



Metropolitan Regions  
as Governance Systems

# Gouvernance métropolitaine : Cadre d'analyse des capacités

Orientation sur le processus et boîte à outils

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

En coopération avec

**UNO**HABITAT  
FOR A BETTER URBAN FUTURE

## Mentions légales

Publié par :

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

En collaboration avec le

Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)

Sièges sociaux de la GIZ

Bonn et Eschborn, Allemagne  
Projet sectoriel « Développement durable  
des régions métropolitaines »  
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn, Allemagne  
Tél. +49 (0) 6196 79 – 0  
metropolregionen@giz.de  
www.giz.de

Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)

Unité Administration locale et décentralisation  
Branche Législation, foncier et gouvernance urbaine  
Box 30030, Damas  
Nairobi, GPO Kenya  
Tél. : +254 (0) 20 7623102 (bureau central)  
habitat.governance@unhabitat.org  
www.unhabitat.org

Auteur

Jenny Pearson

Révision et adaptation

Verena Maier (GIZ), Fabienne Perucca (ONU-Habitat)  
Jan Fransen (IHS), Toni Kaatz-Dubberke (GIZ), Barbara Scholz (GIZ)

Conception et présentation

Inga Hofmann, Svenja Siemonsen, Toni Kaatz-Dubberke (GIZ)

Crédits photographiques

Couverture: © GIZ

Date

Version révisée du Juillet 2018

Décharge de responsabilité

Les entités désignées et les documents présentés dans cette publication ne constituent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part du Secrétariat des Nations unies quant au statut légal d'un quelconque pays, territoire, ville ou région ou de ses autorités ou quant à la délimitation de ses frontières. Les opinions exprimées par les auteurs de cette publication ne reflètent pas nécessairement celles du Programme des Nations unies pour les établissements humains, des Nations unies ou de ses États membres. Des extraits peuvent être publiés sans autorisation à condition que la source soit mentionnée.

La GIZ est responsable du contenu de cette publication.

Sur mandat du

Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ)

## Préface

L'urbanisation est une mégatendance qui va avoir une influence majeure sur la transformation économique, politique et sociale des sociétés et ses impacts territoriaux. On estime que, d'ici à 2050, environ 70 % de la population mondiale vivra dans des villes. La croissance urbaine future aura lieu presque exclusivement dans les pays en développement. Les interconnexions territoriales et fonctionnelles entre les villes, les établissements humains et les zones rurales environnantes ne cessent ainsi d'augmenter, donnant à l'échelle métropolitaine un rôle de plus en plus important pour l'aménagement intégré, la gouvernance, le financement et l'implémentation de la ville et de ses environs.

Le projet sectoriel « Développement durable des régions métropolitaines » mis en œuvre par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ), développe des services de conseil concrets sur le rôle des régions métropolitaines comme moteurs du développement durable. Le projet sectoriel agit dans quatre domaines pour tenter de trouver des réponses aux différents problèmes sociaux, économiques et écologiques des agglomérations urbaines.

Les quatre axes prioritaires sont les suivants :

- Structures de gouvernance métropolitaine et coopération au-delà des frontières administratives/liens entre les zones urbaines et les zones rurales
- Développement intégré et économe en ressources/NEXUS urbain
- Développement économique régional et régions commerciales innovantes/villes intelligentes
- Marchés du travail et centres résidentiels inclusifs dans les régions métropolitaines.

Ce document, intitulé *Cadre d'analyse de la gouvernance métropolitaine – notes d'orientation et boîte à outils*, fait partie intégrante de la série « Développement durable des régions métropolitaines » qui apporte un éclairage conceptuel et des recommandations d'approches pratiques aux organisations de développement et aux pays partenaires sur le développement durable des régions métropolitaines.

Nous encourageons les décideurs politiques, les professionnels et les universitaires à discuter des conclusions et des recommandations proposées dans les documents de travail, les rapports d'études de cas et les boîtes à outils. Cette série de publications servira de référence au débat international sur la transformation de l'urbanisation et la mise en œuvre des Objectifs de développement durable au niveau local et métropolitain, contribuant ainsi à la discussion de la Conférence Habitat III.

Carmen Vogt

Directrice du programme

« Développement durable des régions métropolitaines »

# Gouvernance métropolitaine : Cadre d'analyse des capacités

Orientation sur le processus et boîte à outils

# Table des matières

Résumé .....	1
<b>PARTIE 1: INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
1.1 Pourquoi la gouvernance métropolitaine ? .....	2
1.2 Qu'est-ce que les arrangements de gouvernance métropolitaine ?.....	3
1.3 Qu'est-ce que les capacités métropolitaines ? .....	4
1.4 Qu'est-ce que la MetroCAM ? .....	8
<b>PARTIE 2 : ORIENTATION SUR LE PROCESSUS .....</b>	<b>9</b>
2.1 Qu'est-ce qu'un processus approprié d'analyse des capacités en région métropolitaine ? .....	9
2.2 Premières étapes et considérations sur la planification .....	10
Phase 1 – Préparation : identification des principaux acteurs .....	10
Phase 2 – Identification du projet : élaborer un mandat et constituer une équipe d'analyse.....	10
L'équipe d'analyse et son rôle.....	11
Phase 3 – Étude de pré faisabilité : élaboration d'un cadre d'analyse des capacités.....	12
Objectifs, priorités et portée de l'analyse.....	13
Décisions concernant la collecte et l'analyse des données.....	15
Considérations de ressources et de temps.....	16
2.3 Évaluation et analyse .....	20
Phase 4 Analyse des capacités : récupération des données .....	20
Phase 5 Approbation : adoption d'une stratégie de développement des capacités .....	21
<b>PARTIE 3 : BOITE À OUTILS POUR L'APPUI AU PROCESSUS D'ANALYSE.....</b>	<b>22</b>
3.1 Aperçu des outils d'appui au processus d'analyse .....	22
3.2. Outils d'appui au démarrage .....	23
Outil 1 : Analyse des problèmes .....	23
Outil 2 : Carte heuristique .....	25
Outil 3 : Objectifs SMART.....	27
3.3 Outils de collecte des faits et chiffres des régions métropolitaines.....	29
Outil 4 : Fiche pratique sur les données urbaines centrales.....	30
Outil 5 : Arrangements financiers métropolitains.....	36
Outil 6 : Responsabilités et fonctions au niveau de la ville .....	39
Outil 7 : Auto-évaluation des besoins de coopération.....	43
3.4 Outils d'intégration et d'analyse des acteurs .....	47
Outil 8 : Cartographie et analyse des acteurs .....	47
Outil 9 : Analyse des champs de forces.....	52
Outil 10 : Options pour les consultations des acteurs .....	53
Outil 11 : Guide pour des questions d'interview importantes.....	56
Outil 12 : Conception d'ateliers pour l'apprentissage interactif .....	58
3.5 Outils utiles pour l'analyse et les conclusions .....	61
Outil 13 : Analyse et identification des fenêtres d'opportunité.....	61
Outil 14 : Format d'une stratégie de renforcement des capacités.....	64
<b>PARTIE 4 : ANNEXE .....</b>	<b>68</b>
Annexe I : Sélection des éléments d'un atelier .....	68
Annexe II : Liens vers d'autres ressources offrant des modèles de développement des capacités .....	72
Annexe III : Arrangements institutionnels des régions métropolitaines .....	75
Typologie des arrangements institutionnels.....	75
Évaluation des accords institutionnels.....	78

## Liste des figures

1.	Niveaux de renforcement des capacités	5
2.	Aperçu de la MetroCAM	8
3.	Cycle d'un projet	9
4.	Outils groupés par objectif principal	22
5.	Exemple d'arbre à problèmes	23
6.	Exemple de carte heuristique	26
7.	Bases de la cartographie des acteurs	48
8.	Carte des acteurs	50
9.	Exemple d'une analyse des champs de forces	52
10.	Exemple de carte produite lors d'un atelier MetroCAM	71

## Liste des tableaux

1.	Gains d'efficacité résultant d'une approche métropolitaine - Pour quel secteur ?	03
2.	Capacités « souples » et capacités techniques	04
3.	Aperçu des considérations de ressources et de temps pour les activités	16
4.	Évaluer les objectifs en fonction de critères	28
5.	Fiche pratique sur les données urbaines centrales	31
6.	Guide de classement des arrangements de gouvernance métropolitaine	35
7.	Comparaison des budgets	38
8.	Répartition des prestations de services au niveau de la ville	40
9.	Coordination actuelle	44
10.	Identification des lacunes en matière de capacités	65
11.	Résultats à obtenir	66
12.	Activités	66
13.	Arrangements de gouvernance métropolitaine avec exemples de villes	77
14.	Avantages et inconvénients des arrangements de gouvernance métropolitaine	78

## Liste des abréviations

GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
MetroCAM	Méthodologie d'analyse des capacités en région métropolitaine
ONU-HABITAT	Programme des Nations unies pour les établissements humains

# Résumé

La Méthodologie d'analyse des capacités en région métropolitaine (**MetroCAM**) présentée ici a été élaborée dans le but d'offrir une série d'outils aux acteurs des régions métropolitaines qui souhaitent amorcer le changement et aux agences qui prévoient de les aider dans ce processus. Elle constitue une contribution conjointe de la GIZ et d'ONU-Habitat aux agendas internationaux de développement que sont l'Objectif de développement durable urbain (ODD 11 « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ») et le Nouvel agenda urbain approuvé en 2016, à l'échelle métropolitaine.

Cette méthodologie générique offre des exemples de ce que doit couvrir l'analyse des capacités de gouvernance d'une région métropolitaine (cf. chapitre 1.3). Le point de départ est un besoin ou un problème particulier (mobilité, résilience, intégration sociale, etc.) qui a besoin de mécanismes de gouvernance coopérative pour être traité avec efficacité. Les capacités existantes, les besoins futurs et les points de déclic potentiels sont identifiés et analysés pour faire face au défi métropolitain spécifique. La méthodologie offre également des idées, des outils et des conseils sur la conduite de l'analyse, avec des étapes telles que la cartographie des acteurs, la collecte des données centrales, l'analyse des arrangements institutionnels et financiers, l'organisation d'ateliers consultatifs, etc.

Elle vise à présenter différentes options et incitations permettant aux municipalités de **coopérer au-delà des frontières administratives**, en s'appuyant sur leurs synergies et en offrant à tous des services de base équitables et abordables. L'évaluation des capacités existantes permet d'identifier de nouvelles modalités de gouvernance ainsi que la manière de les développer. **Cette Méthodologie d'analyse des capacités en région métropolitaine induit une stratégie de renforcement des capacités et un consensus en vue de sa mise en œuvre.** Le processus d'analyse constitue ainsi un moyen de favoriser le dialogue et d'inciter les politiques à initier ou à approfondir une réforme. **Modulaire, la méthodologie** peut être adaptée à différents contextes locaux et à des problèmes sectoriels spécifiques. Elle est destinée aux professionnels de l'urbanisme, aux représentants des administrations locales, aux chercheurs et aux organisations de développement.

La méthodologie a pour but de guider et d'aider les régions métropolitaines à gérer ensemble les **enjeux communs** à leurs différentes municipalités (par ex., l'urbanisme résilient ou la mobilité urbaine) et permet d'identifier des solutions et de mettre en place des initiatives métropolitaines.

La **partie 1** présente le besoin de gouvernance métropolitaine ainsi que les dimensions de la capacité de gouvernance métropolitaine. La **partie 2** propose des conseils et une structure applicables au processus d'analyse. La **partie 3** est une sélection d'outils utiles pouvant être utilisés pour seconder le processus et conduire les étapes pertinentes de l'activité. MetroCAM a pour objectif final de conduire à une analyse informative des questions, des capacités et des besoins clés qui, à son tour, aboutisse pour l'enjeu commun identifié à une stratégie de renforcement des capacités qui contribuerait à résoudre les problèmes, à créer des innovations ou à améliorer la situation et les services existants. L'**annexe** comporte des liens vers d'autres ressources ainsi qu'une vue d'ensemble des arrangements métropolitains et des points d'ancrage pour l'action métropolitaine.

# PARTIE 1: INTRODUCTION

## 1.1 Pourquoi la gouvernance métropolitaine?

Dans un contexte mondial d'urbanisation croissante et galopante, le visage des villes évolue, particulièrement dans les pays en développement. Les villes deviennent spatialement, fonctionnellement et économiquement interdépendantes des zones environnantes, qu'il s'agisse des villes voisines, des zones périurbaines ou de l'arrière-pays rural, donnant naissance à des régions métropolitaines. Il devient donc essentiel de se doter d'approches holistiques pour gouverner ces agglomérations urbaines. Les autorités locales, les planificateurs, les décideurs et la communauté internationale du développement se doivent, pour cela, de dépasser les frontières administratives et juridictionnelles traditionnelles. Les agendas internationaux de développement, tels que l'Agenda 2030 pour le développement durable, l'Accord de Paris sur le climat et le Nouvel agenda urbain, ont ainsi reconnu la nécessité de passer outre la dichotomie traditionnelle entre le monde rural et le monde urbain. L'accent est dorénavant mis sur la gouvernance métropolitaine comme mécanisme essentiel de coopération par-delà les limites des villes, afin de gagner en efficacité au niveau des coûts, d'améliorer les prestations de services de base pour tous, de garantir une répartition équitable des ressources, de promouvoir un développement territorial équilibré, etc. Malheureusement, de nombreuses régions métropolitaines ne disposent pas encore d'un organe de coordination pour faciliter la coopération et la collaboration entre les municipalités de la région.

Les différentes municipalités d'une région partagent des intérêts dans de nombreux domaines : économie, transport et mobilité, gestion des ressources naturelles, sécurité et mobilité sociale, pour n'en nommer que quelques-uns. Les régions métropolitaines sont définies par leurs dimensions spatiales basées sur les relations fonctionnelles entre les cycles de ressources, les systèmes économiques régionaux et les armatures urbaines formelles et informelles. Les régions métropolitaines tissent des liens qui dépassent les frontières administratives et politiques et englobent généralement un certain nombre d'administrations locales, de terres rurales et périurbaines et de villes voisines. Les liens économiques entre le centre et la périphérie deviennent parfois si étroits qu'une composante ne peut pas réussir sans l'autre. Elles semblent alors former et se comporter comme une seule et même entité malgré leurs multiples différences. Les différentes parties des régions métropolitaines partagent de nombreuses similarités mêmes si elles ont chacune leurs propres besoins, fonctions et difficultés<sup>1</sup>. Au fur et à mesure du développement de la population, une compétition s'installe pour des ressources rares et très convoitées, les frontières fusionnent ou disparaissent et les demandes exercent une telle pression sur les systèmes existants que ceux-ci finissent par atteindre le point de rupture. La région a donc tout intérêt à se doter rapidement d'approches holistiques.

L'accent est dorénavant mis sur la gouvernance métropolitaine comme mécanisme essentiel de coopération par-delà les limites des villes, afin de gagner en efficacité au niveau des coûts, d'améliorer les prestations de services de base pour tous, de garantir une répartition équitable des ressources, de promouvoir un développement territorial équilibré, etc.

