein et à l'extérieur des organisations concernées.

Cela pourra signifier que les donateurs feront parfois moins pour le DC qu'ils ne l'auraient souhaité. Leur efficacité ne dépend pas d'eux seuls mais de leur faculté à bien adapter leur soutien au contexte. Tout en faisant moins mais en le faisant bien, ils peuvent cependant mieux servir la cause du développement des capacités.

8. Checklist pour l'appui au Développement des Capacités

8.1 Introduction

Cette *checklist* est destinée à aider les administrations nationales, les partenaires au développement et des consultants dans la phase d'analyse et de préparation des programmes d'appui. Elle complète le document de référence sur les Méthodes de l'Aide intitulé "Analyse Institutionnelle et Développement des Capacités: Pourquoi et Comment?" (Septembre 2005). Elle tient compte des bonnes pratiques dans le domaine de DC et peut être utilisée séparément. Il est cependant recommandé d'utiliser les deux documents conjointement pour une bonne application de l'approche.

La *checklist* a été rédigée au "temps présent", mais elle peut également servir dans le cadre des revues ou des exercices de planification lors des exercices de revue. Elle intègre également un système de notation. Elle est structurée en six sections ⁽⁵⁾:

1. Analyse des capacités – Que faut-il analyser?

Cette partie se concentre sur les facteurs internes et externes qui influencent les capacités. Elle suit l'approche par étapes décrite dans le document de référence en se focalisant dans un premier temps sur les réalisations de l'organisation.

2. Analyse des Capacités – Comment? Le processus est aussi important que le contenu. Les questions touchant à l'appropriation et à la participation sont cruciales, car elles influenceront les perspectives du Développement des Capacités.

3. Changement et Développement des Capacités – Contexte favorable et Engagement. La faisabilité et le succès du Développement des Capacités et du changement sont fortement déterminés par les facteurs internes mais aussi par la résistance à ce changement et les contraintes liées au contexte.

4. Changement et Développement des Capacités: Objectifs et Conception. Les processus de Développement des capacités doivent prendre en considération aussi bien les facteurs internes qu'externes mais également les dimensions fonctionnelles/techniques et politiques des capacités.

5. Appui externe au Développement des Capacités – du côté de la demande. Avant cette section, les Capacités et le Développement des Capacités ont été principalement considérés comme des processus endogènes et nationaux. Dans cette section l'appui des partenaires au développement est abordé en partant de la demande pour un soutien extérieur.

6. Appui externe au Développement de Capacité – du côté de l'offre. Cette section se concentre sur la qualité de la conception et la fourniture de l'appui externe. Les modalités d'appui proposées sont-elles adéquates? Les partenaires au développement s'alignent-ils sur les processus internes des pays, et harmonisent-ils leurs initiatives et leurs approches?

Cet outil est une *checklist* générique, par conséquent, certaines questions peuvent ne pas s'appliquer à toutes les situations, tandis que d'autres peuvent être plus pertinentes. Adaptez l'utilisation de la *checklist* à chaque situation. Elle est censée vous être utile sans être contraignante.

Si vous souhaitez utiliser le système de notation, nous vous proposons d'utiliser l'échelle suivante:

4 = pleinement/oui/excellent etc.;

3 = à un grand degré/bon etc.;

2 = partiellement/pas significativement/juste;

1 = aucun/etc. non évalué/non disponible.

Si la question ne s'applique pas, ne pas marquer!

1 Analyse des capacités – pourquoi et que faut-il analyser?			
N°	Question	Note	Notes pour une utilisation personnelle
1.1	Sait-on <i>pourquoi</i> faut-il procéder à une analyse des capacités? A-t-on une idée précise des décisions quelle est sensée soutenir, et par qui ces décisions seront-elles prises?		
1.2	L'analyse des capacités couvre-t-elle toutes les organisations clés dont la performance est primordiale pour la réalisation des objectifs du secteur?		
1.3	L'analyse inclut-elle une cartographie de l'état des réalisations passées ou actuelles (quantité et qualité des services produits) de l'organisation identifiée?		
1.4	Les utilisateurs de ces réalisations sont-ils identifiés et leur degré de satisfaction est-il suffisamment pris en considération?		
1.5	A-t-on identifié les facteurs qui favorisent ou qui freinent le changement et qui influencent la performance?		
1.6	Les ressources dont dispose l'organisation à court ou à moyen terme ont-elles été bien identifiées. Les possibles incohérences entre les objectifs/ ressources de même que les contraintes ont-elles été identifiées?		
1.7	La qualité de la gouvernance de l'organisation a-t-elle été évaluée et comment cette organisation rend-t-elle compte aux parties prenantes nationales?		
1.8	Les "composantes" internes propres à l'organisation ont-ils fait l'objet d'une analyse complète?		
1.9	A-t-on suffisamment examiné les dimensions politiques et de pouvoir de l'organisation, mais aussi les dimensions rationnelles et fonctionnelles?		
1.10	A-t-on suffisamment analysé les dynamiques informelles de l'organisation et la relation entre les aspects informels et formels?		
1.11	L'analyse s'appuie-t-elle suffisamment sur des faits, des chiffres et des arguments?		
Transférer le n° des questions traitées et le total des points à la dernière page			

