

Guide de l'utilisateur

Méthodologie d'évaluation de la capacité des municipalités à fournir des services

Turquie

&

Balkans occidentaux

Cadre d'évaluation des capacités du PNUD

Cette méthodologie d'évaluation de la capacité est fondée sur le Cadre d'évaluation des capacités (CEC) élaboré par le PNUD. Le CEC peut être visualisé comme une matrice à trois dimensions. Les trois dimensions étant: les **capacités fonctionnelles**, les **questions fondamentales**, et les **points d'entrée**. Cette méthodologie d'évaluation des capacités met l'accent sur le **plan organisationnel du point d'entrée**, puisque l'objectif est d'évaluer les capacités d'un type particulier d'organisation, à savoir les municipalités et autres organismes de prestation de services. Toutefois, il n'est pas possible de considérer le point d'entrée sans aborder les deux autres points; il y a donc des questions **habilitant soit l'environnement soit l'individu**. L'habilitation de l'environnement est particulièrement important dans le contexte de cette méthodologie d'évaluation des capacités, étant donné que la prestation de services au niveau municipal est compliquée par des facteurs hors du contrôle immédiat des intervenants municipaux, tels que: ¹

- La bonne définition des rôles et des responsabilités des divers intervenants;
- La capacité de la municipalité à collecter des fonds pour la prestation des services;
- Les restrictions sur l'utilisation de subventions ou de transferts du gouvernement central;
- L'accès aux capitaux pour investissement dans les infrastructures des services.

		Deux des trois dimensions du cadre d'évaluation des capacités				
		Capacités fonctionnelles				
		Initier et obtenir le consensus de tous les intervenants	Évaluer la situation et définir la vision et le mandat	Formuler des politiques, stratégies et actions	Gérer le budget et le mettre en œuvre	Suivre et évaluer
Questions fondamentales	Dispositions institutionnelles					
	Leadership					
	Connaissances					
	Responsabilité mutuelle					

La méthodologie d'évaluation des capacités se rapproche du CEC dans la perspective des capacités fonctionnelles.

¹ Voir, par exemple, le rapport No.: 27885-ALB, ALBANIE: LA DÉCENTRALISATION EN TRANSITION Volume I: Rapport sommaire et Matrice des enjeux et options, Février 2004, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Unit, World Bank.

Il convient de noter que, dans le contexte du CEC, les capacités fonctionnelles et techniques ne sont pas les mêmes.

Les capacités techniques sont des compétences sectorielles, les connaissances et les structures institutionnelles nécessaires pour remplir une fonction spécifique dans un secteur donné, comme l'agriculture, la santé, l'éducation, l'application de la loi, etc.

Les capacités fonctionnelles, par ailleurs, ne sont pas propres à un secteur. Ce sont les compétences générales de gestion, des connaissances, le leadership, et les dispositions institutionnelles que toute institution a besoin pour s'acquitter efficacement de ses fonctions, quel que soit le secteur.

Cette méthode ne vise pas à évaluer les capacités techniques. Cela ne fait pas partie du mandat ou d'un domaine d'expertise du PNUD. Son mandat consiste à renforcer les capacités de gestion. Si l'on identifie des problèmes techniques évidents, les autres organismes des Nations Unies ou d'autres intervenants doivent être impliqués.

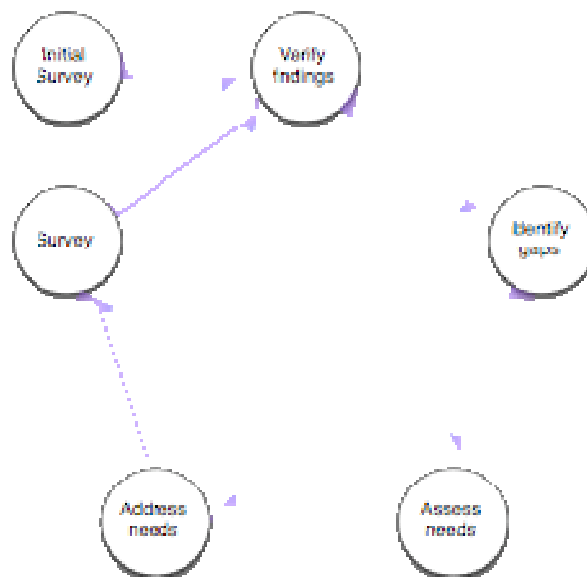
Même en prenant le CEC comme point de départ, cette méthode ne comprend pas les questions spécifiques à chacune des cinq capacités fonctionnelles du CEC et les quatre questions fondamentales. Le CEC est un excellent cadre pour conceptualiser l'évaluation des capacités et pour se familiariser à l'exercice d'évaluation des capacités, mais ce n'est en aucun cas un modèle de questionnaire parfait et doit par conséquent être adapté. Sur le plan pratique du questionnaire, on note quelques chevauchements entre les diverses capacités fonctionnelles et les questions fondamentales - certaines questions s'appliquent en effet à plusieurs domaines. S'en tenir strictement à ce cadre lors de l'élaboration d'un questionnaire a tendance à donner lieu à (1) un nombre ingérable de questions, et (2) à des répétitions dans les questions.

Étapes dans l'exercice d'évaluation des capacités

L'exercice d'évaluation des capacités consiste en plusieurs étapes, dont l'enquête d'évaluation des capacités. D'autres mesures comprennent l'analyse et l'interprétation de l'enquête de rétroaction, la vérification des résultats de l'enquête (par ex. : au moyen de groupes de discussion et/ou d'entrevues de suivi), le *benchmarking* (références), l'identification des lacunes, et la hiérarchisation des lacunes.

Ces mesures doivent donc être suivies d'une analyse détaillée des lacunes prioritaires en vue d'identifier et de concevoir des mesures adéquates de renforcement des capacités. La mise en œuvre de stratégies de moyens d'intervention doivent être surveillées et les résultats évalués. Une évaluation complémentaire des capacités doit être effectuée afin d'identifier si des lacunes persistent ou si de nouvelles lacunes ont apparu en raison de changements dans l'environnement de travail et qui pourraient avoir des répercussions sur les municipalités.