---

<sup>1</sup> Pour en savoir plus sur les problèmes tels qu'ils sont perçus actuellement, cf. *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development* (2015) de Mats Andersson pour la GIZ et ONU-Habitat, disponible à l'adresse <http://star-www.giz.de/pub?r=38354>



## 1.2 Qu'est-ce que les arrangements de gouvernance métropolitaine?

De nombreuses régions métropolitaines ne disposent pas encore d'un organe de coordination pour faciliter la coopération et la collaboration entre les municipalités de la région. Certaines d'entre elles ont mis en place des arrangements ad hoc pour résoudre certains problèmes spécifiques, par exemple la gestion des déchets solides, tandis que d'autres ont créé des entités pour gérer un service particulier sur l'ensemble de la région, par exemple, le transport public. Mais en général, particulièrement dans les pays en développement, seules quelques rares entités se sont vu confier la mission de gérer les problèmes de gouvernance au niveau métropolitain. Plusieurs exemples d'arrangements de gouvernance (depuis les autorités établies jusqu'à la coopération informelle) ont été analysés dans la publication conjointe de la GIZ et d'ONU-Habitat « Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development » (2015). L'étude examine différentes formes de structures institutionnelles de gouvernance au niveau métropolitain et présente des points d'entrée thématiques pour les réformes de la gouvernance, ainsi que des mécanismes et des instruments de gestion métropolitaine.

Les quatre types suivants d'approches institutionnelles ont été appliqués dans certaines villes, qui à l'heure actuelle se trouvent pour la plupart dans les pays de l'OCDE (cf. l'annexe III pour plus de détails ainsi qu'une réflexion sur les avantages et les inconvénients de ces « modèles ») :

1. Mécanismes de coopération intermunicipale (par ex. conseil, comité, partenariat, consortium)  
Exemples : Paris, Milan, Ruhr (Allemagne) ; Grand Toronto, Brésil (consortiums)
2. Autorités métropolitaines (pour le secteur des transports et de l'eau ou mandat étendu)  
Exemples : Vancouver ; Manille ; Delhi ; - courant en France et aux États-Unis.
3. Administration métropolitaine ou régionale (pour des fonctions sélectives ou avec autorité sur l'échelon inférieur)  
Exemples : élue directement (par ex. Stuttgart, Allemagne ; Londres, Royaume-Uni) ; nommée par une administration de niveau supérieur (par ex. Minneapolis-Saint Paul, États-Unis).
4. Administration locale consolidée (par ex. par fusion)  
Exemples : Le Cap, Istanbul, Toronto

Les arrangements sont fonction du problème à résoudre, des capacités existantes ainsi que de la volonté politique et des dispositions constitutionnelles relatives au transfert de compétences à un certain niveau de coopération.

On notera également que tous les secteurs ne demandent pas une approche métropolitaine. Certaines questions sont probablement mieux gérées au niveau local. Cf. le tableau 1 pour une vue d'ensemble des gains d'efficacité obtenus grâce à une approche métropolitaine par comparaison avec les questions de niveau local.

**Tableau 1 : Gains d'efficacité résultant d'une approche métropolitaine - Pour quel secteur ?**

Niveau métropolitain	Niveau local
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Système de distribution d'eau, gestion des ressources</li> <li>✓ Élimination des déchets solides</li> <li>✓ Transports publics / mobilité</li> <li>✓ Service d'incendie / services d'urgence</li> <li>✓ Aménagement du territoire régional / ITD</li> <li>✓ Développement économique, promotion du tourisme</li> <li>✓ Stratégies de lutte contre les changements climatiques / Résilience</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collecte des déchets solides</li> <li>• Nettoyage / éclairage des rues</li> <li>• Logement (social)</li> <li>• Répartition des terres / établissement de titres fonciers / attribution de titres de propriété</li> <li>• Aide sociale</li> <li>• Attribution de licences commerciales</li> <li>• Économie informelle</li> </ul>

Source : GIZ/ONU-Habitat (2015) : *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*.

## 1.3 Qu'est-ce que les capacités métropolitaines?

La GIZ utilise ce qui suit comme définition de travail du terme « capacité » dans le contexte de la gouvernance des régions métropolitaines :

*L'aptitude des acteurs clés à travailler ensemble, à utiliser les agences, les systèmes et les ressources dont ils disposent pour assurer la fourniture de biens et de services publics de manière équitable, durable et efficace aux habitants de la région.*

La définition de travail et le modèle qui guideront l'analyse doivent être choisis dès les premières étapes, mais ils doivent pouvoir être révisés avant le lancement de l'analyse détaillée. Parallèlement à la définition qui permet d'orienter la réflexion, il est utile de garder à l'esprit que toutes les capacités, « souples » et « dures », sont pertinentes et que, dans la plupart des contextes, les capacités « souples » sont plus importantes, particulièrement pour trouver des points d'entrée dans des systèmes complexes. Cette classification des capacités est importante à envisager, que ce soit pour le contexte général ou pour le point de déclic précis considéré.

Ces listes offrent quelques idées de ce à quoi il est bon de réfléchir en termes de capacités de différents types.

**Tableau 2: Indicateurs des capacités « souples » et capacités techniques**

Capacités « souples »	Capacités techniques (« dures »)
Perception des acteurs	Permanence des arrangements institutionnels
Qualité des relations	Flexibilité des arrangements institutionnels
Relations politiques	Systèmes politiques
Réseaux informels	Mécanismes de participation
Niveaux de confiance	Mécanismes de consultation
Engagements à collaborer	Mécanismes de collaboration
Leadership	Arrangements fiscaux et financiers
Capacités d'adaptation (flexibilité)	Arrangements fonctionnels
Aptitude à apprendre et innover	Qualité et portée de la prestation de services
Aptitude à résoudre les conflits et les problèmes	Égalité de genre
Être prêt au changement	Économies d'échelle
• Aptitude à gérer le changement	• Effet d'entraînement

Le reste de cette section contient une courte introduction au cadre de la GIZ qui peut aider à clarifier la compréhension ou à organiser les informations pendant le processus d'analyse des capacités d'une région métropolitaine. Ce cadre peut être utilisé dans un ou plusieurs des buts suivants :

- Outil pour les discussions ou les exercices avec les participants aux interviews ou aux ateliers ;
- Guide pour organiser les résultats des consultations ;
- Carte pour voir les liens qui existent entre les capacités à différents niveaux et dans différentes parties d'un système ;
- Outil de planification pour identifier les points d'entrée ou de déclic capables de stimuler le changement.

Figure 1 : Niveaux de renforcement des capacités

Dimensions du RC	Acteurs	Objet
<p><b>Développement des ressources humaine</b>  <i>Finalité :</i>                      Promotion de la capacité d'apprentissage individuelle, autoréflexion, discussion sur les valeurs, capacités et aptitudes (développement des compétences).</p>	Individus et petits groupes	Coaching et formation : valeurs et attitudes, motivation, stratégies d'action, capacités et aptitudes dans les compétences clés, compétences sociales comme l'aptitude au travail en équipe, le commandement et la communication.
<p><b>Développement organisationnel</b>  <i>Finalité :</i>                      Apprentissage organisationnel et augmentation de la capacité de performance et de la flexibilité d'une organisation.</p>	Organisations et sous-organisations de l'État, de la société civile et du secteur privé.	Change-Management : Vercinba-Gestion du changement : accord sur la vision et les limites du système, renforcement de l'auto-réflexivité, processus de réalisation de produits et clients ; division du travail, planification et pilotage, exploitation optimale des ressources, règles et structures internes, gestion des connaissances.
<p><b>Coopération et développement de réseaux</b>  <i>Finalité :</i>                      Mettre en place et renforcer des coopérations entre les organisations et des réseaux pour l'échange de connaissances, la coordination et la coproduction.</p>	Groupes d'acteurs, chaînes de production, clusters, réseaux suivant des lignes géographiques ou thématiques.	Gestion de réseaux : mise en place, développement et pilotage de coopérations et de réseaux (communaux, publics-privés, sectoriels, liés à des produits) sur la base d'avantages comparatifs, pour la mise à profit d'avantages locaux et d'économies d'échelle.
<p><b>Développement systémique dans le champ d'action politique</b>  <i>Finalité :</i>                      Développement de conditions favorables au RC sur les plans juridique, politique et socioéconomique, afin que les personnes, organisations et réseaux s'épanouissent et puissent accroître leur capacité de performance.</p>	Acteurs et groupes d'acteurs qui participent à la négociation des règles à tous les niveaux.	Conseil politique : culture de négociation, capacité d'expression des acteurs, incitations à la conclusion d'accords, analyses de programmes, tables rondes et autres formes de participation lors de la négociation de règles, intérêts, droits fondamentaux, politiques et leur mise en œuvre, État de droit, contre-pouvoirs, transparence, médiation et gestion des processus de négociation.

### Exemples appliqués d'un modèle de la capacité

Utiliser ceci pour illustrer une vision des capacités nécessaires à la mobilité métropolitaine et des composantes requises pour l'autonomisation, c'est-à-dire ce que pourrait être un système de transport public efficace, accessible et abordable.

- **Renforcement des ressources humaines** : les planificateurs, les managers et les travailleurs du secteur des transports publics possèdent tous les connaissances et les compétences nécessaires pour fournir et améliorer continuellement l'efficacité des services de transport ;
- **Développement organisationnel** : les agences concernées disposent toutes des systèmes, procédures et ressources nécessaires pour gérer et contrôler un système de transport métropolitain complexe et multidimensionnel ;
- **Développement de réseaux** : des prestataires publics et privés et des groupes d'utilisateurs collaborent et coopèrent de manière formelle et informelle pour garantir la mise à disposition des services ; et

**Développement de systèmes dans le domaine politique** : toutes les lois nécessaires à la mise à disposition et au financement du système de transport sont en place et promulguées.

Ce cadre est utile lorsque de multiples acteurs doivent travailler ensemble à la réalisation d'un objectif commun, car il va au-delà des individus et des organisations et insiste sur l'importance des réseaux et de l'appui politique.

Voir **l'annexe II : liens vers d'autres ressources en modèles de renforcement des capacités** pour obtenir une liste de liens vers d'autres modèles de renforcement des capacités provenant de grandes agences de développement.

Tout projet opérant par-delà les frontières administratives dans des régions métropolitaines doit tenir compte de la complexité des métropoles et de leurs structures de gouvernance. Six aspects, qui se retrouvent dans toutes les sociétés humaines mais sont beaucoup plus prononcés dans les régions métropolitaines, devraient être pris en considération pour l'évaluation et le renforcement des capacités métropolitaines<sup>2</sup>:

#### Avantages d'échelle et de portée

En premier lieu, les régions métropolitaines présentent une forte densité de population, d'organisations, d'infrastructures et de services dans un espace restreint. Les interventions en région métropolitaine peuvent donc atteindre un groupe cible étendu et partant maximiser leur impact, mais également bénéficier d'avantages d'échelle, du fait que les coûts par personne peuvent être moindres. Il leur est également possible de tirer parti de capacités humaines, institutionnelles et d'innovation relativement importantes (avantages tenant à la portée). Les chercheurs parlent parfois d'économies d'agglomération ou d'externalités urbaines positives en référence à ces types d'avantages d'échelle et de portée.

#### Effet d'entraînement

Deuxièmement, la densité du réseau de personnes dans les zones métropolitaines suscite un effet d'entraînement relativement important. Les projets peuvent causer des effets inattendus, aussi bien positifs que négatifs. Le renforcement des capacités lui-même vise à obtenir un effet d'entraînement positif, car il est permis d'espérer que les personnes formées mettront leurs compétences au service d'autres initiatives. Mais les initiatives peuvent également avoir des effets externes négatifs. C'est ainsi par exemple qu'un projet qui élargit les routes au sein d'une zone métropolitaine peut involontairement engendrer plus de pollution et d'accidents de la circulation.

---

<sup>2</sup> GIZ et ONU-Habitat (2015), Unpacking metropolitan governance for sustainable development, Eschborn : la GIZ, énumère dix enjeux spécifiques en matière de gouvernance dans les métropoles.

### **Imprévisibilité**

Troisièmement, les effets des interventions dans les métropoles sont relativement imprévisibles, car les résidents, les organisations, les entreprises et les visiteurs modifient constamment les villes dans le cadre de processus auto-organisés. C'est ainsi par exemple qu'après avoir construit une piste cyclable pour réduire les encombrements de la circulation, on s'aperçoit que cette piste est en fait utilisée par des entreprises informelles pour vendre leurs marchandises.

**Les programmes de renforcement des capacités métropolitaines devraient viser la flexibilité, afin que les administrations municipales et métropolitaines soient en mesure de réagir avec souplesse et rapidité à tout changement.**

### **Dépendance par rapport à l'histoire**

Chaque société humaine a sa propre culture et ses propres manières de travailler. Dans certaines cultures, les gens peuvent avoir peur de critiquer des agents de l'État lors de réunions publiques, alors que cela est acceptable dans d'autres contextes culturels. Certaines métropoles se prêtent plus à la coopération que d'autres. Les objectifs de la coopération municipale et les manières de renforcer les capacités sont donc fonction de l'histoire et de la culture (de gouvernance) des métropoles. Elles se forment au fil du temps lors de processus dépendants de l'espace et du parcours historique.

**Afin de comprendre quelles sont les interventions qui pourraient fonctionner, quelles capacités construire et comment, il convient d'être conscient de l'histoire des métropoles et de leur gouvernance.**

### **Gouvernance en réseau et leadership complexe**

Les métropoles traversent les frontières administratives et sont administrées par différents échelons gouvernementaux. De plus, les acteurs civils et privés influencent et orientent le développement métropolitain. Le lancement de projets dans un environnement métropolitain requiert donc la mise en place d'une forme de gouvernance en réseau de tous les acteurs concernés. Ce qui peut aussi favoriser indirectement la participation, l'autonomisation et la démocratie. Les réseaux peuvent être mis en place de différentes manières, qui vont de la consultation à l'établissement de structures administratives consolidées à l'échelon local. De nombreux acteurs - de l'administration nationale à une entreprise ou à un résident local - peuvent prendre l'initiative en matière de développement urbain. La direction d'une initiative est également susceptible de changer avec le temps.

**Les initiatives de renforcement des capacités devraient être liées à un leadership complexe (dynamique) en mettant en réseau les acteurs et en permettant à terme une certaine souplesse au niveau des processus décisionnels.**

### **Environnements politisés**

Tout projet de développement doit tenir compte du fait que des personnes différentes ont des préoccupations différentes. Ceci est d'autant plus vrai dans les zones métropolitaines, parce qu'elles sont fortement politisées. Elles comportent différents niveaux de gouvernement avec de nombreux ministères aux intérêts divergents, sont souvent le siège de l'opposition politique, abritent des ONG/organisations communautaires (OC) critiques et présentent un potentiel électoral pour les partis politiques. Les rapports de pouvoirs entre ces multiples acteurs présentent des asymétries souvent difficiles à comprendre par des gens de l'extérieur.

**Toute intervention visant au renforcement des capacités métropolitaines est donc susceptible d'être contestée et doit s'inscrire dans l'économie politique de la région métropolitaine.**

Ces caractéristiques métropolitaines ont un impact majeur sur (le renforcement des capacités de) la coopération métropolitaine et les outils que nous utilisons pour élaborer des stratégies de développement des capacités. Les outils de la MetroCam visent implicitement à saisir la complexité des métropoles et à susciter l'engagement dans un environnement extrêmement dynamique et politisé.