2 Analyse des capacités – comment le processus est-il organisé?			
N°	Question	Note	Notes pour une utilisation personnelle
2.1	Le partenaire national a-t-il pris l'initiative du processus d'analyse des capacités? Est-il vraiment impliqué dans ce processus?		
2.2	Le partenaire national dirige-t-il la conception du processus d'évaluation?		
2.3	Le personnel de l'organisation, clients, parties prenantes externes sont-ils bien impliqués dans le processus d'évaluation?		
2.4	Les processus similaires d'analyse des capacités sont-ils suffisamment pris en considération?		
2.5	Le processus d'évaluation entraîne-t-il une charge de travail raisonnable pour l'organisation, en intégrant ses autres priorités et tâches?		
2.6	Le feedback et le processus de décision dans le cadre de l'analyse sont-ils précisés à toutes les parties prenantes?		
2.7	Les partenaires clés sont-ils d'accord sur le profil et la compétence de l'assistance technique?		
3 Changement et Développement des Capacités: Contexte favorable et Engagement			
N°	Question	Note	Notes pour une utilisation personnelle
Dans l'environnement national:			
3.1	Il y a-t-il des pressions internes en faveur des réformes, du changement et du Développement des capacités?		
3.2	Les principaux dirigeants expriment-ils publiquement leur engagement pour le Changement et du Développement des capacités de l'organisation?		
3.3	Les dirigeants se sont-ils publiquement engagés dans la réussite du processus, de telle sorte qu'un échec pourrait nuire à leur réputation ou entraîner d'autres risques?		

3.4	Les dirigeants clés sont-ils capables de contrecarrer les acteurs externes qui résisteraient au changement?		
3.5	D'autres processus et expériences de changement menés dans le pays indiquent-ils que le processus de changement envisagé peut réussir?		
A l'intérieur de l'organisation:			
3.6	Le "leadership" du processus de changement est-il suffisamment élargi et va-t-il rester engagé et actif?		
3.7	La potentielle résistance interne au changement a-t-elle été prise en considération et les dirigeants peuvent-ils la gérer?		
3.8	Il y a-t-il des événements futurs ou d'autres initiatives qui pourraient modifier l'agenda?		
4 Changement et Développement des Capacités: Objectif – et conception			
N°	Question	Note	Notes pour une utilisation personnelle
4.1	Les résultats attendus sont-ils suffisamment précisés en termes d'amélioration de la qualité/quantité des résultats de l'organisation?		
4.2	Les résultats espérés du processus de Développement des Capacités sont-ils réalistes et raisonnablement ambitieux comparés à la performance antérieure de l'organisation?		
4.3	Les objectifs du processus de changement font-ils l'objet d'une consultation et sont-ils partagés avec le personnel?		
4.4	Les objectifs du processus de changement sont-ils communiqués aux parties prenantes?		
4.5	Les facteurs externes qui pourraient avoir un effet positif ont-ils été pris en considération?		
4.6	Existe-t-il des mécanismes pour assurer le suivi (monitoring) du processus de changement afin d'informer les parties prenantes et tirer des leçons?		
4.7	Le processus de Développement des Capacités est-il conçu avec la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux circonstances?		
Transférer le n° des questions traitées et le total des points à la dernière page			

5 Demande pour un appui externe au Développement des Capacités			
N°	Question	Note	Notes pour une utilisation personnelle
5.1	La demande pour un appui des donateurs émane-t-elle des acteurs internes clés influents et sérieusement engagés dans le processus de changement?		
5.2	Les parties prenantes nationales externes à l'organisation approuvent-elles la façon dont les donateurs appuient le Développement des capacités de l'organisation?		
5.3	Existe-t-il déjà un processus de changement endogène en cours qui sera renforcé par l'appui des donateurs?		
5.4	Le partenaire national contrôle-t-il la préparation de l'appui?		
5.5	Il y a-t-il un lien entre l'appui du donateur, la capacité développée suite au processus de changement et les effets sur les résultats organisationnels?		
6 Qualité de la conception et de l'appui au développement des Capacités			
N°	Question	Note	Notes pour une utilisation personnelle
Questions générales pour l'appui au Développement des capacités			
6.1	Les différentes activités d'appui au Développement des capacités sont-elles assez flexibles, pour ne pas perdre de vue les objectifs stratégiques?		
6.2	L'appui au Développement a-t-il été discuté et harmonisé avec les autres partenaires clés au développement avant l'étape de la décision?		
6.3	Les mécanismes en place autorisent-ils le partenaire national à coordonner toutes les ressources d'appui au Développement des capacités?		
6.4	L'appui souhaité intègre-t-il le soutien que pourraient apporter d'autres acteurs locaux comme par exemple l'utilisation des mécanismes de revues (revues à mi-parcours, échanges régionaux etc.)?		