Ainsi, l'évaluation des capacités et l'élaboration des capacités font partie d'un cycle continu, et doivent être effectuées à intervalles réguliers afin de tenir compte de l'environnement en constante évolution,



et d'évaluer l'efficacité des mesures prises pour développer les capacités.²

Travailler avec les intervenants

L'évaluation des capacités doit être effectuée en étroite collaboration avec les intervenants principaux afin de s'assurer de la pertinence de l'exercice, pour gagner leur confiance, assurer leur participation au plus haut niveau tout au long du processus et de l'obtention des résultats, et donc dans l'engagement de mesures de développement capacités qui en découlent. Il est important de présenter l'évaluation des capacités comme un processus impliquant un certain nombre d'étapes, pas simplement comme un sondage. Et ce n'est pas une fin en soi, mais constitue un point de départ pour combler les lacunes des capacités clés. L'exercice d'évaluation de la capacité ne sert pas à grand chose si ce dernier n'est pas rapidement suivi par des actions visant à combler les lacunes relevées.

La nomination d'un responsable et l'obtention d'un consensus peuvent être favorisés en:

- Veillant à ce que les intervenants comprennent l'objectif de l'évaluation des capacités et chacune de ses étapes, notamment l'enquête.
- Impliquant les principaux intervenants dans la planification de chaque étape de l'évaluation des capacités suffisamment tôt. Cela doit comprendre la l'obtention d'un consensus, une réunion visant à peaufiner le questionnaire, choisir l'orientation de l'enquête, la méthodologie d'échantillonnage, la mise en œuvre de l'enquête, l'analyse des résultats, la vérification des résultats, l'identification des lacunes et leur hiérarchisation.
- Encourager les intervenants à réfléchir suffisamment tôt sur la façon dont les lacunes dans les capacités soient abordées, afin que des mesures pertinentes puissent être planifiées et mises en œuvre dans les meilleurs délais. Laisser cela de côté jusqu'à ce que l'évaluation des capacités soit finalisée signifie qu'il ne sera peut-être pas possible d'entamer les mesures de mise en œuvre avant un ou deux après l'enquête, période à laquelle la situation aura peut-être déjà changé. Cela est particulièrement important pour les mesures de développement des capacités exigeant de longs délais, tel que les investissements dans l'infrastructure, qui peuvent exiger des évaluations d'impact environnemental, des consultations publiques et des permis spéciaux.
- Création d'un comité décisionnel d'évaluation des capacités. Ceci devrait être présidé par le représentant d'un organisme national compétent, comme un ministre du développement régional. Idéalement, il s'agira d'une organisation qui promeut activement la participation équitable des femmes, des minorités et autres groupes socialement exclus. Le comité décisionnel devrait impliquer les intervenants clés au niveau central, régional et local, par exemple (en fonction des structures administratives dans chaque pays):
 - L'administration centrale des ministères;
 - Les autorités régionales;
 - Les agences de développement régional;
 - Les autorités provinciales;
 - Les autorités du District

² Les changements dans l'environnement d'exploitation comprennent les évolutions législatives, des changements dans les dispositions administratives nationales, la restructuration institutionnelle, les développements économiques, les changements dans la disponibilité des ressources humaines, des changements ethniques et démographiques, l'évolution des technologies et les changements dans l'environnement physique, tels que les changements climatiques.

- Les associations de municipalités;
- Les groupes de personnes concernés et d'autres organisations privées du secteur de la prestation de services;
- Le secteur des ONG - les groupes représentant les intérêts des femmes, des minorités ethniques, des personnes handicapées, les personnes à faible revenu, et d'autres groupes socialement exclus.

Un comité décisionnel peut fournir les données de consultation nécessaire, il peut agir comme un canal de communication avec un large éventail d'intervenants, et peut être le moteur pour s'assurer que l'évaluation des capacités s'accompagne des mesures nécessaires en temps opportun, et que celles-ci soient intégrées dans les politiques nationales et les processus de budgétisation.

Les délégations de la commission européenne (CE) ont un intérêt et doivent être impliquées, au moins dans un rôle consultatif, étant donné que les services compris dans cette méthodologie d'évaluation sont, à un degré plus ou moins fort, couverts par la législation de l'UE. Si la législation nationale pertinente n'a pas déjà été harmonisée avec la législation européenne, il est probable que l'harmonisation soit envisagée à un certain moment à l'avenir.

En outre, il peut être possible pour les autorités nationales, régionales et locales d'utiliser le financement IPA (Indigenous Protected Areas) pour combler les lacunes des capacités identifiées grâce au processus d'évaluation des capacités. Les dépenses IPA exigent l'approbation par la CE, et la procédure peut être considérablement facilitée si les autorités centrales nationales présentent également des propositions étayées. Cela souligne la nécessité de l'implication d'un organisme central clé pour assurer que les résultats de l'évaluation des capacités sont mises en œuvre.³

Pour ces mêmes raisons, d'autres organisations nationales⁴ et internationales de financement peuvent avoir un intérêt dans ce type d'évaluation des capacités, et doivent être impliquées, le cas échéant.

En plus du comité décisionnel mentionné ci-dessus, la communication avec les intervenants doit être renforcée par des moyens tels qu'un site Web, des infolettres et la tenue de réunions régionales sur l'évaluation des capacités. Les éléments suivants doivent être utilisés donner à l'ensemble des municipalités:

- Un accès direct à des informations à jour sur l'avancement de l'exercice d'évaluation de la capacité;
- Des conseils sur l'utilisation du questionnaire;
- Des renseignements sur les principales conclusions de l'évaluation des capacités
- Des renseignements sur le suivi des mesures liées au développement des capacités.

L'accent devrait être mis sur une communication claire et concise avec tous les intervenants. Des précautions doivent être prises pour s'assurer que le processus d'évaluation des capacités est transparent pour tous les intervenants, et qu'il n'y a pas d'obstacles à leur participation dans le processus. Cela signifie communiquer dans des langues qui peuvent être facilement comprises par tous les intervenants dans chaque pays. Cela signifie également de prendre des mesures pour assurer une participation équitable des femmes et des hommes tout au long du processus, ainsi que la participation des groupes habituellement exclus de la société.

Le questionnaire

Présentation

Le questionnaire est destiné à être utilisé tel quel. Ainsi, il ne devrait y avoir besoin d'aucune modification importante.

³ Le PNUD a élaboré un outil pour évaluer les capacités d'absorption des municipalités dans les Balkans occidentaux et la Turquie pour absorber le financement IPA.

⁴ Par exemple, Iller Bank en Turquie. <http://www.ilbank.gov.tr/pyb/index.php?page=main&lang=eng>

S'il est jugé souhaitable et faisable, quelques questions supplémentaires pourront être ajoutées. Celles-ci pourront être formulées par l'équipe d'évaluation, ou être directement extraites de la liste des questions complémentaires annexées au présent guide de l'utilisateur. Les questions complémentaires annexées sont organisées comme suit:

Les questions 1 à 125 peuvent faire partie de la partie 2 du questionnaire. Les questions 126 à 142 peuvent faire partie de la partie 3 du questionnaire.