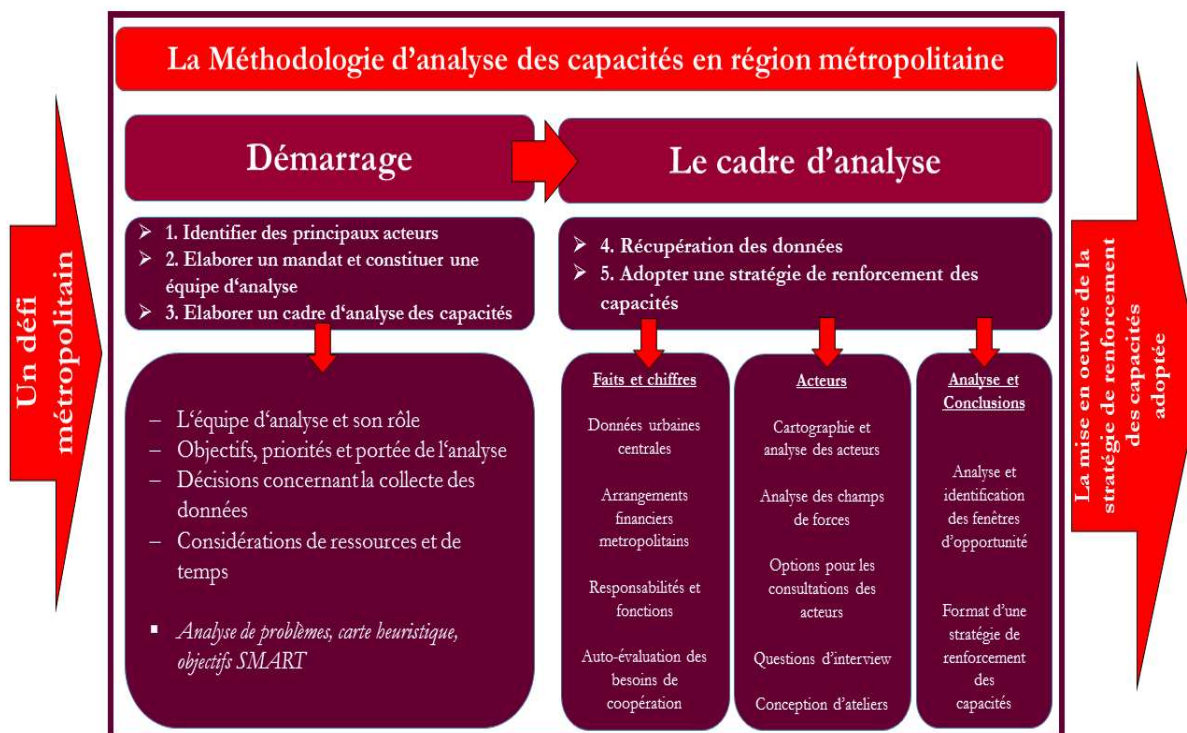
## 1.4 Qu'est-ce que la MetroCAM?

La MetroCAM présentée ici a été élaborée dans le but d'offrir un cadre et des outils à tous les acteurs des régions métropolitaines qui souhaitent amorcer le changement et aux agences qui prévoient de les aider dans ce processus. Cette méthodologie générique apporte des conseils sur ce que doit couvrir l'analyse des capacités de gouvernance d'une région métropolitaine **sur la base d'une compréhension partagée du défi spécifique qui requiert des approches de gouvernance coopérative**. L'approche souligne la nécessité de commencer par faire le bilan des capacités de gouvernance existantes avant d'identifier les capacités supplémentaires nécessaires pour trouver une solution concrète à un problème particulier. **La Méthodologie d'analyse des capacités en région métropolitaine induit une stratégie de renforcement des capacités et un consensus en vue de sa mise en œuvre**. Donc, le processus d'analyse est un moyen de favoriser le dialogue et d'inciter les politiques à initier ou à approfondir une réforme. C'est pourquoi la MetroCAM fournit la base nécessaire permettant d'élaborer une stratégie pour répondre au problème métropolitain.

Toute personne qui a l'intention d'entamer un processus d'analyse doit utiliser ce qui est proposé ici comme point de départ, en apportant les adaptations nécessaires (priorités, suppression de certains outils, etc.) afin que le processus soit parfaitement adapté au contexte dans lequel l'analyse va être réalisée. La portée et le niveau de détail de l'analyse dépendent des ressources disponibles ainsi que du temps imparti et de l'engagement des différents acteurs.

Le diagramme ci-dessous offre un aperçu des différentes composantes du cadre et du processus d'analyse.

Figure 2 : Aperçu de la MetroCAM



## PARTIE 2 : ORIENTATION SUR LE PROCESSUS

### 2.1 Qu'est-ce qu'un processus approprié d'analyse des capacités en région métropolitaine?

Une analyse des capacités intervient normalement au cours des premières phases du cycle d'un projet (cf. Figure 3 pour comment se situe la MetroCAM dans un cycle du projet typique) : l'identification et la préparation d'un projet, l'étude de préfaisabilité ; l'examen et l'approbation ; et l'accord sur la proposition de projet. Il en résulte une analyse des capacités en cinq étapes :

1. Préparation : identification des principaux acteurs
2. Démarrage : identification du projet : élaboration d'un mandat et constitution d'une équipe d'analyse
3. Étude de préfaisabilité : élaboration d'un cadre d'analyse des capacités
4. Évaluation des capacités : collecte de données
5. Approbation et accord : accord concernant une stratégie de développement des capacités

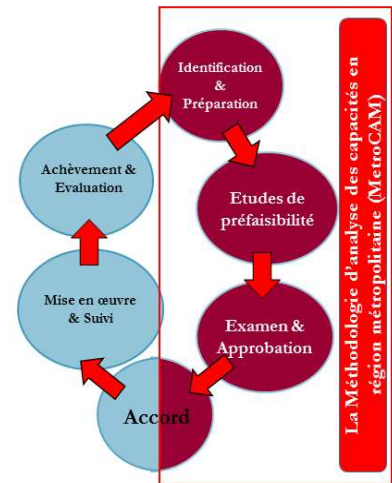


Figure 3 : Cycle du projet

Il convient de tenir compte de trois spécificités avant d'entamer un processus d'analyse des capacités.

**Premièrement**, l'analyse des capacités fait souvent partie intégrante d'un projet « plus vaste » visant à relever un défi métropolitain. On peut par exemple avoir pour objectif de renforcer les capacités afin d'améliorer les transports publics dans une région métropolitaine. Avant de pouvoir analyser les besoins de capacités, ce projet « plus important » (dans notre exemple, l'amélioration des transports publics) devrait être approuvé et délimité. Un tel projet est susceptible de comporter d'autres éléments que le renforcement des capacités, comme l'achat de nouveaux bus. Les deux premières phases d'une analyse des capacités recoupent toutefois l'identification des problèmes et des objectifs d'un projet « plus vaste ». Lors de la phase 2, le pilier d'analyse des capacités d'un projet plus vaste peut être séparé et délimité. Il devrait bien sûr être étroitement aligné sur d'autres activités du projet dans les phases 3 à 5.

**Deuxièmement**, la complexité des analyses des capacités peut varier considérablement. Si l'on a pour objet d'analyser les capacités d'un petit projet dans une région restreinte avec un nombre relativement limité d'acteurs disposant déjà d'une expérience de collaboration, les étapes peuvent être regroupées et le processus prendre quelques jours ou quelques semaines. En revanche, dans le cas de vastes projets complexes, tels que la création d'une nouvelle autorité de transport métropolitain dans une grande région dotée d'une expérience limitée en matière d'arrangements de gouvernance métropolitaine, on peut être tenté de diviser les étapes en sous-étapes et le projet pourra durer quelques mois, voire une année.

Le **troisième** point concerne un problème connexe : les analyses des capacités en région métropolitaine de projets complexes peuvent constituer des processus fastidieux. Il importe donc de veiller à ce que les acteurs restent motivés en assurant un processus transparent, en introduisant des solutions à effet rapide et en utilisant différents outils et méthodes.

## 2.2 Premières étapes et considérations sur la planification

### Phase 1 – Préparation : identification des principaux acteurs

---

Objectif	<b>Identifier les principaux acteurs qui ont un intérêt direct dans une initiative métropolitaine identifiée nécessitant une analyse des capacités.</b>
Conditions préalables	Le lancement de la Méthodologie d'analyse des capacités en région métropolitaine (MetroCAM) est une idée générale mais néanmoins réaliste pour une action métropolitaine nécessitant un renforcement des capacités. Il convient de noter que l'approche MetroCAM est particulièrement pertinente si elle nécessite un renforcement des capacités aux niveaux vertical ou horizontal de l'administration et/ou d'autres acteurs. Cela suppose également que l'idée doit être mise en œuvre dans un environnement métropolitain complexe (cf. section 1 ci-dessus).
Qui	Cette phase est conduite par les initiateurs de l'intervention.
Activités	Cartographier les principaux acteurs pour l'initiative métropolitaine en interrogeant les personnes ou en organisant un atelier.
Outils d'appui au processus	Outil 8 Cartographie des acteurs. À ce stade, l'outil est utilisé pour une identification de base des acteurs.  Outil 9 Une analyse des forces en présence aide à comprendre qui peut mener ou entraver une initiative métropolitaine (annexe 1).
Préoccupations métropolitaines	Environnement politisé : tenir compte des sensibilités politiques lors de la prise de décision concernant les principaux acteurs et leur volonté de collaboration.  Gouvernance en réseau : inviter des acteurs formels et informels issus de la société civile, des secteurs public et/ou privé.

---

### Phase 2 – Identification du projet : élaborer un mandat et constituer une équipe d'analyse

---

Objectif	<b>Cette phase vise à convenir d'un mandat pour l'intervention métropolitaine, à constituer une équipe d'analyse des capacités et à définir son rôle.</b>
Conditions préalables	Les acteurs ont manifesté leur intérêt pour participer aux réunions de consultation initiales et/ou aux ateliers, sans pour autant devoir appuyer l'initiative.
Qui	Les initiateurs
Activités	Organiser la (les) réunion(s) préparatoire(s) et/ou l'(les) atelier(s) avec les principaux acteurs. Les réunions/atelier(s) visent à (1) définir la problématique et l'objectif de l'initiative métropolitaine ; (2) familiariser les acteurs avec le processus d'analyse des capacités MetroCAM ; et (3) constituer une équipe d'analyse et en définir le rôle.  On note qu'une action métropolitaine plus large nécessite très probablement davantage de résultats et d'activités en plus de l'analyse des capacités.
Outils d'appui au processus	Outil 1 Une analyse des problèmes permet de mieux comprendre l'enjeu urbain et ses besoins de capacités.

---



---

	<p>Outil 2 Une carte heuristique peut présenter les liens entre les différentes capacités et les enjeux. Cela met en évidence l'effet d'entraînement.</p> <p>Outil 4 La fiche pratique sur les données urbaines centrales peut être utilisée pour identifier un problème métropolitain qui nécessite un renforcement des capacités.</p> <p>Outil 5 Arrangements financiers métropolitains. La question centrale porte sur les financements nécessaires pour l'initiative métropolitaine.</p> <p>Outil 7 Auto-évaluation des besoins de coopération. Cet outil peut être utilisé pour identifier un problème métropolitain qui nécessite un renforcement des capacités.</p> <p>Les outils 10 et 11 peuvent être utilisés comme méthodes de collecte des données.</p> <p>Outil 12 Conception d'ateliers pour l'apprentissage interactif. L'atelier est un outil utile pour réunir les acteurs lors de la phase 2.</p> <p>Outil 13 Fenêtres d'opportunité. À ce stade, l'outil peut être utilisé pour un brainstorming initial sur les interventions métropolitaines et leurs répercussions afin de pouvoir évaluer les acteurs.</p>
Préoccupations métropolitaines	<p>Environnement politisé : tenir compte des sensibilités politiques à l'heure de décider qui impliquer dans le projet.</p> <p>Gouvernance en réseau : inviter des acteurs formels et informels issus de la société civile, du secteur public et du secteur privé.</p> <p>Effet d'entraînement : l'initiative peut engendrer un effet d'entraînement important</p> <p>Leadership complexe : différents acteurs peuvent jouer un rôle moteur</p> <p>Dépendance par rapport à l'histoire : la volonté des acteurs de collaborer est influencée par (leur) histoire. Cela peut avoir des incidences sur les (im)possibilités de l'initiative et les capacités qu'elle comporte.</p> <p>Avantages d'échelle et de portée : examiner comment maximiser l'impact sur le nombre de personnes et les économies d'agglomération.</p>

---

## L'équipe d'analyse et son rôle

Une analyse est généralement lancée parce que quelqu'un (individu ou groupe) a identifié un problème dans un contexte urbain (mobilité, résilience, intégration sociale, etc.) et a exprimé le besoin qu'une analyse soit effectuée dans l'optique de trouver des solutions. Quelle que soit la personne qui a pris cette décision, elle devra avoir une vision globale de ce qu'elle souhaite tirer de l'analyse. Cet objectif (par exemple analyse des acteurs, proposition de projet, guide pour organiser les résultats de la consultation des acteurs, outil de planification pour identifier les points d'entrée ou de déclic afin de favoriser le changement, engagement politique, etc.) lui permettra de décider qui intégrer à l'équipe d'analyse pour faire tout ce qui doit être fait, et comment répartir les ressources entre les différentes activités. Pour que les choses avancent, il est généralement préférable de créer une petite équipe resserrée constituée spécifiquement dans ce but. Cette équipe ad hoc planifiera le processus, consultera et gèrera les ressources pour mener à bien le travail, assurera le suivi des activités en veillant au respect des objectifs et vérifiera que les informations récupérées sont analysées de manière à produire des résultats et des recommandations utiles pour les acteurs concernés.

L'équipe décidera des autres personnes à impliquer dans les différentes étapes du processus et pourra également, mais pas nécessairement, se charger elle-même de certaines des activités.

La composition de l'équipe doit être décidée au cas par cas. Pour plus d'efficacité, l'équipe resserrée ne doit pas être trop importante, mais elle doit inclure des membres clés tels que :

- représentant(s) d'autorités métropolitaines ou municipales ;
- experts clés des questions thématiques ;
- société civile ;
- universitaires ;
- secteur privé ; et
- organisations de développement.

De nombreux points de vue différents sont nécessaires pour pouvoir développer une analyse cohérente. Toutefois, l'inclusion de multiples représentations peut compliquer le travail initial, car les personnes risquent d'avoir des visions très divergentes de la définition du problème. La sélection doit être faite avec soin au départ et il peut s'avérer plus efficace de créer un groupe à deux niveaux. Le premier groupe serait un groupe resserré de personnes issues des autorités concernées, capable de diriger et de mener à bien le processus dans sa globalité, éventuellement avec l'aide de consultants. Le deuxième groupe pourrait être de nature plus consultative ou, éventuellement, se voir attribuer des tâches précises du processus. Ce type d'approche permet d'éviter que le processus ne soit bloqué par les points de vue et les intérêts conflictuels de différents secteurs.

Le groupe resserré travaillera probablement mieux s'il se choisit un leader et qu'il désigne certaines personnes pour diriger les différents aspects du travail. Par exemple, une personne pourrait diriger la récupération et l'analyse des données centrales, une autre les consultations des acteurs, etc. Si le processus d'analyse est majeur, l'équipe devra certainement déléguer ou externaliser certaines composantes du travail, en fonction des ressources disponibles. Dans les conseils qui suivent, toute référence à l'équipe d'analyse désigne ce groupe resserré, formé dès le départ, qui a pour responsabilité de mener à bien le processus. Le groupe peut, bien sûr, être élargi à tout moment à d'autres personnes clés ou représentants d'agences importantes qui ont la volonté de faire avancer le processus.