Questions spécifiques à l'Assistance technique (AT) comme un des mécanismes d'appui au Développement des capacités			
6.5	La demande d'Assistance technique provient-elle de l'organisation?		
6.6	L'organisation partenaire est-elle impliquée dans la rédaction des Termes de références et la sélection de l'Assistance technique pour le Développement des capacités?		
6.7	Le contrat de l'assistance technique est-il préparé par le partenaire national? Dans le cas contraire, l'assistance technique travaille-t-elle sous l'autorité du partenaire national?		
6.8	L'organisation partenaire a-t-elle les mécanismes permettant l'évaluation régulière de performance de l'Assistance technique?		
Questions spécifiques à la formation en tant que mécanisme d'appui au Développement des capacités			
6.9	La formation est-elle justifiée par une analyse des facteurs incitatifs et des motivations à la performance?		
6.10	La formation est-elle basée sur une analyse du travail et des tâches de l'organisation partenaire en relation avec sa stratégie de développement des ressources humaines?		
6.11	La formation est-elle dirigée par l'organisation partenaire avec des mécanismes garantissant que le personnel adéquat est formé pour le bon travail?		
6.12	Des études pour tester la pertinence de la formation sont-elles menées?		
Transférer le n° des questions traitées et le total des points à la dernière page			

8.2 Table des points

	Groupe des questions	N° des questions traitées	Total des points	Moyenne	Notes pour une utilisation personnelle
1	Analyse des capacités – pourquoi et que faut-il analyser?				
2	Analyse des capacités – comment?				
3	Développement des capacités et changement: contexte favorable et engagement				
4	Développement des capacités et changement – Objectifs et questions de conception				
5	Demande pour un appui externe au Développement des capacités				
6	Qualité de la conception et de l'appui au développement des capacités				
Total – SCORE GENERAL					

Une faible note dans certaines sections peut indiquer que plus de travail doit être fait à ce niveau, ou que les risques pour mener une initiative de DC sont plus élevés.

Plus faible est la note globale, plus élevé est le risque qu'un plan de soutien à un processus de Développement des capacités ne soit pas entièrement efficace. Une note moyenne au-dessous de 2 indiquerait davantage que l'échec général est probable.

Cette Checklist est le résultat d'un travail toujours en cours. Des commentaires sur son utilité, sur des omissions, erreurs, mauvaise rédaction, etc sont les bienvenus. Envoyez directement s'il vous plaît, vos observations à mail@nilsboesen.dk en copie à Virginia.Manzitti@ec.europa.eu

9. Références bibliographiques

Ouvrages pratiques de référence et articles sur le Développement des capacités dans le cadre de l'aide au développement:

Boesen, Nils & Ole Therkildsen (2004).

Between Naivety and Cynicism: A Pragmatic Approach to Donor Support for Public-Sector Capacity Development. Danida.

DFID (2003).

Promoting Institutional and Organisational Development. A Sourcebook of Tools and Techniques.

European Centre for Development Policy Management (ECDPM),

Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2004): Institutional Development.

Learning by Doing and Sharing. Approaches and tools for supporting institutional development. Maastricht.

Fukuda-Parr, Sakiko, C. Lopes and K. Malik (eds.) (2003).

Capacity for development: New solutions to old problems. London: Earthscan.

Grindle, Merilee S., and Mary Hilderbrand (1995).

"Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?",
Public Administration and Development 15: 441-63

Unsworth, Sue. 2004.

"Better government for poverty reduction: more effective partnerships for change". Draft, London: DfID.

Ouvrages académiques:

Grindle, Merilee S. (2004).

Despite the odds: Contentious politics and education reform. Princeton: Princeton University Press.

Harrison, I. Michael, and Arie Shirom (1999).

Organizational diagnosis and assessment. Thousand Oaks: Sage.

Levy, Brian, and S. Kpundeh (2005).

Building State Capacity in Africa. World Bank, Washington D.C.

Migdal, Joel S. (1998).

Strong societies and weak states: State-society relations and state capabilities in the third world.
Princeton: Princeton University Press.

Ottaway Marina. 2003.

Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism. CEIP: Washington D.C.

Weisbord, M. R. (1985).

Organisational diagnosis: a workbook of theory and practice,
Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

Commission européenne

Collection Outils et méthodes : Document de référence n°1
Analyse Institutionnelle et Développement des Capacités : Pourquoi et Comment?

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2007 — 39 p. — 21,0 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-04598-1

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.

ISBN 978-92-79-04598-1



9 789279 045981



Office des publications

Publications.europa.eu