- 1-23 Mobiliser, informer et impliquer les intervenants dans la prestation de services
- 24-38 Analyse des statistiques et des questions touchant la prestation des services
- 39-62 Formulation des politiques et des stratégies pour une prestation de services efficace
- 63-95 Ressources financières, budgétisation, gestion et exécution de la prestation de services
- 96-125 Suivi et évaluation de la prestation de services
- 126-142 Collaboration avec les organismes de prestation de services

Le questionnaire se compose de trois parties. La première partie porte sur les informations générales au sujet de la municipalité. La deuxième partie couvre les services relevant de la responsabilité unique de la Municipalité. La troisième partie porte sur les services pour lesquels la responsabilité est partagée par la municipalité avec un ou plusieurs autres prestataires de services. L'inclusion sociale est un des thèmes majeur abordé tout au long du questionnaire.

Les parties 2 et 3 ne portent que sur les cinq services suivants. Les autres services ne doivent pas être pris en compte dans la formulation des mesures d'intervention.

Services couverts
Alimentation en eau potable
Assainissement
Gestion des déchets solides
Les soins de santé primaire
Enseignement primaire

Dans la partie 2, les répondants ne doivent répondre qu'à l'égard de l'un des cinq services pour lesquels l'administration municipale a pleine et entière responsabilité. Par exemple, si l'administration municipale n'a pas l'entière responsabilité de la gestion des déchets solides, les répondants doivent ignorer ce service dans leur réponse.

Pour certaines questions, ces services sont répertoriés et dans d'autres ne le sont pas. Quand les services sont indiqués, les réponses doivent être fournies pour chaque service séparément. Lorsque les services ne sont pas indiqués, la réponse doit refléter la situation globale pour les cinq services pour lesquels l'administration municipale a pleine et entière responsabilité.

Exemple de question où les services énumérés:

A quelle fréquence le personnel, les ministères, et autres organismes (par exemple les conseils et comités) spécialisés en genre et en droits humains sont-ils impliqués dans des activités d'élaboration des politiques, de la stratégie et des services pour les cinq services?

	Souvent	Parfois	Rarement	Jamais	Je ne sais pas
Alimentation en eau potable					
Gestion des déchets liquides					
Gestion des déchets solides					
Soins de santé de base					
Enseignement primaire					

Exemple de question où les services ne sont pas indiqués de façon explicite:

Dans l'ensemble, comment évaluez-vous la capacité de l'administration municipale à entreprendre les activités suivantes liées aux cinq services?

	Forte	Moyenne	Faible	Aucune capacité	Je ne sais pas
Intégrer les questions sexospécifiques et les préoccupations relatives aux droits dans l'élaboration des propositions de politiques, de stratégie et de services (intégration)					
Formuler des propositions de services spécifiquement destinées à améliorer l'égalité entre les sexes					
Formuler des propositions de services spécifiquement destinées à améliorer la situation des groupes généralement exclus de la société					
Transformer les résultats des recherches et des analyses sur les femmes en des propositions cohérentes de services, de politiques et de stratégies					
Transformer les résultats des recherches et des analyses sur les minorités en des propositions cohérentes de services, de politiques et de stratégies					
Transformer les résultats des recherches et des analyses sur les personnes handicapées en des propositions cohérentes de services, de politiques et de stratégies					

Dans la troisième partie, les répondants doivent fournir des réponses seulement à l'égard des services pour lesquels la municipalité partage la responsabilité avec un ou plusieurs prestataires de services. Comme pour la partie 2, certaines questions explicitent le type de services, et d'autres pas.

Pratiquement toutes les questions fournissent une gamme d'options à choisir. Cela facilite l'analyse ultérieure et évite l'inclusion du mauvais type d'information, et des ambiguïtés possibles causés par des réponses floues.

Un certain nombre de réponses obligent les répondants à classer leur choix en indiquant un chiffre.

Quelques questions demandent au répondant d'insérer des réponses, mais celles-ci sont limitées à des chiffres, comme les questions liées au budget.

Aucune des questions ne demande au répondant d'insérer du texte. Ce type de réponse est difficile à analyser, car il doit d'abord être classé par un analyste, ce qui prend du temps, et les divers analystes peuvent catégoriser les mêmes réponses de différentes façons. Lorsque des informations plus détaillées sur certaines questions sont nécessaires, ou lorsque les explications sont nécessaires, elles doivent être obtenues au cours de la phase de vérification de l'enquête (groupes de discussion et/ou interviews).

Intégration d'une perspective sexospécifique dans l'évaluation

Les femmes sont plus touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale que les hommes, surtout associé avec certaines tranches d'âge, groupes ethniques et personnes handicapés, et dans le contexte de la migration, et la violence sexuelle. Les femmes ont moins d'opportunités économiques et politiques et ont moins d'accès aux services que les hommes. Il est donc important que l'évaluation et les mesures d'intervention pour le développement des capacités reflètent clairement cet aspect entre les sexes, et reconnaissent les divergences dans l'expérience des femmes et des hommes en matière de prestation de services.

Le questionnaire vise, au minimum, d'étudier la situation des femmes dans la participation économique et politique, et comment ils se rapportent aux fonctions et aux services de la municipalité. Des questions ont été ajoutées dans le questionnaire pour évaluer la capacité de l'administration municipale à mettre en œuvre les mesures de l'intégration des sexospécificités efficacement. Les questions portent également sur des mesures précises, comme encourager les femmes à postuler aux postes vacants, et des mesures pour augmenter le nombre de femmes dans les organismes publics et privés de prise de décision, et la qualité de leur participation (par exemple par des quotas, formation en leadership des femmes, etc.).⁵ Les mesures d'intervention pour le développement des capacités doivent comprendre des solutions constructives pour éliminer les différences observées entre les hommes et femmes.