Une fois formée, l'équipe doit élaborer un plan pour la réalisation de l'analyse, avec une évaluation des résultats obtenus et la production de recommandations sur la suite des opérations. Elle devra décider des premières étapes à mener et des personnes qui en seront responsables, avec une proposition de calendrier pour la réalisation des tâches préliminaires.

### Phase 3 – Étude de préfaisabilité : élaboration d'un cadre d'analyse des capacités

Objectif	<p><b>Préparer et adopter un cadre d'analyse des capacités avec les éléments suivants :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Objectif, priorité et portée de l'analyse</b></li> <li>2. <b>Cadre d'analyse : identifier les capacités à analyser et déterminer comment devrait se présenter le résultat du processus</b></li> <li>3. <b>Indication précise concernant les données à collecter et à analyser</b></li> <li>4. <b>Calendrier de l'analyse des capacités</b></li> <li>5. <b>Liste des acteurs actualisée et améliorée</b></li> <li>6. <b>Liste de contrôle de révision des plans</b></li> <li>7. <b>Considérations de ressources et de temps</b></li> </ol>
Conditions préalables	Les acteurs clés adhèrent à l'initiative et à son analyse du renforcement des capacités.
Qui	Équipe d'analyse

Activités	Un cadre d'analyse des capacités peut être préparé par l'équipe d'analyse et examiné lors d'un atelier avec les principaux acteurs ou dans le cadre d'une série de réunions.
Outils d'appui au processus	Outil 1 Analyse des problèmes Outil 2 Carte heuristique Outil 3 Objectifs SMART Outil 10 Options pour consulter les acteurs Outil 11 Questions qui serviront de fil conducteur à l'interview Outil 12 Conception d'ateliers pour l'apprentissage interactif
Préoccupations métropolitaines	Cf. la phase 1 pour se mettre d'accord sur la personne à consulter. Effets d'entraînement : examiner tous les effets d'entraînement négatifs et positifs que pourrait entraîner une intervention Imprévisibilité : évaluer les risques, examiner comment les autres acteurs peuvent faire (un mauvais) usage de l'intervention.

## Objectifs, priorités et portée de l'analyse

Les capacités sont spécifiques à chaque contexte, ce qui signifie que toute activité visant à analyser les capacités existantes ou les besoins futurs doit toujours commencer par définir ce que sont les capacités en fonction du contexte particulier considéré. La GIZ utilise ce qui suit comme définition de travail du terme « capacité » dans le contexte de la gouvernance des régions métropolitaines.

*L'aptitude des acteurs clés à travailler ensemble en utilisant les agences, les systèmes et les ressources dont ils disposent pour assurer la fourniture de biens et de services publics de manière équitable, durable et efficace aux habitants de la région métropolitaine.*

Cette définition n'est pas figée : elle doit toujours être adaptée de manière à être spécifique et pertinente pour le processus d'analyse considéré. Elle doit notamment refléter le thème ou la fonction qui est au cœur du processus d'analyse. Avant de se lancer dans la planification des activités, il est important que ceux qui sont à l'origine de l'analyse s'associent à l'équipe d'analyse pour parvenir à un consensus sur la définition du terme capacité dans le contexte, c'est-à-dire sur une modification de la définition ci-dessus, par exemple :

*L'aptitude des acteurs-clés, notamment de représentants des groupes d'utilisateurs et des prestataires du secteur privé, à travailler ensemble en utilisant les agences, les systèmes et les ressources dont ils disposent pour assurer la fourniture de services de transport public et de mobilité aux habitants de la région de Rio de Janeiro de manière équitable, durable et au meilleur prix.*

Ils devront également clarifier ce que le processus est censé être, c'est-à-dire, au choix :

- une vaste analyse globale ; ou
- une analyse détaillée d'un problème particulier, ou d'une composante d'un problème, que certains acteurs clés ont déjà identifié comme important et/ou sur lequel ils ont exprimé la volonté de travailler (mobilité, résilience, inclusion sociale, etc.)

En prenant le temps de s'assurer que chacun dispose d'une vision claire des définitions, des intentions, des objectifs, etc. dès le départ, il est possible d'éviter les confusions et les malentendus à un stade ultérieur. Le modèle proposé dans l'encadré 1 ci-dessous est une fiche qui peut être utilisée pour orienter les discussions, et cela dans deux buts :

1. permettre à l'équipe d'analyse de clarifier et de récupérer, ensemble, des informations essentielles à son sujet afin de vérifier que tous ses membres partagent la même vision des choses. Les informations de la case « Portée » guideront l'élaboration d'un plan d'action préliminaire suite à ce processus de clarification
2. devenir, si nécessaire, un document à diffuser pour informer les autres personnes qui seront impliquées.

## Encadré 2 : Modèle de fiche pour clarifier et convenir de l'objectif et de la portée de l'analyse

### Introduction générale

Décrire pourquoi l'analyse est entreprise, quels acteurs (officiel élu, département, agence de planification, etc.) ont initié le processus, pourquoi ils l'ont fait et ce qu'ils comptent en tirer.

### Intention

L'objectif doit être une déclaration d'intention clairement établie, conçue pour servir de base à la formulation d'objectifs pour les éventuels ateliers, enquêtes, etc. qui seront organisés pendant le processus. La déclaration d'objectif doit également préciser quels sont les résultats attendus du processus, par exemple un rapport ou la formulation d'une nouvelle initiative.

### Priorité

- Pour une analyse globale, fournir une description générale des thèmes que le processus est censé couvrir. Cette description sera nécessairement plutôt ouverte au départ, mais pourra évoluer au fur et à mesure de la progression du processus et de la production d'informations sur des problèmes précis.
- En cas de travail sur un thème convenu, fournir un aperçu de la problématique telle qu'elle est actuellement comprise. Cette problématique peut être définie : par service (par ex. transport) ; par thème (par ex. résilience) ; ou par mécanisme de mise en œuvre (par ex. instruments financiers).
- Identifier les éventuels objectifs qui ont déjà été définis par des autorités ou des acteurs clés et qui sont pertinents pour cette analyse.

### Définition des capacités

Revoir la définition générique du terme « capacité » et l'adapter au thème choisi et à la région métropolitaine concernée par l'analyse (cf. le **chapitre 1.3 dans le** chapitre d'**introduction** pour les concepts de capacité et de renforcement des capacités)

### Portée

Noter les premières estimations des éléments suivants :

- Type et nature des enquêtes prévues, par ex. questionnaires, interviews, résumé de l'atelier, liste des groupes d'acteurs à consulter, par ex. autorités municipales, organisations de la société civile, partis politiques, ministères du gouvernement national, etc. NOTE : La liste des acteurs doit être très régulièrement révisée et il est important, au fur et à mesure de l'avancée du processus, de commencer à cartographier les informations les concernant qui émergent des activités. Il est parfois nécessaire de consulter les acteurs pour leur demander le nom d'autres personnes concernées afin de bien comprendre l'étendue des liens et des réseaux associés au thème. Au contraire, certaines personnes que l'on pensait importantes peuvent s'avérer moins utiles que prévu. **La carte des acteurs doit donc rester ouverte et ne jamais être considérée comme définitive.**
- Spécification des données à collecter et à analyser (cf. le chapitre ci-après)
- Temps imparti
- Ressources nécessaires (cf. le chapitre ci-après)
- Format pour présenter les résultats de l'évaluation (cf. Outil 14, Format d'une stratégie de renforcement des capacités)

### Agence principale

Se mettre d'accord sur l'agence/le département qui prendra la direction des opérations (il peut y en avoir plusieurs).

### Agences d'appui

Énumérer les autres autorités et agences clés qui appuieront le processus.

### Révision des plans

Une fois que les activités ont débuté (après la phase de planification initiale), les éléments suivants du plan doivent régulièrement être vérifiés :

- données qui restent à rassembler et comment y accéder ;
- présence et fonctionnement des arrangements pour la collecte et l'analyse des données ;
- décisions et arrangements détaillés sur les acteurs à consulter et le meilleur moyen de les motiver, par exemple avec des questionnaires, des interviews, des ateliers ou une combinaison de méthodes ;
- développement (ou ajustement) des outils et méthodes à utiliser pour les consultations des acteurs, par exemple questions des interviews, questionnaires d'enquête, programme et exercices des ateliers, etc. Cf. les suggestions d'outils à la Partie B ;
- vérification de la bonne mise en place de tous les arrangements logistiques et administratifs nécessaires pour les activités ; et
- répartition des responsabilités pour chaque activité et fixation des dates limites d'achèvement.

## Décisions concernant la collecte et l'analyse des données

L'étape suivante consiste à identifier les **données urbaines centrales pertinentes** qui sont requises et ce qui est déjà disponible. **L'accent doit être mis sur la pertinence**, car il est facile de récupérer une large quantité de données centrales, mais une grande partie d'entre elles risquent de ne présenter aucun intérêt pour l'analyse considérée. Il est en effet totalement inutile de récupérer des données qui n'apporteront rien à la compréhension ou à l'analyse du déficit de capacités qu'il convient de combler pour relever le défi.

Un processus d'analyse d'une certaine ampleur générera des données provenant de multiples sources, dans une variété de formats : statistiques gouvernementales, conclusions d'études, notes d'interviews, résultats d'ateliers, etc. Il faut donc s'assurer que quelqu'un est chargé **d'enregistrer, de rassembler et de vérifier toutes les données** récupérées. Cette procédure comprend, si nécessaire, des mécanismes de **triangulation**. Elle peut être réalisée en interne par une des agences impliquées dans l'analyse, mais elle peut aussi, si le travail est trop important, être sous-traitée à un prestataire de services. Ce choix fait partie des décisions que l'équipe d'analyse devra prendre, en fonction des ressources disponibles.

Deuxièmement, il faut choisir qui peut diriger **l'analyse**. Cette étape est cruciale pour garantir l'obtention de résultats précis, capables de produire des recommandations utiles pour aller de l'avant. Si le volume de données récupérées est important, l'analyse devient un travail qui peut nécessiter l'intervention de spécialistes. Dans ce cas, il convient de s'assurer de l'existence de ressources suffisantes pour pouvoir faire faire le travail. Il ne sert à rien de planifier beaucoup d'activités si l'on ne dispose pas des ressources nécessaires pour produire une bonne analyse, car le processus ne produira alors aucun résultat utile. Des décisions doivent donc être prises, dès le départ, concernant la personne qui effectuera l'analyse et la manière dont les résultats seront vérifiés et diffusés.

En tenant compte de tout ce qui précède, l'étape suivante consiste à identifier les données urbaines centrales pertinentes qui sont requises et ce qui est déjà disponible. **L'accent doit être mis sur la pertinence**, car il est facile de récupérer une large quantité de données centrales, mais une grande partie d'entre elles risquent de ne présenter aucun intérêt pour l'analyse considérée. Il est, en effet, totalement inutile de récupérer des données qui n'apporteront rien à la compréhension ou à l'analyse du problème.

## Considérations de ressources et de temps

Chaque analyse d'une région métropolitaine traite, par définition, de problèmes d'une taille et d'une complexité considérables. Il serait probablement extrêmement long et onéreux d'effectuer une analyse approfondie de l'ensemble de la région. Seules quelques agences disposent du temps et de ressources illimitées qui leur permettraient de mener à bien un tel exercice. Des décisions doivent donc être prises sur ce qui peut être réalisé avec les ressources disponibles.

Avant de lancer le processus, l'équipe d'analyse réfléchit à ce qui doit être fait pour lui permettre d'atteindre son objectif en tenant compte du temps et des ressources disponibles. Lorsque le temps et les ressources sont restreints, il faut se montrer très sélectif au sujet des activités à entreprendre en les limitant, par exemple, à la récupération des données centrales connues ; à quelques interviews avec les informateurs les plus précieux ; et à un atelier pour valider les conclusions avec les groupes d'acteurs clés. Toutes ces activités peuvent probablement être réalisées en quelques semaines, avec un budget relativement limité. Une analyse à grande échelle, impliquant le maximum d'acteurs possible et de multiples méthodes (enquêtes, interviews et une série d'ateliers) risquerait de durer jusqu'à un an et nécessiterait un budget à la hauteur de ce travail monumental.

Parmi les autres variables du processus figurent notamment des facteurs tels que la présence d'experts locaux pour réaliser les différentes activités. Il est, en revanche, impossible, sauf en termes très généraux, de fournir des directives sur les coûts qui peuvent varier fortement d'un lieu à un autre.

Le tableau 3 ci-dessous offre un bref aperçu des différents types d'activités qui peuvent être entreprises pendant le processus d'analyse. Il n'est évidemment pas nécessaire de les réaliser toutes à chaque fois. Pour décider de ce qui doit être fait, avec qui et où, il faut tenir compte des facteurs de ressources et de temps. Ces activités peuvent être entreprises à tout moment et certaines d'entre elles devront peut-être être répétées à différentes étapes du processus.

**Tableau 3: Aperçu des considérations de ressources et de temps pour les activités**

Légendes : \$ dépense limitée, \$\$ dépense moyenne, \$\$\$ dépense importante  
 ⌚ durée limitée, ⌚⌚ durée moyenne, ⌚⌚⌚ durée importante

Activités et résultats	Ressources	Temps
<b>Équipe d'analyse</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Planifier les réunions</li> <li>Gérer les activités du processus</li> <li>Rédiger les rapports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Installations de réunion physiques ou virtuelles : \$ ou \$\$</li> <li>Budget pour les contrats des consultants, les événements et l'appui logistique : \$ à \$\$\$ (en fonction du niveau d'externalisation)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Temps de l'équipe pour planifier, gérer et contrôler les activités et résultats et rédiger des rapports : ⌚</li> <li>Au moins plusieurs semaines nécessaires pour élaborer les cadres, planifier les premières activités, etc. ⌚⌚</li> <li>Gestion continue, rapports, évaluation périodique des progrès et ajustement du plan si nécessaire : ⌚ variable</li> </ul>
<b>Recherche des données centrales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experts/chercheurs sachant où et comment accéder aux bonnes informations : \$\$ ou \$\$\$</li> <li>Accès aux principales sources d'information (statistiques du gouvernement, etc.)</li> <li>Matériel informatique et appui logistique au processus et à la récupération des données : \$ ou \$\$ en fonction de ce qui existe déjà</li> </ul>	Variable: <ul style="list-style-type: none"> <li>Un chercheur connaissant bien les données facilement disponibles devrait être capable de récupérer les données requises en quelques jours : ⌚ mais,</li> <li>lorsque les sources sont inconnues ou que les données sont de mauvaise qualité, il faut parfois plusieurs semaines pour récupérer tout ce qui est nécessaire : ⌚⌚</li> <li>Temps de l'équipe d'analyse pour évaluer ce qui est disponible et décider si d'autres éléments doivent être récupérés : ⌚</li> </ul>
<b>Ateliers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilité des participants</li> <li>Budget pour et disponibilité de :</li> <li>Site et repas : \$\$</li> <li>Animateur(s) : \$\$\$</li> <li>Traducteur(s) et équipement (si nécessaire) : \$ à \$\$\$</li> <li>Supports et ressources pour l'atelier : \$</li> <li>Expert(s) participant(s) : \$\$</li> <li>Graphistes : \$\$\$</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La planification doit commencer suffisamment tôt pour que les participants reçoivent leurs invitations en temps voulu et que l'équipe puisse élaborer le processus et organiser la logistique : ⌚⌚</li> </ul>

<b>Interviews</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interviewers compétents, avec des questions préparées à l'avance et validées – doivent parfois être engagés en tant que consultants : \$\$</li> <li>• Accès à des informateurs-clés</li> <li>• Appui logistique : \$</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les interviews individuelles ne durent généralement pas plus de 1 à 2 heures, mais il faut parfois du temps pour réussir à avoir un rendez-vous avec les personnes haut placées : ☹☹</li> <li>• Temps de déplacement de l'intervieweur : ☹</li> <li>• Temps nécessaire pour analyser les résultats après les événements : ☹☹</li> </ul>
<b>Discussions thématiques de groupe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Animateurs compétents, avec des questions préparées à l'avance et validées – doivent parfois être engagés en tant que consultants : \$\$</li> <li>• Coûts de transport et de location de salle pour les participants et/ou les animateurs : \$\$ ou \$\$\$</li> <li>• Appui logistique : \$</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les discussions thématiques de groupe ne durent généralement que quelques heures, mais peuvent prendre plusieurs semaines à organiser : ☹☹</li> <li>• Temps nécessaire pour analyser les résultats après les événements : ☹☹</li> </ul>
<b>Enquêtes en ligne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personnel expérimenté pour organiser l'enquête : \$\$ ; l'utilisation de ressources en ligne comme SurveyMonkey permet de limiter les coûts</li> <li>• Expert(s) pour analyser et interpréter les résultats : \$\$\$</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relativement rapide à organiser : ☹</li> <li>• Récupération des données : ☹☹</li> <li>• Saisie des données : ☹</li> <li>• Analyse des données : ☹☹☹ ou ☹☹☹☹ (dépend de la quantité de données)</li> </ul>
<b>Questionnaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préparateur de questions compétent : \$\$</li> <li>• Moyens de diffusion aux participants : \$</li> <li>• Récupération des questionnaires : \$</li> <li>• Expert(s) pour analyser et interpréter les résultats : \$\$\$</li> </ul>	
<b>Analyse des données provenant de :</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'évaluation et l'analyse exigent des capacités de récupération des données et d'organisation, suivies par du travail d'expert : \$\$\$ (en fonction de la quantité de données récupérées)</li> <li>• Par exemple, une seule étude ciblée prendra moins de temps qu'une étude comparative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variable en fonction de la quantité et de la nature des données récupérées et de l'expertise des analystes. (dépend de la nature et du niveau de détail de l'analyse) ☹ - ☹☹☹</li> </ul>



portant sur plusieurs municipalités

---

**Rapport sur les résultats et recommandations**

- Temps de rédaction des experts : \$\$
- Éditeurs : \$\$
- Coûts d'impression éventuels : \$\$
- Semaines ou mois pour finaliser : 🕒🕒🕒 (dépend de la nature et du niveau de détail de l'analyse)

---

**Vérification des résultats et des recommandations**

- Disponibilité des acteurs clés pour relire un rapport, être interviewés ou participer à un atelier : variable
  - La méthode choisie dictera le temps nécessaire: variable 🕒
-

## 2.3 Évaluation et analyse

### Phase 4 Analyse des capacités : récupération des données

---

Objectif	<p>Analyser les lacunes en matière de capacités en décrivant et en comparant les capacités existantes et celles qui restent nécessaires pour mettre en œuvre l'initiative du projet. Les lacunes sont liées aux points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• formation des personnes ;</li><li>• renforcement des capacités organisationnelles ;</li><li>• développement et renforcement de la coopération (participation et partenariats entre les acteurs clés) ;</li><li>• élaboration de nouvelles dispositions législatives et réglementaires (locales) ou adaptation de celles-ci.</li></ul>
Conditions préalables	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Le cadre d'analyse des capacités est explicitement énoncé et adopté.</li><li>2. Les acteurs clés adhèrent au projet.</li><li>3. Une équipe d'analyse est en place.</li></ol>
Qui	Équipe de consultants et/ou équipe de projet
Activités	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Collecte et analyse étendue mais ciblée/sélectionnée des données (à l'aide des outils 6 à 8)</li><li>2. <b>Comparaison des capacités disponibles avec les capacités nécessaires pour l'initiative métropolitaine</b></li><li>3. <b>Mise en évidence des fenêtres d'opportunité (y compris les effets d'entraînement) : quel développement des capacités serait particulièrement utile ?</b></li><li>4. Rédaction d'un rapport sur l'évaluation des capacités, diffusion et discussion des résultats</li></ol>
<b>Outils d'appui à cette phase</b>	<p>Outil 4 Données urbaines centrales afin de déterminer les dimensions pertinentes des capacités requises.</p> <p>Outil 5 Arrangements financiers métropolitains : identifier les sources de financement</p> <p>Outil 6 Responsabilités et fonctions au niveau de la ville : identifier les institutions concernées et le lien entre le projet et les processus existants de gestion/planification. Identifier les initiatives similaires, leur degré de réussite et les raisons de cette dernière.</p> <p>Outil 7 Auto-évaluation des besoins de coopération</p> <p>Outil 8 Analyse et cartographie des acteurs</p> <p>Les outils 10 à 12 peuvent être utilisés pour récupérer les données</p> <p>Outil 13 Analyse et identification des fenêtres d'opportunité. Les données juridiques, politiques, historiques et politico-économiques requises doivent être collectées à ce stade.</p> <p>Outil 14 Format d'une stratégie de renforcement des capacités. Définir les mécanismes et expériences de coopération existants.</p>
Autres outils	<p>Outils visant à visualiser les résultats (comme dans les cartes SIG)</p> <p>Voir la phase 1 pour se mettre d'accord sur les capacités à analyser.</p>

---

Préoccupations métropolitaines	<p>Avantages d'échelle et de portée : collecter les données pour analyser les avantages d'échelle et de portée.</p> <p>Effets d'entraînement : collecter des données afin d'évaluer les effets d'entraînement.</p> <p>Imprévisibilité : collecter des données pour évaluer pleinement les risques.</p>
--------------------------------	--

---

## Phase 5 Approbation : adoption d'une stratégie de développement des capacités

---

Objectif	<p><b>Élaborer une stratégie de développement des capacités et renforcer chez les décideurs (publics, privés, civils) l'engagement de mettre en œuvre la stratégie.</b></p> <p><b>La phase 5 est spécifiquement axée sur l'analyse des capacités plutôt que sur l'ensemble des actions métropolitaines. Elle vise également l'élaboration d'une stratégie de développement des capacités plus ciblée et concrète.</b></p>
Conditions préalables	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'objectif et la portée de l'analyse des capacités sont explicitement énoncés et adoptés.</li> <li>2. Les acteurs clés adhèrent au projet.</li> <li>3. Une équipe de projet est en place.</li> <li>4. Une analyse a été effectuée et les résultats sont disponibles.</li> <li>5. Les lacunes en matière de capacités ont été présentées en détails.</li> </ol>
Qui	Équipe de projet/décideurs
Activités	Lors d'un atelier en présence des décideurs, les résultats de l'analyse devraient tout d'abord être présentés et approuvés. Ensuite, la meilleure stratégie possible visant à renforcer les capacités sera adoptée. Après l'atelier, la stratégie sera rédigée et formellement approuvée par les acteurs clés. Tous les acteurs seront informés.
<b>Outils d'appui à cette phase</b>	<p>Outil 12 Conception d'ateliers pour l'apprentissage interactif</p> <p>Outil 13 Fenêtres d'opportunité</p> <p>Outil 14 : le Format d'une stratégie de développement des capacités devrait compiler les résultats de l'analyse et donner des orientations sur les capacités à développer pour régler le problème métropolitain.</p>
Préoccupations métropolitaines	<p>Cf. la phase 1 pour savoir qui convier et comment décider.</p> <p>Examiner les effets d'entraînement et les avantages d'échelle et de portée.</p> <p>Imprévisibilité : analyser les risques.</p>

---

# PARTIE 3 : BOITE À OUTILS POUR L'APPUI AU PROCESSUS D'ANALYSE

## 3.1 Aperçu des outils d'appui au processus d'analyse

Cette partie de la MetroCAM présente les outils qui peuvent être utilisés pour appuyer et implémenter les différentes étapes du processus d'analyse. Le schéma ci-dessous indique les outils disponibles pour chacune des grandes parties du cadre : Démarrage, Faits et chiffres, Acteurs, Analyse et conclusions. Dans la réalité, certains outils peuvent être utilisés à différents moments. Par exemple, comme son nom l'indique, l'outil de cartographie et d'analyse des acteurs peut et doit être utilisé à la fois pour mieux comprendre les acteurs et pour analyser les conclusions les concernant. D'autres outils peuvent également être utilisés de manière différente à plusieurs étapes du processus, par exemple, en tant qu'exercice lors d'un atelier afin d'obtenir les contributions des participants sur certaines questions, puis à nouveau pendant l'étape au cours de laquelle l'équipe d'analyse tire des conclusions des données récupérées.

Figure 4: Outils groupés par objectif principal

<b>Démarrage</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Analyse des problèmes</li><li>• Carte heuristique</li><li>• Objectifs SMART</li></ul>
<b>Faits et chiffres</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Données urbaines centrales</li><li>• Arrangements financiers métropolitain</li><li>• Responsabilités et fonctions au niveau de la ville</li><li>• Auto-évaluation des besoins de coopération</li></ul>
<b>Acteurs</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cartographie et analyse des acteurs</li><li>• Analyse des champs de forces</li><li>• Options pour les consultations des acteurs</li><li>• Guide pour des questions d'interview importantes</li><li>• Conception d'ateliers pour l'apprentissage interactif</li></ul>
<b>Analyse et Conclusions</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Analyse et identification des fenêtres d'opportunité</li><li>• Format d'une stratégie de renforcement des capacités</li></ul>

Rappel important au sujet de l'objectif de l'analyse et de l'utilisation des outils : il ne sert strictement à rien d'identifier un nombre trop important de problèmes si aucune solution évidente ne leur est associée. Il est donc important de garder à l'esprit que l'analyse doit avoir pour but de trouver des fenêtres d'opportunité, des points d'entrée clés dans un système et des agents du changement capables de faire bouger les choses. Ces facteurs positifs peuvent prendre de nombreuses formes, par exemple, un petit projet pilote qui pourra être développé à grande échelle, une alliance nouvellement formée entre des acteurs clés ou la disponibilité de ressources de financement.

## 3.2. Outils d'appui au démarrage

### Outil 1 : Analyse des problèmes

Pertinence	Identifier et définir un problème central pouvant être résolu par une action métropolitaine, ainsi que les principales causes et les effets de ce problème.
Quand utiliser l'outil	Phase 2 Identification du projet : élaboration d'un mandat et constitution d'une équipe d'analyse
Question directrice	Quel problème central l'intervention métropolitaine entend-elle résoudre ?
Problèmes métropolitains	Les enjeux métropolitains peuvent être considérables et interconnectés, en particulier si le personnel est restreint et présente des lacunes en matière de capacités et/ou de compétences. Dans cette situation, il est important de se concentrer sur un nombre limité de problèmes pouvant être traités soit à court terme (cela peut être une question de semaines ou prendre jusqu'à 18 mois selon l'action), soit à moyen terme – entre 3 et 7 ans.
Observations	L'analyse des problèmes peut être élaborée de manière participative, dans le cadre d'un atelier par exemple.

L'analyse des problèmes vise à identifier et à définir un problème central concret pouvant être résolu par une action métropolitaine, ainsi que les principales causes et les effets de ce problème. Elle entend mettre l'accent sur un ou quelques problèmes dans une métropole. Le problème sélectionné peut être par exemple un approvisionnement irrégulier en électricité ou des embouteillages. Il convient en l'occurrence de se demander *quels* problèmes nous voulons traiter : ceux des hommes politiques, ceux des agents de l'État, des habitants, des entreprises, des touristes et/ou d'autres ? Mettre l'accent sur un problème nécessite la mise en place d'un processus participatif incluant tous les acteurs ainsi qu'un appui politique. Ces éléments peuvent être développés à partir d'un « forum » de discussion ou d'ateliers organisés à l'échelle du quartier, de la ville et/ou au niveau métropolitain. Dans l'idéal, chaque problème sélectionné a des répercussions multiples, de sorte que la résolution des problèmes a des effets particulièrement importants sur une région métropolitaine. C'est ainsi par exemple que les embouteillages peuvent entraîner des coûts économiques, de la pollution et des accidents de la circulation. Réduire les embouteillages présente donc de multiples avantages pour une région métropolitaine.

Il est difficile d'identifier un problème central, ses causes et ses effets. Une technique consiste à noter les problèmes sur des cartes, puis à les organiser selon un ordre logique. C'est ce que l'on appelle un arbre à problèmes. La figure X montre l'arbre à problèmes.

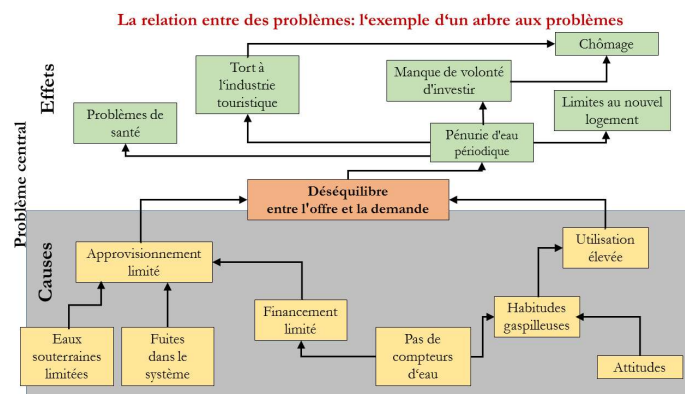


Figure 5 : exemple d'arbre à problèmes

Le processus d'élaboration d'un arbre à problèmes est le suivant :

1. Organiser un atelier ou une réunion avec les principaux acteurs.
2. Tous les participants de l'atelier/la réunion sont invités à écrire sur des cartes ce qu'ils pensent être les problèmes – 1 problème par carte – (~15 minutes).
3. Préparez un arbre à problèmes préliminaire : placez les cartes sur un mur ou par terre, de manière à pouvoir toutes les voir et les déplacer. Placez les cartes de telle sorte que les *sources* du problème soient situées en bas et les *causes* en haut. Au milieu, essayez d'arriver au *problème central*. Cette partie étant un exercice rapide, n'essayez pas de trouver des résultats très élaborés à ce stade (~30 minutes).
4. « Testez » le problème central en demandant à tous les participants de répondre individuellement aux questions suivantes. En cas d'incertitude, discutez avec d'autres membres du groupe ou demandez de l'aide (~30 minutes)
  - Quel est le problème (écrivez une description sommaire et soulignez les mots et expressions clés) ?
  - Pourquoi est-ce un problème ? Comment les choses se présenteraient-elles s'il était résolu ?
  - Qui est confronté à ce problème ? À qui est-il spécifique ? Qui serait intéressé par une solution ? – citez des personnes/organisations qui pourraient être disposées à œuvrer pour trouver une solution. Qui serait la personne ou le groupe le plus important ?
  - Où est-ce un problème ? Dans toute la ville/une partie de la ville ou une partie des environs immédiats ?
  - Quand est-ce un problème ? Un moment particulier de la journée ? Une saison ?
  - Depuis combien de temps est-ce un problème ? Semaines ? Mois ? Années ?
  - Traitez-vous le vrai problème ? Cela peut être le symptôme d'un problème plus large ou une solution à un problème. Dans l'un ou l'autre cas, revenez à la question « quel est le problème? »
  - Que se passerait-il si rien n'était fait à propos du problème ?
5. Discutez des questions ci-dessus avec tous les participants/acteurs : comment les gens perçoivent-ils le problème, quelles sont les similitudes et les différences (~30 minutes).
6. Affinez l'arbre à problèmes en vous appuyant sur les étapes précédentes.