Notamment les préoccupations des minorités dans le questionnaire

Le questionnaire vise à couvrir la situation des minorités nationales (qui sont souvent aussi déplacés ou réfugiés) - la pauvreté et l'exclusion sociale parmi ces groupes étant démesurément élevée par rapport à la population majoritaire.⁶ Peu de statistiques sont disponibles sur l'exclusion sociale ventilées par origine ethnique, mais les Roms sont nettement le groupe le plus à risque de pauvreté et d'exclusion sociale parmi les minorités des Balkans occidentaux.⁷

Bien que les questions liées à l'inclusion sociale des minorités (ethniques, linguistiques, religieuses, culturelles) sont considérées comme politiquement sensibles et de nature complexe dans de nombreux pays, il est hautement souhaitable que les questions relatives aux minorités soient traitées dans l'évaluation et les mesures d'intervention de développement des capacités. Les municipalités et autres organismes de prestation de services doivent avoir des politiques adéquates en place pour assurer un accès équitable à des services fiables et de qualité pour ces groupes; aborder systématiquement la discrimination contre ces communautés, et promouvoir l'inclusion sociale.

Même si certaines organisations internationales et les observateurs peuvent se rapporter à des groupes particuliers comme les minorités ethniques, de tels groupes peuvent ne pas être officiellement reconnus comme tel au sein de leur propre pays. Dans de telles circonstances, notamment sur les questions relatives aux minorités ethniques peut ébranler la responsabilité des principaux intervenants nationaux quant au processus d'évaluation des capacités. Des

⁵ L'intégration du genre est l'intégration de la perspective sexospécifique dans toutes les étapes du processus politique: élaboration, exécution, suivi et évaluation, en vue de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. L'intégration du genre n'est pas un objectif en soi mais un moyen d'atteindre l'égalité. De même, il ne porte pas seulement sur les femmes, mais sur la relation entre les femmes et les hommes, au profit des deux sexes. Des actions spécifiques peuvent être exigées en plus de supprimer les inégalités relevées entre les femmes et les hommes. "Manual for Gender Mainstreaming Social Inclusion and Social Protection Policies." EC Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities at: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_en.htm

⁶ Certaines de ces minorités sont, par exemple, les minorités serbes et Roms en Croatie, Albanais et les Roms, musulmans religieux minoritaires et chrétiens non-orthodoxes en Serbie; des communautés Rom et égyptienne en Albanie et au Kosovo, ainsi que la communauté ashkali; les Roms de Bosnie-Herzégovine, albanais, turc, rom et serbe en Macédoine; les Croates, les Bosniaques, les Serbes et les minorités du Kosovo, au Monténégro, et les Assyriens, les Kurdes et les Alévis en Turquie.

⁷ Pour plus de données spécifiques au pays, voir "Faces of Poverty, Faces of Hope." UNDP BRC 2005, disponible à l'adresse suivante: <http://europeandcis.undp.org/home/show/628FE488-F203-1EE9-BAD1C0FAE5A9E819>

complications surviennent lorsque le groupe ethnique dominant dans une région (et donc au sein des municipalités au sein de cette région) est une minorité dans le pays dans son ensemble. Des directives claires doivent être données au sujet des minorités dont on parle ici - le groupe de minorités ethniques au sein de la municipalité, ou le groupe ethnique majoritaire au sein de la municipalité comme il s'agit d'une minorité dans le pays dans son ensemble. Pour les minorités, il faudrait que le groupe ethnique dominant du pays soit classé comme une minorité aux fins de l'enquête, ce qui peut s'avérer politiquement inacceptable. Le groupe ethnique majoritaire n'aborderait pas la question de savoir comment l'administration municipale interagit au sein des différents groupes ethniques de la municipalité.

Des complications supplémentaires surviennent lorsque deux ou plusieurs groupes ethniques sont repartis en part égale dans la population municipale.

Les définitions et les lignes directrices pour l'achèvement des questions sur les minorités ethniques peuvent être compliquées, et répondre à ces questions peut prendre énormément de temps, au détriment des autres parties du questionnaire.

L'ethnie dominante au sein des municipalités est un facteur important lorsque l'on considère l'échantillon de l'enquête, mais ce n'est pas la même question que de poser des questions au sujet des minorités ethniques dans le questionnaire lui-même.

Mise en œuvre de l'enquête

Afin de garantir l'engagement au processus d'évaluation des capacités, et les mesures d'intervention qui en découlent, il est important que le maire de chaque municipalité participante soit responsable des mesures d'intervention proposées par sa municipalité.

On prévoit que l'application de la présente évaluation suivra l'expérience de l'enquête et l'évaluation effectuée en Bulgarie en 2004 pour évaluer les capacités des districts municipaux pour absorber les fonds structurels et de cohésion de l'UE. Cela signifie que les questionnaires doivent être distribués aux municipalités par le biais d'un organisme national, tel qu'une association de communes, ou un ministère gouvernemental pertinent.⁸ Les questionnaires doivent être remplis par les maires et/ou leurs administrations municipales, et signées par le maire après sa/son examen des réponses pour veiller à l'exactitude de ces dernières.

Échantillonnage

Il est prévu que toutes les municipalités soient couvertes par l'enquête dans chaque pays. Lorsque cela est impossible à réaliser, il faut se rappeler les points suivants.

L'échantillonnage se rapporte à la fois la taille de l'échantillon, et la diversité de l'échantillon.

Taille de l'échantillon

La décision sur la taille de l'échantillon est étroitement liée à (a) l'intensité des ressources de l'approche utilisée pour réaliser l'enquête, et (b) les ressources disponibles pour mener l'enquête et analyser les résultats.

Si le questionnaire doit être rempli par les administrations municipales, et ne nécessiteront donc pas de commentaires de la part des consultants ou des organisateurs, certains aspects de l'enquête appellent des décisions à prendre sur les exigences des ressources, qui à son tour aura une incidence sur la taille de l'échantillon.

⁸ En Bulgarie, le sondage a été mis en œuvre par l'intermédiaire du ministère du développement régional et des Travaux publics avec la participation de l'Association nationale des municipalités.

Par exemple, il peut être souhaitable de prévoir des ressources pour encourager les administrations municipales à remplir et à soumettre les questionnaires, en particulier lorsque le taux de réponse est faible. Plutôt que de risquer un taux de réponse faible dans l'ensemble du pays, il peut être considéré comme souhaitable de concentrer les ressources pour s'assurer d'un bon taux de réponse de la part des régions sélectionnées pour chaque pays.

Dans tous les cas, la vérification des résultats doit être menée par divers intervenants, notamment des groupes socialement exclus, d'autres organisations de prestation de services, et d'autres organismes locaux, régionaux et centraux. Dans un grand pays comme la Turquie les contraintes budgétaires peuvent rendre la vérification, par tous les groupes et intervenants de toutes les régions du pays, impossible. Compte tenu de cela, il peut être jugé souhaitable de réaliser l'enquête dans un échantillon de municipalités, ce qui permettrait une vérification complète des résultats.