## Outil 2 : Carte heuristique

---

Pertinence	Identifier et définir les idées centrales pouvant être abordées dans le cadre d'une action métropolitaine, ainsi que les principales causes, les effets et autres liens d'interdépendance.
Quand utiliser l'outil	Phase 2 Identification du projet : élaboration d'un mandat et constitution d'une équipe d'analyse
Question directrice	Quelles sont les idées qui présentent les effets d'entraînement potentiels et les économies d'agglomération les plus importants dans le cadre d'une action métropolitaine ?
Problèmes métropolitains	Les actions métropolitaines peuvent engendrer des effets d'entraînement et des économies d'agglomération considérables. Il est important de faire un brainstorming sur les questions à traiter qui engendrent les effets d'entraînement les plus positifs et les moins négatifs.
Observations	L'analyse des problèmes peut être élaborée de manière participative, dans le cadre d'un atelier par exemple.

---

Si un arbre à problèmes permet de se concentrer sur un problème métropolitain particulier, une carte heuristique est un outil utile pour faire un brainstorming sur tous les liens d'interdépendance éventuels de ce problème et les visualiser. Une carte heuristique est un outil de pensée visuelle qui cartographie les pensées à l'aide de mots-clés qui déclenchent des associations dans le cerveau pour susciter d'autres idées. Elle peut être dessinée à la main ou à l'aide d'un logiciel disponible sur internet<sup>3</sup> et est plus ouverte qu'un arbre à problèmes car elle peut inclure des solutions, des problèmes connexes, etc. La figure X présente un exemple de carte heuristique.

Une carte heuristique peut être élaborée en cinq étapes<sup>1</sup> :

- Étape 1 Développez une idée centrale. Il peut s'agir du problème que vous avez identifié ou d'une solution ou intervention possible que vous envisagez. Votre idée centrale devrait être au milieu de votre page et inclure une image qui représente son sujet. Cela attire l'attention et déclenche des associations, car notre cerveau répond mieux aux stimuli visuels.
- Étape 2 Ajoutez des branches à votre carte. L'étape suivante consiste à ajouter des branches. Les branches principales qui découlent de l'image centrale sont les thèmes clés. Vous pouvez explorer chaque thème ou branche principale de manière plus approfondie en ajoutant des sous-branches. Vous pouvez ajouter continuellement de nouvelles branches et n'êtes pas limité à quelques options seulement.
- Étape 3 Ajoutez des mots-clés. Lorsque vous ajoutez une branche à votre carte heuristique, vous devez inclure une idée centrale. L'un des principes essentiels est d'utiliser un mot par branche. Ce système est idéal pour regrouper l'information dans des sujets ou thèmes centraux. L'utilisation de mots-clés permet de se souvenir d'un plus grand nombre d'informations.
- Étape 4 Associez des codes couleur aux branches. L'utilisation de codes couleur permet d'associer l'aspect visuel à la logique et aide votre cerveau à créer des raccourcis mentaux. Les codes couleur vous permettent de classer, de mettre en évidence, d'analyser les informations et d'identifier des connexions que vous n'aviez pas vues jusqu'à présent. Les couleurs rendent également les images plus attrayantes et intéressantes que les images monochromes.

---

<sup>3</sup> Source: <https://coggle.it/>

- Étape 5 Intégrez des images. Les images ont le pouvoir de transmettre beaucoup plus d'informations qu'un mot, une phrase ou un texte. Elles sont traitées instantanément par le cerveau et agissent comme des stimuli visuels pour rappeler l'information. Mieux encore, les images constituent un langage universel capables de surmonter toute barrière linguistique.

Après avoir réalisé une carte heuristique, il peut être nécessaire d'affiner ou d'ajuster l'arbre à problèmes. La raison en est que l'on veut s'assurer que le problème qui sera traité optimisera les effets d'entraînement positifs et les économies d'agglomération tout en minimisant les risques d'effets d'entraînement négatifs. La carte heuristique peut également favoriser le développement d'idées d'interventions qui pourront être utilisées plus tard.

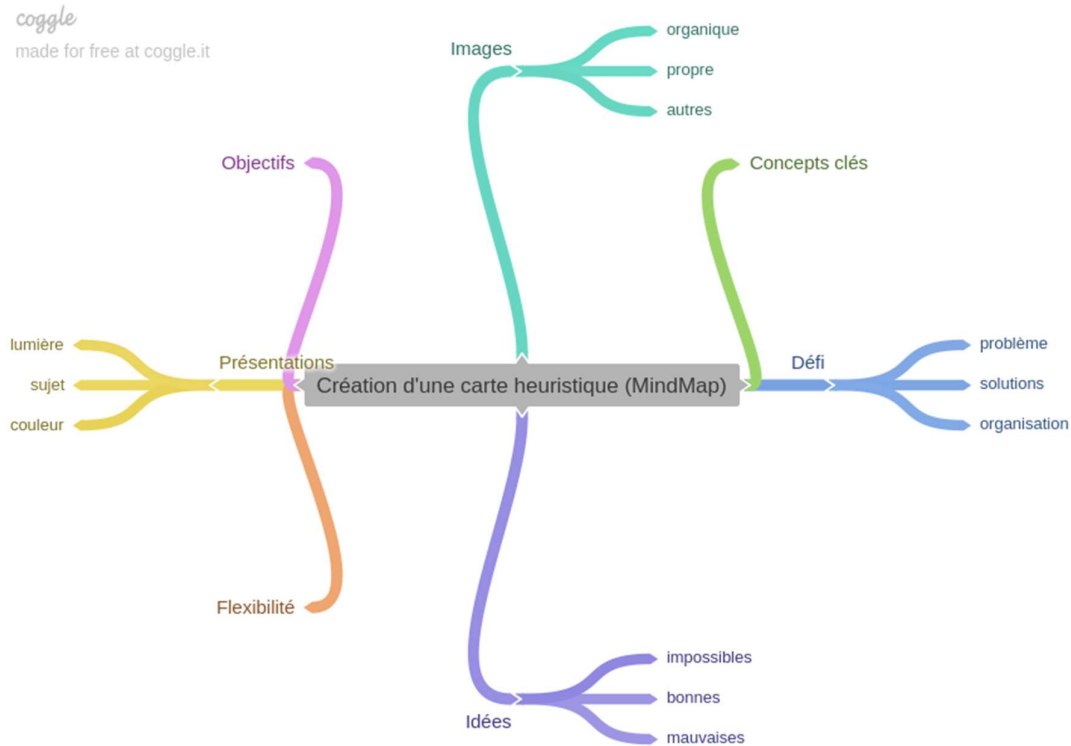


Figure 6 : Exemple d'une carte heuristique

Source: <https://coggle.it/>



## Outil 3 : Objectifs SMART

Pertinence	Identifier et définir les objectifs d'une intervention métropolitaine et de sa composante évaluation des capacités.
Quand utiliser l'outil	Phase 2 Identification du projet : élaboration d'un mandat et constitution d'une équipe d'analyse Phase 3 Étude de préfaisabilité : élaboration d'un cadre d'analyse des capacités
Question directrice	Quel est/sont le(s) principal(-aux) objectif(s) de l'intervention métropolitaine et de l'analyse des capacités ?
Problèmes métropolitains	Les objectifs devraient être réalisables, compte tenu de la complexité du développement métropolitain, de son histoire, de sa politique et de son économie politique. Il(s) devrai(en)t viser à renforcer la gouvernance en réseau, compte tenu du leadership complexe et politisé.
Observations	Les objectifs devraient résoudre un (des) problème(s) métropolitain(s) concret(s) et renforcer la gouvernance métropolitaine.

Un objectif décrit l'objet ou le but d'une intervention métropolitaine et/ou de sa composante évaluation des capacités. Nous devons fixer les objectifs à deux (ou plusieurs) moments du processus de planification : lors de l'élaboration de l'intervention métropolitaine et de sa composante analyse des capacités.

En d'autres termes, un objectif permet de « retourner » le problème. Si le problème identifié consiste dans les embouteillages, l'objectif de l'intervention métropolitaine pourrait être de réduire les embouteillages. Pour que les objectifs soient exploitables, ils doivent être spécifiques. Il doit être possible de les connaître et de savoir quand ils ont été réalisés. Ils doivent être mesurables ou leur impact doit pouvoir être mesuré. Les objectifs sont souvent vagues pour pouvoir désarmer les critiques. Si vous n'avez pas énoncé précisément ce que vous comptiez faire, on ne pourra pas vous reprocher de ne pas avoir atteint votre objectif. C'est acceptable en termes de stratégie de survie dans une bureaucratie, mais inutile si l'objectif est d'obtenir une réelle amélioration de la performance. Le principe inhérent à l'ensemble du processus que nous suivons est l'engagement à agir<sup>4</sup>.

Les critères sont les qualités que les objectifs doivent atteindre pour être mesurables. Les objectifs doivent être SMART<sup>2</sup> :

**S** Spécifiques en termes de lieu

**M** Mesurables, de préférence en termes de performance – ce qui est obtenu plutôt que la manière de l'obtenir.

**A** Atteignables. Un objectif doit pouvoir être atteint – faute de quoi il engendrera l'effet inverse et des défaillances.

**R** Réalistes. Pour cela, il est important d'obtenir le soutien des principaux acteurs lors de la définition des objectifs. Cela signifie que le processus de définition des objectifs devrait être participatif.

**T** Temporellement définis. Il est indispensable que les objectifs soient liés à un calendrier acceptable. Ce dernier devrait lui-même être lié aux réalités politiques et sociales ainsi qu'aux aspects d'aménagement physique.

Un objectif peut être défini dans le cadre d'un processus participatif, tel qu'un atelier réunissant l'ensemble des acteurs. Cela peut se faire lors de l'atelier au cours duquel l'arbre à problèmes et la carte heuristique ont été élaborés et intervenir en deux étapes. La première consiste à ce que tous les participants de l'atelier élaborent individuellement des projets d'objectifs à partir du problème central et de la carte heuristique et testent ces projets en répondant aux questions du formulaire (tableau 4). Les participants à l'atelier peuvent proposer plusieurs objectifs potentiels. Ces derniers sont ensuite examinés avec tous les acteurs en vue de parvenir à un consensus sur un objectif répondant aux critères (tableau 4). Le tableau 4 décrit ces critères.

<sup>4</sup> Source : Forbes Davidson (2003), *Action Planning Exercise*, Rotterdam : IHS.

Tableau 4 : Évaluer les objectifs en fonction de critères

<b>Problème central :</b>		
<b>Objectif :</b>		
<b>Objectif révisé :</b>		
<b>Critères : (Comment savoir si vous avez atteint l'objectif ?)</b>		
Critères de l'objectif. Ce dernier est-il :	<b>oui</b>	<b>non</b>
Spécifique à un moment ?		
Spécifique à un endroit ?		
Spécifique en termes quantitatifs pouvant être mesurés ?		
Susceptible d'être atteint dans le délai imparti ?		
Légitime pour l'administration locale ?		
Susceptible d'être soutenu par les personnes clés concernées ?		
Suffisamment sous le contrôle de l'administration locale pour fonctionner ?		
Susceptible de fournir des avantages réels ?		
S'agit-il en fait d'une solution plutôt que d'un objectif ?		

### 3.3 Outils de collecte des faits et chiffres des régions métropolitaines

À partir de la liste des données nécessaires créées lors des activités de démarrage, identifier les sources pour les informations facilement disponibles et planifier la manière d'obtenir celles qui ne le sont pas. Les points clés à retenir lors du processus de collecte des données sont les suivants :

- Identifier les thèmes transversaux pertinents et voir comment les incorporer dans les activités de récupération des données. Certains thèmes doivent être systématiquement pris en compte, notamment : **égalité de genre, pauvreté (perspectives favorables aux pauvres), protection de l'environnement et développement durable**. Il faut, par exemple, vérifier que des données sur les disparités économiques de genre sont récupérées lors de l'étude des statistiques existantes, des questionnaires, etc.
- Importance d'obtenir des **données territorialement désagrégées** au sein de la région métropolitaine, et dimension territoriale (données pour chaque administration locale et pour la région). Ces données sont essentielles pour comprendre les besoins et les inégalités au sein de la région, par exemple, les disparités d'accès et de mobilité entre les différentes zones de la région.
- Il est essentiel d'obtenir des informations sur les initiatives ou projets récents ou existants qui traitent du thème ou des questions analysés. L'évaluation des résultats des initiatives et projets antérieurs ainsi que des progrès enregistrés par les initiatives et projets existants offre de nombreuses indications sur les facteurs qui favorisent ou freinent les processus de changement, ce qui permet ensuite d'orienter les décisions vers des points d'entrée efficaces. Les informations requises comprennent notamment :
  - le nom, le thème et l'objectif du projet,
  - les principaux acteurs, y compris ceux qui apportent des financements et ceux qui sont chargés de la mise en œuvre ; et
  - les résultats connus – résultats obtenus, défis, etc.

Certaines informations clés ne seront peut-être pas immédiatement disponibles. Par exemple, le gouvernement n'a peut-être pas ou pas encore publié de résultats sur les indicateurs clés. Si tel est le cas, un travail de détective au niveau local sera peut-être nécessaire pour voir s'il existe des informations de remplacement pouvant être utilisées pour obtenir des statistiques pertinentes. Les données des recensements, l'analyse de documents ou de journaux, le crowdsourcing, les données d'opinion, la télédétection, le Big data, l'analyse des réseaux sociaux sont autant de sources potentielles de données utiles et pertinentes. Les informations manquantes peuvent également révéler des lacunes dans le système. Dans ce cas, les informations n'existent tout simplement pas.

## Outil 4 : Fiche pratique sur les données urbaines centrales

<b>Pertinence</b>	<b>Recueillir des données centrales pertinentes par rapport au problème métropolitain visé par l'initiative métropolitaine. Cet outil est indispensable pour toute initiative métropolitaine.</b>
Quand utiliser l'outil	Il peut être utilisé lors de la phase 2 pour collecter les données relatives à l'initiative métropolitaine. Il peut être utilisé lors de la phase 4 pour collecter des données spécifiques permettant d'identifier les capacités nécessaires à la mise en œuvre de l'analyse métropolitaine.
Question directrice	Quelles sont les données dont nous avons besoin pour comprendre le problème métropolitain et quels en sont les risques et les possibilités ?
Problèmes métropolitains	Tout s'applique, car l'outil 4 décrit la complexité de la métropole et ses arrangements de gouvernance, dans la mesure où cela est pertinent pour l'initiative.
Observations	Nous recommandons de visualiser les données, par exemple dans les cartes SIG

Cet outil donne une orientation sur les données urbaines centrales qui pourraient contribuer au processus d'analyse. Attention, **rare sont les analyses qui ont besoin de l'ensemble de ces informations détaillées. Il est conseillé de sélectionner uniquement les éléments nécessaires.** Comme indiqué dans la section Notes d'orientation consacrée à la planification préparatoire, il est important de s'assurer que les données récupérées sont désagrégées pour les dimensions territoriales et les questions transversales. La majeure partie de ces données seront probablement déjà disponibles et pourront être récupérées par le biais d'une recherche documentaire. Les informations non disponibles doivent être notées afin qu'une recherche par d'autres moyens soit effectuée. À cette étape, il n'est pas nécessaire de regrouper toutes les informations dans un rapport. Il suffit d'identifier les informations qui correspondent aux différentes parties du processus ainsi que les sources qui peuvent être utilisées pour accéder aux éléments nécessaires au moment requis.