Echantillon de la diversité

Afin d'assurer la représentativité de la rétroaction de l'Enquête sur l'évaluation des capacités, l'échantillon doit être diversifié. Il doit comprendre:

Des municipalités de toutes les régions du pays (sous réserve de la disponibilité des ressources financières suffisantes pour assurer la validité de l'échantillon - sinon, l'enquête devra se concentrer sur une ou plusieurs régions sélectionnées). L'échantillon doit être représentatif de la diversité ethnique et sociale au sein de chaque région:

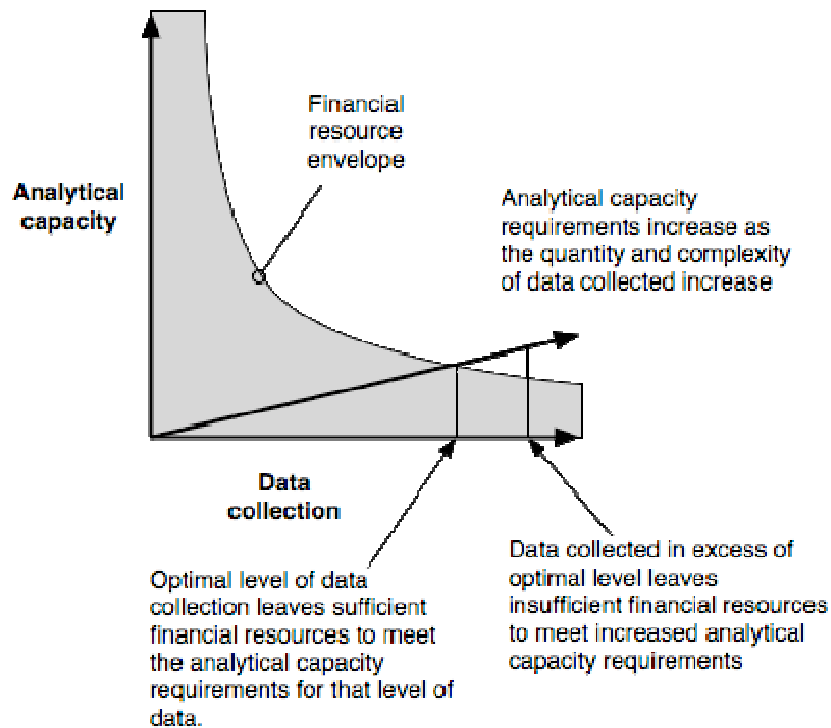
- Des municipalités de différentes tailles (km²);
- Des municipalités avec des différentes conditions topographiques et climatiques;
- Des municipalités de différentes tailles (population);
- Des communes comprenant divers groupes de population;
- Des communes comprenant divers types d'économies (par ex.: industrielle et agricole);
- Des communes comprenant divers niveaux d'activité économique;
- Des municipalités comprenant divers niveaux de soutien financier des donateurs.

Bien sûr, dans les pays où l'enquête couvre toutes les municipalités, l'échantillonnage de diversité n'est pas un problème.

D'autres considérations liées aux ressources

Globalement, il faut s'attendre à ce que des ressources limitées soient exigées pour recueillir des données, puisque les administrations municipales seront priées de remplir et retourner le questionnaire. Néanmoins, étant donné que les ressources financières pour mettre en œuvre l'enquête sont susceptibles d'être limitées, il faudrait envisager à chercher un équilibre de financement entre la collecte de données et l'analyse.

La collecte de gros volumes de données peut être anti productive si cela consomme des ressources nécessaires à l'analyse des données. Ceci peut se traduire par un manque de ressources analytiques, et par conséquent il peut s'avérer impossible d'exploiter pleinement les données recueillies.



Expérimentation du questionnaire

L'expérimentation du questionnaire dans un petit échantillon diversifié de municipalités offre la possibilité de tester sa conception, les différentes méthodes de mise en œuvre d'enquête, et les systèmes qui seront utilisés pour analyser les réactions.

Les questions auxquelles elle permettra de répondre, avant la mise en œuvre dans le pays sont les suivantes:

Le bon équilibre a-t'il été trouvé entre la taille de l'échantillon, la complexité du questionnaire et la méthode de mise en œuvre?

Les questions sont-elles toutes claires?

Quelle est la réaction globale des répondants au questionnaire et la méthode utilisée pour le remplir (par ex.: des groupes de discussion ou des entrevues).

Certaines des questions sont-elles trop sensibles? (Culturellement ou politiquement)

Les répondants ont-ils disposé de suffisamment d'informations quant à l'objet et au contenu de l'enquête avant d'avoir été invités à remplir le questionnaire?

Les dispositions logistiques pour remplir le questionnaire étaient-elles bien planifiées et mises en œuvre?

Les personnes étaient-elles disponibles pour contribuer à la réalisation du questionnaire?

Les répondants ont-ils eu suffisamment de temps pour remplir le questionnaire? Était-il trop long?

Les consultants nationaux étaient-ils bien préparés à mettre en œuvre l'enquête? Ont-ils besoin de davantage de formation?

Y a-t-il une capacité suffisante pour analyser, interpréter et communiquer la rétroaction de l'enquête dans les meilleurs délais?

L'enquête a-t-elle fourni des informations utiles quant à la capacité des administrations municipales.

L'enquête a-t-elle fourni des informations utiles quant à la capacité de l'administration municipale à cibler les femmes et les personnes généralement exclues de la société, les minorités par exemple?

- Mesures de suivi (vérification, analyse des lacunes, identification des mesures d'intervention pour le développement des capacités, etc.)

Vérification des résultats

La vérification des résultats répond à trois objectifs. Elle permet d'abord d'examiner des questions spécifiques plus en détail pour gagner en visibilité. Deuxièmement, c'est un moyen d'établir la validité de la rétroaction de l'enquête et l'analyse de la rétroaction. Troisièmement, c'est un moyen de clarifier des résultats ambigus ou obscurs.

La vérification peut être effectuée par le biais de groupes de discussion et/ou d'entrevues approfondies. Le manque de ressources limite l'étendue de la vérification. Par conséquent, une attention particulière doit être accordée pour assurer que la vérification comporte un échantillon représentatif de personnes dans un large éventail de municipalités.

La vérification doit impliquer les groupes socialement exclus et d'autres intervenants

Bien que cet exercice d'évaluation des capacités soit axé sur les municipalités, il est important de vérifier les résultats avec d'autres intervenants qui interagissent avec les municipalités. Cela comprend d'autres organismes de prestation de services, et des intervenants aux niveaux central, régional, provincial et local, ainsi que les intervenants des secteurs public et privé. Il est particulièrement important de vérifier les résultats avec des groupes de population généralement sous-représentés dans les décisions publiques économiques et politiques des processus, en particulier les femmes, et de manière générale, les groupes socialement exclus tels que les minorités et les personnes déplacées.