La dernière section est un guide qui aide à classer les éventuels arrangements existants, qui vont des initiatives ad hoc limitées dans le temps aux autorités métropolitaines pleinement fonctionnelles. L'absence totale d'arrangements doit être notée.

Tableau 5 : Fiche pratique sur les données urbaines centrales

<i>Données</i>	<i>Besoin?</i> Oui/Non	<i>Source possible</i>	<i>Commentaires (y compris les lacunes/informations manquantes)</i>
----------------	---------------------------	------------------------	---

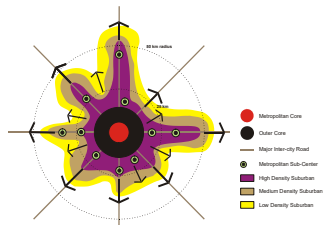
**1. Données de base sur la région métropolitaine**

- Nombre de juridictions sous-nationales dans la région ou sur le territoire fonctionnel, qu'elles soient formelles ou informelles
- Population : région totale ; % de la population nationale ; par juridiction locale ; croissance au cours des 10 dernières années ; projection (si disponible) ; densités de population ; rapport entre population urbaine/rurale dans la région, telle qu'elle est définie dans le pays ; désagrégation territoriale pertinente
- Économie : caractéristiques globales, par sous-région si nécessaire ; PIB de la région totale et pourcentage du PIB national ; et (si disponible) par juridiction locale ; désagrégation territoriale pertinente
- Autres données socio-économiques : par ex., démographie, chômage ; concentration d'implantations informelles, par sous-région si les données sont disponibles

**2. Structure spatiale**

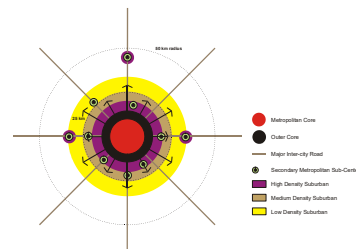
- Superficie en km<sup>2</sup>, comme le montre une ou plusieurs cartes. Quel est le territoire urbain fonctionnel ? Quelles sont les caractéristiques topographiques ?
- Quelles sont les principales connexions pour les navetteurs ?
- À laquelle des structures spatiales suivantes la région ressemble-t-elle le plus ? Commentez et expliquez si la région métropolitaine ne correspond à aucune de ces structures, par exemple, si elle ressemble davantage à un étroit couloir.

1. Étalement

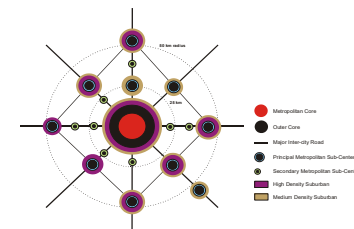


Source: Edward Leman, Chreod Ltd, 2001

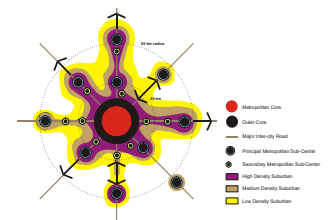
2. Structure monocentrique



3. Structure polycentrique



4. Structure multipolaire



**Tableau 5 : Fiche pratique sur les données urbaines centrales**

<i>Données</i>	<i>Besoin?</i> Oui/Non	<i>Source possible</i>	<i>Commentaires (y compris les lacunes/informations manquantes)</i>
<p>Quels projets ou initiatives sont déjà en cours ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qui est chargé de leur mise en œuvre ?</li> <li>• Quels sont les objectifs ?</li> <li>• Quels succès et difficultés le projet a-t-il enregistrés à ce jour ?</li> <li>• Quels sont les éléments qui appuient ou qui entravent la réussite ?</li> <li>• Une quelconque innovation a-t-elle été essayée ou évoquée ces dernières années?</li> <li>•</li> </ul>			
<p>Quel degré d'impact les innovations ont-elles sur chacun des bons principes de gouvernance urbaine ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durabilité ;</li> <li>• Équité ;</li> <li>• Efficacité ;</li> <li>• Transparence et responsabilité ;</li> <li>• Engagement civique et citoyenneté.</li> </ul>			
<p>Initiatives ou projets antérieurs. Des données sont-elles disponibles sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'histoire de la gouvernance métropolitaine dans la région ? Quelle était sa forme ? Quels résultats ont été atteints ? Quels facteurs de réussite ou de difficulté ont joué un rôle essentiel ? Quels enseignements en ont été tirés ?</li> <li>• Projets ou initiatives ? Qui les a mis en oeuvre ? Qu'est-ce qui s'est passé ? Quels résultats ont été atteints ? Quels facteurs de réussite ou de difficulté ont joué un rôle essentiel ? Quels enseignements en ont été tirés ?</li> </ul>			

**Tableau 5 : Fiche pratique sur les données urbaines centrales**

<i>Données</i>	<i>Besoin?</i> Oui/Non	<i>Source possible</i>	<i>Commentaires (y compris les lacunes/informations manquantes)</i>
<b>3. Cadres nationaux et juridiques pour la gouvernance sous-nationale et les administrations</b>			
Voir également la liste ci-dessous pour obtenir des conseils sur le classement des arrangements de gouvernance métropolitaine.			
• Type de gouvernement dans le pays : fédéral ou unitaire ? Élu ou nommé ? Comment les différents types interagissent-ils ?			
• Échelons d'administration sous-nationale qui existent en dessous : gouvernement central ; administration régionale/ provinciale/ nationale ; tout type d'administration métropolitaine ou tout type d'administration municipale.			
• Reconnaissance ou non dans la constitution du pays des administrations locales comme organes de gouvernance. (Remarque : seule une poignée de pays en développement le font.) Si non, quelle(s) disposition(s) administrative(s) établissent et définissent les administrations sous-nationales (particulièrement locales) ?			
• Des dispositions font-elles la distinction entre les différents types d'administrations locales ? Font-elles mention de « régions métropolitaines » ?			
• Dispositions formelles spécifiques pour la gouvernance ou les administrations métropolitaines.			
• Mode d'interaction généralement adopté par les administrations locales voisines entre elles.			
• Mécanismes de coordination des régions métropolitaines existant dans le pays, le cas échéant..			
• Éventuelles législations ou réglementations favorables qui existent pour la gouvernance des régions métropolitaines.			
• Éventuels objectifs (articulés) spécifiquement destinés à la gouvernance et au développement métropolitains..			
• Ministère central qui a pour mission de réglementer, contrôler et appuyer les administrations locales.			
• Principaux mécanismes d'accès à l'information qui permettent aux citoyens d'interagir avec les administrations locales en dehors des élections.			
• Types de décentralisation, dévolution et déconcentration qui existent actuellement dans le pays, particulièrement en lien avec les régions métropolitaines, s'ils diffèrent par rapport aux autres niveaux d'administration locale.			

**Tableau 5 : Fiche pratique sur les données urbaines centrales**

<i>Données</i>	<i>Besoin?</i> Oui/Non	<i>Source possible</i>	<i>Commentaires (y compris les lacunes/informations manquantes)</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Éventuelles incitations spéciales offertes par une administration de plus haut niveau en faveur de la concurrence ou de la coopération municipale dans la région métropolitaine. Si elles existent, quels changements et impacts en ont résulté à ce jour ?</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe-t-il des retombées positives ou négatives de la coopération ou de la concurrence municipale ? Par exemple, bénéfices des services urbains centraux pour les navetteurs non-résidents ; personnes souffrant de la pollution générée dans d'autres juridictions ; etc.</li> </ul>			
<b>4. Questions supplémentaires liées aux arrangements formels et informels</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Certaines administrations locales de la région signent-ils des contrats de sous-traitance entre elles, c'est-à-dire qu'une administration locale engage une autre administration pour réaliser un service en son nom ?</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Des activités de planification ont-elles lieu à l'échelle métropolitaine ? Si oui, pour quels services ou fonctions, par qui et comment ?</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Certaines administrations locales offrent-elles des prestations de services conjointes à l'échelle métropolitaine, par ex. pour réaliser des économies d'échelle. Si oui, pour quelles fonctions, par qui et comment, par exemple un service public régional ?</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe-t-il une ou plusieurs agences de développement régionales ou métropolitaines ? Par exemple, établie(s) par une administration de plus haut niveau.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Un rattachement ou une fusion d'administrations locales s'est-il produit dans la région ces dernières années ?</li> </ul>			

**La question dominante : Lesquels de tous ces faits et chiffres ouvrent des fenêtres d'opportunité en faveur du changement**



## Guide de classement des arrangements de gouvernance métropolitaine

S'il existe déjà une forme quelconque d'arrangement en place, le classement<sup>5</sup> proposé par ce guide peut s'avérer utile. En l'absence de tout arrangement, cette section est inutile.

Tableau 6 : Guide de classement des arrangements de gouvernance métropolitaine

<i>Type</i>	<i>Description</i>
<b>1. Coopération horizontale entre les administrations locales</b>	
<b>1.1 Initiatives conjointes au cas par cas</b>	Initiatives ou arrangements de coopération ad hoc à des fins spécifiques
<b>1.2 Contrats entre administrations locales</b>	Une administration locale faisant appel à une autre administration locale pour une prestation de services dont elle est responsable
<b>1.3 Comité, association, consortium, plateformes de consultation, etc.</b>	Organes de coordination temporaires ou permanents
<b>2. Autorité métropolitaine/régionale (district à but spécial)</b>	
Entité légale indépendante ; type d'associations volontaires par les administrations locales pour faire un meilleur usage des ressources	
<b>2.1 Conseil métropolitain</b>	Forum en faveur d'efforts coordonnés par des membres d'administrations locales. Les décisions doivent être validées par le conseil local concerné
<b>2.2 Autorité de planification</b>	Entité formelle similaire à la COG pour concevoir des stratégies régionales et/ou autorité de développement des politiques et de planification des exercices
<b>2.3 Autorité de prestation de services</b>	Coopérative/corporation/agence de service public (appartenant à des membres d'administrations locales) pour la prestation d'un ou plusieurs services
<b>2.4 Autorité de planification et de prestation de services</b>	Combinaison de 2.2 et 2.3, c'est-à-dire planification et prestation d'un ou plusieurs services (par ex., une autorité régionale chargée du transport ou de l'eau).
<b>3. Administration régionale/de niveau métropolitain</b>	
<b>3.1 Administration locale de niveau métropolitain</b>	Administration locale distincte de niveau métropolitain pour la coordination/fonctions sélectives
<b>3.2 Administration régionale</b>	Administration établie par une administration de niveau supérieur pour une zone métropolitaine
<b>4. Administration locale consolidée (par fusion ou rattachement)</b>	
<b>4.1 Une seule juridiction couvrant la région métropolitaine</b>	Une juridiction couvrant une large partie (ou l'ensemble) d'une zone métropolitaine

<sup>5</sup> This covers alternatives in Robert D. Yaro, L. Nicolas. Ronderos "International Metropolitan Governance: Typology, Case Studies and Recommendations", developed for Colombia Urbanization Review, Sept. 2011: (i) metropolitan government; (ii) metropolitan council; (iii) territorial polycentrism; (iv) single purpose district; and (v) inter-local cooperation

## Outil 5 : Arrangements financiers métropolitains

Pertinence	<b>Il est d'une importance cruciale d'identifier les coûts financiers et économiques (y compris les compensations), les avantages et perspectives de l'initiative anticipée et les composantes de l'analyse des capacités.</b> <b>Obligatoire</b>
Quand utiliser l'outil	Au cours de la phase 2, les arrangements financiers de l'initiative métropolitaine peuvent être examinés afin de déterminer si l'initiative est viable. Cela peut conduire à une proposition/demande de financement de l'initiative. Lors de la phase 4, les capacités financières spécifiques de tous les acteurs pour mettre en œuvre, gérer et poursuivre l'initiative font l'objet d'une évaluation. Cela peut entraîner la recommandation de résultats et d'actions visant à renforcer les capacités financières.
Questions directrices	Quelles conclusions sont-elles requises pour l'initiative métropolitaine et de quelle provenance ? Quelles capacités financières sont-elles nécessaires pour mettre en œuvre, gérer et poursuivre l'initiative métropolitaine sur le long terme ?
Problèmes métropolitains	L'aspect financier est étroitement lié aux sensibilités politiques et aux questions de gouvernance en réseau et de complexité du leadership.
Observations	Il convient de séparer les questions financières urbaines des effets plus larges d'une initiative sur l'économie (c'est-à-dire ses coûts et avantages économiques). Il est intéressant d'envisager une méthodologie pour évaluer les coûts et les avantages (analyse coûts-avantages, évaluation des risques, analyse de sensibilité, analyse multicritère, etc.).

Ces questions peuvent être liées à l'information relative à la répartition des responsabilités. Cf. **Outil 6 : Responsabilités et fonctions au niveau de la ville.**

### *Économie nationale*

- Quel est le statut actuel et la force de l'économie nationale ?
- Dans quelle mesure l'économie nationale est-elle dépendante de l'aide, notamment pour la répartition et les sources de prêts/subventions ?

### *Cadres et autorités légales*

- Existe-t-il un cadre juridique clairement établi pour les arrangements financiers de la région métropolitaine (si une région métropolitaine a été définie en tant qu'entité) ?
- Existe-t-il un cadre juridique clairement établi pour les arrangements financiers relatifs à une quelconque fonction ou prestation de service à l'échelle métropolitaine ?
- Quelles autorités chargées de la gestion des emprunts existent dans la région métropolitaine ?
- Existe-t-il des arrangements significatifs de partenariats public-privé dans la région métropolitaine ? Si oui, quels ont été les principaux moteurs de leur création ?

### *Transferts*

- La région métropolitaine dispose-t-elle d'arrangements spéciaux en vertu d'éventuels systèmes de transfert entre administrations, ou d'autres règles ou réglementations financières ? Par exemple, la ville centrale de la région bénéficie-t-elle d'un traitement préférentiel pour compenser les coûts liés à la métropole ?

- Les municipalités de la région métropolitaine bénéficient-elles de plus, ou de moins, de transferts de la part du gouvernement national ou de l'administration régionale que d'autres municipalités, ou la formule utilisée pour les transferts est-elle la même pour tous ?
- Quel pourcentage approximatif des recettes annuelles de la ville la plus grande est-il perçu sous la forme de transferts de la part du gouvernement national ou de l'administration régionale ? Ce pourcentage est-il généralement inférieur ou supérieur à celui d'autres villes du pays ?
- Des transferts de fonds budgétaires ont-ils lieu entre les municipalités de la région métropolitaine ? Si oui, expliquez dans quel but ou sur la base de quel accord.

### ***Imposition***

- Le cas échéant, quels sont les principaux pouvoirs d'imposition de la région métropolitaine et des municipalités qui la composent ?
- La région métropolitaine applique-t-elle le partage de l'assiette fiscale ou l'harmonisation des taux d'imposition ?

### ***Recettes***

- Quelles sont les principales sources de recettes de la plus grande ville ou municipalité de la région métropolitaine ?
- Dans quelle mesure les municipalités ou les éventuelles autorités métropolitaines d'exécution peuvent-elles décider du niveau de facturation des services aux usagers ?
- Niveau de dette, le cas échéant ?
- Capacité à lever des obligations municipales ?