La validation doit être effectuée en utilisant les mêmes questions utilisées dans l'enquête. Un sous-ensemble des questions pourra être utilisé si un groupe spécifique est consulté sur un aspect particulier des résultats de l'enquête.

Évaluation et hiérarchisation des lacunes

Les ressources financières peuvent être limitées élaborer des solutions pour le développement des capacités, et peuvent être compliquées à obtenir, notamment celles nécessitant un investissement dans l'infrastructure, et la capacité des municipalités et d'autres organismes à fournir des services peut être réduite. L'objectif du processus d'évaluation des capacités doit donc être d'identifier et de traiter de questions qui, étant donné ces contraintes, auront le plus d'impact global sur la prestation des cinq services clés dans l'ensemble du pays.

La hiérarchisation des lacunes des capacités est donc nécessaire. Cela doit être fait au niveau national, puisque les mesures d'intervention pour le développement des capacités seront probablement financées et mises en œuvre au niveau national. Le PNUD est bien placé pour aider les intervenants clés du pays dans le processus d'évaluation des lacunes.

Comme pour les autres aspects de l'exercice d'évaluation des capacités, il est important que cela soit fait par le dialogue avec les intervenants clés, notamment les groupes généralement exclus de la société, comme les femmes, les

minorités et les personnes handicapées. Les services couverts par cette méthode d'évaluation des capacités sont, à un degré plus ou moins important couverts par la législation de l'UE. Si la législation nationale pertinente n'a pas déjà été harmonisée avec la législation européenne, il est probable que l'harmonisation soit envisagée à un certain moment à l'avenir. De toute façon, il serait hautement souhaitable d'impliquer les délégations de la CE à ce stade, surtout si elles n'ont pas déjà été consultées sur l'évaluation des capacités.

En outre, il peut être possible pour les autorités nationales, régionales et locales d'utiliser le financement IPA (Indigenous Protected Areas) pour combler les lacunes des capacités identifiées grâce au processus d'évaluation des capacités. Les dépenses IPA exigent l'approbation par la CE, et la procédure peut être considérablement facilitée si les autorités centrales nationales présentent également des propositions étayées. Cela souligne la nécessité de l'implication d'un organisme central clé pour assurer que les résultats de l'évaluation des capacités sont mises en œuvre.

Pour ces mêmes raisons, d'autres organisations nationales et internationales de financement peuvent avoir un intérêt dans ce type d'évaluation des capacités, et doivent être impliquées, le cas échéant.

La définition des priorités consiste à évaluer, parmi l'échantillon, l'ampleur et la gravité des problèmes relevés sur les **questions clés** en matière de prestation de services des capacités. Ces informations peuvent ensuite être combinées avec des informations sur l'importance du problème dans la prestation des services. La priorité globale ainsi obtenue sert de guide pour savoir où concentrer les ressources limitées pour développer la capacité de la prestation de services.

Les questions fondamentales sont des problèmes d'ordre général qui correspondent dans une certaine mesure à des groupes de questions du questionnaire. Il peut s'agir de questions fondamentales du CEC ou des capacités fonctionnelles. Ou elles peuvent être élaborées en regroupant les questions d'une manière ou d'une autre. Les questions fondamentales peuvent par exemple ressembler à ceci:

Le tableau suivant est un exemple d'un outil possible pour faciliter l'établissement des priorités.

A	B	C	D	E
Question fondamentale	Classement (hiérarchisation de la prestation de services)	Portée des lacunes (le cas échéant) sur cette question parmi l'échantillon. (À savoir quel pourcentage de l'échantillon a donné des réponses neutres ou négatives)	Gravité des lacunes relevée (à savoir quel pourcentage de l'échantillon a fourni des réponses très négatives, comparativement à "modérément négative", et les réponses neutres)	Score global de hiérarchisation (=CxD/B)
Partenariats	2	70%	40%	0,14
Obtention d'un consensus				
Participation des intervenants				

Planification à moyen et long terme	1	60%	30%	0,18
Développement de projet				
Gestion de projet				
Suivi du projet				
Gestion des ressources humaines				

Dans certains domaines, les capacités de peuvent tomber au-dessous des repères, et les lacunes peuvent être généralisés et relativement graves. Toutefois, ces lacunes ne seront pas nécessairement les plus importantes à régler à court terme renforcer des capacités de prestation de services.

Dans l'exemple ci-dessus, "la planification à moyen et à long terme" se classe en 1ere position (le plus important), tandis que «Partenariats» est classé en 2e position. Bien que «partenariats» semble être la plus problématique de ces deux questions, la planification à "moyen et long terme" a obtenu un meilleur classement en terme d'importance de prestation de services et a donc obtenu une "note globale de priorité" de 0,18 (qui est obtenues, dans cet exemple, en multipliant les scores des colonnes C et D, puis en divisant le total obtenu par le nombre (le classement) de la colonne B.

Dans cet exemple, les résultats indiqués dans les colonnes C et D peuvent être utilisés comme points de repère permettant d'évaluer les réponses des différentes régions d'un même pays, et cela peut être utile dans le ciblage géographique des réponses ultérieures de développement des capacités.

Cet exemple est donné à titre indicatif, et nous ne suggérons aucunement que cette hiérarchisation précise soit prise comme modèle.

Les questions considérées comme fondamentales peuvent changer d'une section l'évaluation des capacités à l'autre, et le classement d'un problème peut changer. Toutefois, si les mêmes questions fondamentales sont retenues (indépendamment du classement), les résultats d'une évaluation des capacités peuvent être utilisés comme points de repère pour des évaluations des capacités ultérieures.

Suivi de l'évaluation de la capacité - la programmation

L'identification et l'élaboration de mesures d'intervention pour le développement des capacités

L'évaluation des lacunes et des priorités aident à identifier les questions les plus urgentes pour le développement des capacités. Toutefois, cette évaluation a elle seule ne suffira pas forcément à identifier avec précision comment répondre à ces questions. La programmation détaillée exige un effort supplémentaire d'analyse approfondie.

Une analyse plus approfondie permet de s'assurer que les mesures d'intervention de développement des capacités s'attaquent aux causes sous-jacentes, plutôt que seulement les symptômes évidents des éventuelles lacunes

identifiées. Par exemple, l'enquête d'évaluation des capacités peut identifier une prestation de service peu fiable ou de faible qualité, mais pas nécessairement les causes. Il y peut avoir plusieurs causes sous-jacentes, et donc plusieurs solutions possibles allant de la formation du personnel local à la réforme de l'administration publique. Lorsque le manque de capacité et du au roulement élevé du personnel résultant d'une mauvaise gestion des ressources humaines et de l'incertitude dans l'administration publique locale, la formation du personnel peut, au mieux, fournir seulement une amélioration à court terme et devra être répétée fréquemment. La formation de la direction peut aider à résoudre le problème de la mauvaise gestion des ressources humaines, mais cela ne réglera pas la question de l'incertitude dans l'administration publique locale, qui peut exiger l'accélération des décisions du gouvernement en attente, l'accélération de la restructuration en cours, ou, éventuellement, la rédaction et la promulgation de nouvelles lois.

Dans le cas où des problèmes sous-jacents sont susceptibles de prendre un certain temps à résoudre (par exemple l'attente d'une nouvelle législation), il peut être nécessaire d'appliquer une autre stratégie intermédiaire, en attendant que le problème sous-jacent soit résolu. Par exemple, si une nouvelle législation est nécessaire, il peut s'avérer impossible de limiter le roulement du personnel à court terme. Dans ce cas, une stratégie intermédiaire pourrait être d'accepter cela comme un fait pour le court terme et y remédier en créant des capacités centralisées pour offrir des formations intensives sur des questions spécifiques, sur une base continue, jusqu'à ce que la nouvelle législation soit mise en œuvre.

Problème: le manque de capacités de gestion de projets dans les municipalités en raison du roulement élevé du personnel				
Cause sous-jacente	Mesure d'intervention à court terme en vue du développement des capacités	Objet de la mesure d'intervention à court terme en vue du développement des capacités	Mesure d'intervention à moyen/long terme en vue du développement des capacités	Objet de la mesure d'intervention à moyen/long terme en vue du développement des capacités
Gestion des ressources humaines	Formation de la direction	Gestionnaires des ressources humaines dans les municipalités	Créer et/ou restructurer des structures de gestion des ressources humaines	Municipalités
Incertitudes dans l'administration publique locale	Mettre en place des capacités de formation centralisées jusqu'à ce que la nouvelle législation soit adoptée	Municipalités	Élaborer et introduire une nouvelle législation sur l'administration publique locale	Gouvernement central

La participation active des intervenants dans ce processus est importante pour assurer un consensus quant aux mesures d'intervention pour le développement des capacités et les responsabilités de l'intervenant. L'implication des intervenants clés aux niveaux central et régional dans le choix du processus d'évaluation des capacités constitue un avantage certain lors de la planification des mesures d'intervention de développement des capacités nécessitant des décisions à prendre à l'un de ces niveaux.

L'évaluation des besoins peut impliquer de nouvelles enquêtes sur des questions spécifiques, des groupes de discussion et entretiens individuels. Dans une certaine mesure, les informations requises pour évaluer les besoins peuvent être disponibles auprès des activités de vérification de l'enquête. Cependant, des précautions doivent être prises pour ne pas compromettre le processus de vérification en la combinant à l'évaluation des besoins, ces deux activités ayant des objectifs différents.

Concevoir des mesures d'intervention pour le développement des capacités de la prestation de services

Les mesures d'intervention pour le développement des capacités de la prestation de services doivent répondre équitablement aux besoins de tous les secteurs de la collectivité, notamment, les femmes, les pauvres et les personnes socialement exclues. Ces groupes sont sous-représentés dans les processus politiques et de planification. Il est donc important que ces groupes soient efficacement impliqués dans le développement des mesures d'intervention pertinentes de développement des capacités pour s'assurer d'avoir équitablement accès à ces services, et qu'ils aient un futur rôle dans leur orientation et leur prestation.

Comme pour tout projet, une mesure d'intervention pour le développement des capacités de la prestation de services doit avoir des objectifs clairement définis, et ceux-ci doivent être convenus entre les intervenants clés. L'objectif fixé doit tenir compte du fait que les actions de développement sont entreprises pour parvenir à un changement souhaitable et durable dans l'exercice ou le comportement d'un système, d'une institution ou d'un groupe cible.

Pour reprendre l'exemple précédent, l'objectif global d'une mesure d'intervention de développement des capacités est de réduire le roulement du personnel dans les municipalités. Cet objectif pourrait être réalisé par l'intermédiaire des sous-objectifs d'amélioration de la gestion des ressources humaines, et à la restructuration de l'administration publique locale. Toutefois, la «restructuration» est une activité plutôt qu'un objectif. Il est donc nécessaire d'identifier dans l'objectif comment cela peut mener à un roulement de personnel réduit (par exemple en prévoyant une amélioration des perspectives de carrière d'avancement pour les principaux experts exerçant des fonctions précises).

Afin d'évaluer l'efficacité des mesures de renforcement des capacités, les indicateurs doivent être identifiés pour chaque objectif. Bien que ce concept soit simple, il continue d'être très incompris et mal appliqué. Un indicateur est tout simplement une variable qui peut être utilisée pour déterminer la mesure dans laquelle les objectifs sont atteints. Les indicateurs doivent être objectivement vérifiables, soit au moyen de statistiques directes ou au moyen de statistiques indirectes fondées sur les commentaires qualitatifs systématiques des intervenants concernés.

Ainsi, les indicateurs possibles d'amélioration de la gestion des ressources humaines comprennent:

L'augmentation de la fréquence des évaluations de la performance du personnel (direct);

L'amélioration de la résolution de désaccords entre le personnel (indirecte, fondée sur les évaluations qualitatives systématiques et plus représentatives du personnel).

«législation rédigée», «création d'un nouveau service», etc., ne sont pas des indicateurs valables, car ils constituent des jalons ou des résultats, et même s'ils constituent des conditions préalables essentielles pour les changements souhaités dans la performance, ils ne démontrent pas, à eux seuls, que les changements dans les résultats sont en cours, car la législation doit également être adoptée et mise en œuvre efficacement, et les nouveaux services doivent être habilités, dotés, équipés et formés. Cela met en lumière un problème de conception important, à savoir que les mesures d'intervention pour le développement des capacités doit se concentrer non seulement sur les extrants, mais doivent aussi comprendre des activités aidant à garantir que les résultats soient utilisés rapidement et de manière

efficace (par ex.: une formation sur les rôles et les responsabilités des nouvelles structures, la formation du personnel à prendre de nouvelles responsabilités et d'utiliser de nouvelles techniques et outils, etc.)

Les indicateurs tels que le «nombre de personnes formées» ne sont généralement pas valables, car ils se rapportent aux activités du projet, plutôt que sur les objectifs. La formation peut ne pas entraîner de changement dans la performance, si, par exemple, elle est de qualité médiocre, ou pas suffisamment pertinentes face aux problèmes identifiés. En outre, les participants peuvent être limités dans l'application de nouvelles connaissances et compétences par les descriptions de poste ou des structures institutionnelles et des mandats qui ne sont pas à jour. L'exception dans cet exemple spécifique, serait que l'objectif soit d'établir un certain type de capacité de formation, auquel cas le nombre de personnes formées serait un indicateur valable.

Pour être utiles, les indicateurs doivent reposer sur des objectifs, des échéanciers, et des bases de référence sur la base desquels les changements peuvent être évalués. Le référence de base pour l'indicateur «évaluations des performances du personnel» pourrait être "un par membre du personnel, tous les deux ans». Le résultat souhaité peut par exemple être "1 par membre du personnel tous les six mois" et on peut s'attendre à cette augmentation de la fréquence dans les 12 mois suivants le début des activités pertinentes de renforcement des capacités. Le niveau de référence peut être établi durant le processus d'évaluation des besoins, ou comme l'étape initiale de mise en œuvre de la mesure d'intervention pour le développement des capacités. Établir la référence plus tard est plus compliqué, et peut s'avérer ne pas être possible du tout. Pour des raisons analogues, les systèmes nécessaires à la collecte d'indicateurs de suivi des données doivent être mises en place au début de la mise en œuvre, faute de quoi les données sont susceptibles de ne pas être recueillies.

D'autres questions importantes qui doivent être convenues au cours de la phase de conception sont:

Le budget	Le budget global et la ventilation des coûts entre les diverses activités, notamment la gestion de projets, le suivi, l'évaluation et la communication avec les intervenants et le public
Le financement	Les sources de financement, notamment le co-financement.
Intrants	Quel type et quel niveau d'apports seront exigés des divers intervenants, et quand ces apports seront-ils nécessaires? Cela doit inclure les délais administratifs, les gestionnaires et experts, les installations et l'équipement, etc.
Activités	Type d'activités à mettre en œuvre, par qui, pour qui, impliquant qui, quand et où?
Gestion, coordination et supervision des dispositions	Attribution de la gestion et des responsabilités de coordination, des systèmes de gestion, des dispositifs de direction.
Suivi et évaluation	Comment cette action doit être menée, par qui et quand. Comment est-elle financée? Comment les résultats seront-ils diffusés, à qui et quand. Comment les résultats seront-ils utilisés?
Communication publique	Quels renseignements seront fournis, comment, à qui, à quelle fréquence? Quel type de rétroaction sera recherché, de qui, comment et à quelle fréquence?

Ressources

Un large éventail de ressources sera nécessaire pour gérer, mettre en œuvre et assurer le suivi de l'exercice d'évaluation des capacités. Le tableau ci-dessous donne une indication des ressources nécessaires, leur rôle, et les institutions qui peuvent les fournir.

Type de ressource	Rôle	Qui
Gestion	Mobiliser les intervenants. Parvenir à un consensus entre les intervenants. Piloter le processus d'évaluation des capacités. Orienter la conception des mesures de renforcement des capacités	Organe directeur concernant: les bureaux de pays du PNUD. Administrations nationale, centrale, régionales et locales. Associations de municipalités; ONG nationales, régionales et locales. Représentants des citoyens Académies nationales de l'administration publique. Délégations de la CE.
Experts du développement des capacités	Évaluer, vérifier et interpréter les résultats de l'enquête. Concevoir et superviser les analyses détaillées complémentaires. Contribution à la conception et à la mise en œuvre de mesures d'intervention pour le développement des capacités.	Bureaux nationaux du PNUD. Administration centrale nationale. Académies nationales de l'administration publique. Experts indépendants.
Experts en statistiques/analyse	Procéder à des analyses de l'enquête et résumer les résultats.	Bureaux nationaux du PNUD. Experts indépendants.
Administration	Agir en qualité de secrétariat du comité décisionnel de l'évaluation des capacités. Assurer la communication avec les intervenants tel qu'exigé par le comité décisionnel. Distribuer les questionnaires aux municipalités.	Intervenant clé central (par ex.: un ministère de tutelle ou une association de municipalités), appuyé par les bureaux de pays du PNUD.

Annexes

Glossaire des principaux termes utilisés dans le guide utilisateur et questionnaire

Capacité	La capacité des individus, organisations et sociétés à remplir des fonctions, résoudre des problèmes et fixer et atteindre des objectifs d'une manière durable.
Autres prestataires de service	Tout autre organisme impliqué dans la prestation des cinq services. Ces organisations peuvent avoir la seule responsabilité de la prestation des services, ou peuvent partager ces responsabilités avec la municipalité et/ou d'autres organismes.
Capacité de prestation de services	Le mandat, la motivation et les moyens de fournir les services requis et nécessaires par les citoyens locaux: <ul style="list-style-type: none"> ▪ D'une manière qui réponde à l'évolution des exigences et des besoins dans le temps ▪ D'une manière qui réponde aux différentes exigences et aux besoins des différents groupes de citoyens au sein de la communauté ▪ Équitablement à tous les citoyens ▪ À un prix abordable pour ces derniers ▪ Dans les standards de quantité et de qualité exigés
L'exclusion sociale	Officiel ou officieux, la privation systématique, l'aliénation et/ou l'exclusion de groupes spécifiques au sein de la société sur la base de la race, de l'ethnie, du sexe, de l'âge, du revenu, de l'état de santé, etc. L'exclusion sociale empêche les groupes touchés d'accéder à des services et des droits de qui sont mis gratuitement à la disposition du reste de la société. L'exclusion sociale peut se manifester dans de nombreux domaines, tels que la politique nationale et locale, la planification et la prise de décision de la municipalité, l'emploi, la santé, l'éducation, l'infrastructure locale, la justice, etc. Les groupes généralement exclus de la société sont des femmes, des minorités ethniques et religieuses, les personnes atteintes d'un handicap et les personnes âgées.
L'inclusion sociale	Une stratégie de lutte contre l'exclusion sociale. Cette stratégie peut comprendre un large éventail d'actions allant de l'élaboration de politiques à la réforme institutionnelle, pour influencer le comportement et les perceptions de groupes spécifiques.