### ***Dépenses***

- Les responsabilités en matière de dépenses des municipalités de la région métropolitaine sont-elles différentes de celles des municipalités en général dans le pays ? Si oui, en quoi sont-elles différentes ?
- Les municipalités de la région métropolitaine dépensent-elles davantage par habitant que les municipalités de moindre taille dans le pays ? Si oui, veuillez fournir un exemple.
- Dépenses par habitant (si possible, désagrégées par gouvernement local)

### ***Recettes ou dépenses partagées***

- Existe-t-il des arrangements pour le partage des recettes entre les municipalités de la région métropolitaine autrement que par le biais du système de transfert national ? Ces arrangements peuvent être appelés programmes d'harmonisation intra-métropolitain.
- Les municipalités de la région métropolitaine alimentent-elles des fonds destinés à des initiatives conjointes ? Si oui, cela se fait-il de manière régulière, par exemple, pour un fonds de développement métropolitain, ou occasionnellement à des fins précises ?
- Existe-t-il un exemple de projet d'investissement dont le financement est partagé par plusieurs municipalités de la région métropolitaine ? Si oui, veuillez fournir des détails.

### ***Budget***

- Les municipalités du pays préparent-elles et approuvent-elles leurs propres budgets ?

### ***Comparaison des budgets***

Analysez un budget récent de la ville centrale par rapport à une ou deux des autres municipalités de la région métropolitaine.

Tableau 7 : Comparaison des budgets

	Ville centrale de la région métropolitaine	Autres municipalités de la région métropolitaine
<b>Dépenses</b>		
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quel est le montant approximatif de dépenses annuelles par habitant ?</li><li>• Caractéristiques de la composition des dépenses, par exemple, quel est le pourcentage de la dépense principale ? Quelles sont les principales différences ?</li></ul>	
<b>Recettes</b>		
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quel est le pourcentage approximatif de transferts reçus d'administrations de niveau supérieur ?</li><li>• Quel est le pourcentage approximatif de revenus propres ?</li></ul>	

## Outil 6 : Responsabilités et fonctions au niveau de la ville

<b>Pertinence</b>	<b>Apporter un éclairage sur (les indicateurs de) la performance actuelle de la prestation de service dans le cadre des interventions planifiées.</b> <b>Obligatoire</b>
Quand utiliser l'outil	Phase 3 Étude de préféabilité : élaboration d'un cadre d'analyse des capacités L'outil peut également être utilisé lors de la phase 1 afin d'identifier les acteurs, et lors de la phase 2 afin de permettre un brainstorming sur l'initiative métropolitaine.
Question directrice	Le mode actuel de prestation de service est-il en mesure de résoudre le défi métropolitain de l'initiative ?
Problèmes métropolitains	Gouvernance en réseau et leadership complexe
Observations	<b>L'outil devrait être fortement axé sur l'initiative métropolitaine anticipée.</b>

### Indication de la répartition des fonctions et des prestations de services au niveau de la ville

- Indiquez par une croix dans le tableau ci-dessous quel niveau ou quelle entité est responsable des fonctions et des prestations de services
- Lorsque les responsabilités sont partagées, placez une croix dans toutes les colonnes concernées et ajoutez un commentaire explicatif
- Utilisez la colonne Commentaires pour indiquer quelle autorité de niveau métropolitain, le cas échéant, est responsable de la fonction

En comparant le nombre de croix dans les différentes colonnes, il est possible de savoir dans quelle mesure des approches de niveau métropolitain sont appliquées aux prestations de services publics dans la zone concernée, mais aussi, si une responsabilité est une coopération partagée et si la coordination est ou devrait être une priorité.

Les différentes catégories sont les suivantes :

- Niveau métropolitain – MR ;
- Municipalité – Mun ;
- Administration de niveau supérieur – ANS
- Secteur privé – SP

**Tableau 8 : Répartition des prestations de services au niveau de la ville**

Fonction	MR	Mun	ANS	SP	Commentaires
Indiquez, pour chaque croix de la colonne MR, l'entité ou le prestataire de service responsable ou les arrangements partagés si la responsabilité est partagée par plusieurs niveaux. Effectuez une comparaison critique de <b>la responsabilité formelle sur le papier par rapport à la réalité, c'est-à-dire qui est maître du budget et/ou des autres ressources.</b>					
<b>Stratégies de niveau macro</b>					
Planification du développement					
Développement économique					
Tourisme					
Principaux marchés					
Économie informelle					
<b>Planification</b>					
Aménagement du territoire regional					
Aménagement du territoire local					
Répartition des terres					
Arpentage					
Attribution de titres de propriété					
<b>Logements et installations</b>					
Logements					
Logements sociaux/à faible revenue					

**Tableau 8 : Répartition des prestations de services au niveau de la ville**

Fonction	MR	Mun	ANS	SP	Commentaires
Modernisation de la communauté					Indiquez, pour chaque croix de la colonne MR, l'entité ou le prestataire de service responsable ou les arrangements partagés si la responsabilité est partagée par plusieurs niveaux. Effectuez une comparaison critique de <b>la responsabilité formelle sur le papier par rapport à la réalité, c'est-à-dire qui est maître du budget et/ou des autres ressources.</b>
Installations culturelles					
Parcs, installations de loisirs					
<b>Routes et transport</b>					
Routes et ponts					
Gestion du trafic					
Transport public, autobus, etc.					
Éclairage public					
Nettoyage des rues					
Stationnement					
<b>Sécurité et services d'urgence</b>					
Sécurité/protection policière					
Pompiers					
Services de secours d'urgence					
Services d'ambulances					
<b>Eau et assainissement</b>					
Système d'adduction d'eau					

**Tableau 8 : Répartition des prestations de services au niveau de la ville**

Fonction	MR	Mun	ANS	SP	Commentaires
Drainage/protection contre les inondations					Indiquez, pour chaque croix de la colonne MR, l'entité ou le prestataire de service responsable ou les arrangements partagés si la responsabilité est partagée par plusieurs niveaux. Effectuez une comparaison critique de <b>la responsabilité formelle sur le papier par rapport à la réalité, c'est-à-dire qui est maître du budget et/ou des autres ressources.</b>
Tout-à-l'égout					
Ramassage des déchets solides					
Élimination des déchets solides					
<b>Services sociaux</b>					
Éducation, primaire et secondaire					
Santé					
Aide sociale					
Services de la petite enfance					
<b>Électricité</b>					
Alimentation électrique					
Alimentation en gaz					
<b>Divers</b>					
Bibliothèques					
Attribution de licences commerciales					
Agriculture locale					



## Outil 7 : Auto-évaluation des besoins de coopération

<b>Pertinence</b>	<b>Cet outil permet d'avoir une perspective globale sur le besoin de coopération métropolitaine, mais il peut également être utilisé pour approfondir un défi spécifique, tel que les transports publics dans une zone métropolitaine.</b>
	<b>Obligatoire</b>
Quand utiliser l'outil	Phase 2 Identification du projet : élaboration d'un mandat et constitution d'une équipe d'analyse. Phase 4 Analyse des capacités : collecte des données. L'outil peut également être utilisé lors de la phase 1 pour identifier une initiative métropolitaine.
Question directrice	Quels sont les besoins et les possibilités de coopération et/ou de coordination les plus viables dans une zone métropolitaine (et éventuellement dans le cadre de l'initiative) ?
Problèmes métropolitains	Avantages d'échelle et de portée, gouvernance en réseau et leadership complexe.
Observations	Il est nécessaire de convenir de critères pour examiner les options de coopération. Ceux-ci peuvent inclure la durabilité, les possibilités d'économies d'échelle et de portée, etc. Cet outil peut être associé à l'outil 13 afin de hiérarchiser les possibilités de coopération.

Ces questions de base sur les arrangements de coordination dans une région métropolitaine peuvent être utilisées de deux manières :

- Exercice d'autoévaluation, par exemple dans le cadre d'un atelier ;
- Outil d'analyse lors de l'évaluation des résultats des enquêtes.

Les questions peuvent être utilisées pour réfléchir à la coordination quel que soit le thème ou le problème considéré, mais aussi pour la gouvernance métropolitaine globale. Elles partent du principe qu'il existe un certain degré d'arrangements formels. Mais si ce n'est pas le cas, les questions permettent également d'analyser les arrangements informels.

La première partie traite du degré de coordination actuelle dans une région métropolitaine tandis que la deuxième partie est composée de questions destinées à faire émerger des idées sur les besoins et sur les moyens d'améliorer la coordination pour satisfaire à ces besoins.

### **1e partie : Coordination actuelle**

Répondez du mieux que vous pouvez aux questions du tableau et faites le total des scores obtenus. Une autre option consiste à demander aux participants de répondre aux questions individuellement, puis de comparer les résultats plus tard. Des directives sur l'interprétation du score total sont fournies à la fin.



Ces scores donnent une indication du degré actuel de coordination, qui à son tour donne une indication du niveau de besoins. En général, en ce qui concerne le score total :

- Un score élevé indique un fort besoin de mécanismes de coordination formels ;
- Un score faible indique un besoin relativement faible de mécanismes de coordination formels. Dans ce cas, le renforcement des administrations locales existantes et des mécanismes de coordination informels est probablement suffisant pour le moment.

## **2e partie : Recherche de possibilités d'action**

Ces questions peuvent être utilisées pour inciter les participants, que ce soit dans le cadre d'interviews individuelles ou d'ateliers, à exprimer leurs idées sur ce qu'une coopération améliorée pourrait apporter en termes de gains en tous genres. Pour clarifier les choses, les transports publics sont utilisés comme exemple de thème pour les questions ci-dessous. Celles-ci peuvent/doivent être adaptées au thème considéré.

- Pour quels aspects des transports publics existe-t-il des arguments irréfutables en faveur de la réalisation d'économies d'échelle via des prestations de services communes pour faire des économies ?
  - o Quel type de coordination constituerait la meilleure approche pour y parvenir ?
  - o Existe-t-il déjà une autorité ou un acteur des transports publics qui serait le mieux à même de diriger d'éventuelles initiatives pertinentes ? Si ce n'est pas le cas, de quoi a-t-on besoin ?
  - o Quels facteurs appuieraient ou entraveraient le démarrage et la réussite d'éventuelles initiatives pertinentes ?
- Pour quel aspect du fonctionnement des transports publics des prestations de services coordonnées seraient-elles susceptibles d'améliorer la qualité de la prestation de services et de contribuer à une équité et à une durabilité renforcées ?
  - o Quel type de coordination constituerait la meilleure approche pour y parvenir ?
  - o Existe-t-il déjà une autorité ou un acteur des transports publics qui serait le mieux à même de diriger d'éventuelles initiatives pertinentes ? Si ce n'est pas le cas, de quoi a-t-on besoin ?
  - o Quels facteurs appuieraient ou entraveraient le démarrage et la réussite d'éventuelles initiatives pertinentes ?
- Quels sont les besoins en matière d'égalité fiscale liés aux transports publics dans la région métropolitaine ?
  - o Quel type de coordination constituerait la meilleure approche pour y parvenir ?
  - o Existe-t-il déjà une autorité ou un acteur des transports publics qui serait le mieux à même de diriger d'éventuelles initiatives pertinentes ? Si ce n'est pas le cas, de quoi a-t-on besoin ?
  - o Quels facteurs appuieraient ou entraveraient le démarrage et la réussite d'éventuelles initiatives pertinentes ?
- En quoi la coordination et la coopération en matière de transports publics peuvent-elles favoriser le développement économique dans la région métropolitaine ?
  - o Quel type de coordination constituerait la meilleure approche pour y parvenir ?
  - o Existe-t-il déjà une autorité ou un acteur des transports publics qui serait le mieux à même de diriger d'éventuelles initiatives pertinentes ? Si ce n'est pas le cas, de quoi a-t-on besoin ?

- o Quels facteurs appuieraient ou entraveraient le démarrage et la réussite d'éventuelles initiatives pertinentes ?
- Quels besoins de planification et de développement spatial relatifs aux transports publics profiteraient le mieux d'une approche coordonnée ?
  - o Quel type de coordination constituerait la meilleure approche pour y parvenir ?
  - o Existe-t-il déjà une autorité ou un acteur des transports publics qui serait le mieux à même de diriger d'éventuelles initiatives pertinentes ? Si ce n'est pas le cas, de quoi a-t-on besoin ?
  - o Quels facteurs appuieraient ou entraveraient le démarrage et la réussite d'éventuelles initiatives pertinentes ?
- Des événements à venir ou des facteurs de changement externes rendent-ils la coordination en matière de transports publics impérative ? Par ex., l'organisation d'un événement international majeur ou une menace liée au changement climatique.
  - o Quel type de coordination constituerait la meilleure approche pour y parvenir ?
  - o Existe-t-il déjà une autorité ou un acteur des transports publics qui serait le mieux à même de diriger d'éventuelles initiatives pertinentes ? Si ce n'est pas le cas, de quoi a-t-on besoin ?
  - o Quels facteurs appuieraient ou entraveraient le démarrage et la réussite d'éventuelles initiatives pertinentes ?

## 3.4 Outils d'intégration et d'analyse des acteurs

La gouvernance d'une région métropolitaine dispose peut-être d'un certain nombre d'agences et d'arrangements techniques, mais ceux-ci ne sont que des mécanismes d'appui. **La nature fondamentale de la gouvernance réside dans les relations entre les acteurs**, qu'il s'agisse de responsables, de groupes d'intérêts, d'agences de mise en œuvre, d'usagers des services ou d'autres types d'acteurs intéressés.

Il est essentiel de garder ces éléments à l'esprit pour aborder les consultations des acteurs et de ne pas considérer ces derniers uniquement comme des sources d'informations utiles. Les acteurs sont tous capables d'apporter beaucoup plus que de simples faits.

Outre leur fonction de récupération des informations nécessaires, les processus de consultation qui rassemblent les acteurs contribuent largement au développement d'une compréhension commune, d'un consensus sur les thèmes abordés et d'un engagement conjoint en faveur de solutions. Il est important d'en tenir compte lors du choix des méthodes de consultation.

Il ne faut pas oublier non plus que les acteurs, leurs relations, leurs attitudes et leurs perceptions forment un aspect essentiel de la compréhension des capacités « douces ». En limitant la réflexion aux questions techniques lors des consultations, vous risquez de ne pas avoir une vision complète de l'ensemble du problème. La consultation des acteurs doit donc servir à explorer des éléments moins tangibles, de manière plus nuancée. Il est particulièrement important de découvrir les postulats des acteurs au sujet des problèmes et leur attitude face au changement.

En général, les consultations ont trois objectifs principaux :

- récupérer les informations qui ne peuvent pas être obtenues ailleurs ;
- évaluer les capacités « douces » du/des groupe(s) d'acteurs, y compris tous les aspects de l'économie politique ;
- faire émerger les idées de solutions partagées des acteurs, ainsi qu'un engagement conjoint de leur part sur la concrétisation de ces solutions.

Pour finir, il est conseillé d'effectuer une triangulation rigoureuse des contributions des acteurs pour s'assurer qu'aucun point de vue ne domine par rapport aux autres.

### Outil 8 : Cartographie et analyse des acteurs

Pertinence	<b>Cet outil est au cœur de l'analyse des capacités. Il peut être utilisé pour identifier les acteurs qui devraient être impliqués dans le processus d'analyse des capacités ainsi que ceux dont les capacités sont à analyser.</b> <b>Obligatoire</b>
Quand utiliser l'outil	Phase 1 Préparation : identification des principaux acteurs. À ce stade, l'outil est utilisé pour identifier les principaux acteurs formels et informels. Lors de la phase 4, l'outil est utilisé pour définir les rôles des acteurs et les liens entre eux. Il s'agit d'une composante essentielle pour l'analyse des capacités disponibles.
Question directrice	Qui a un intérêt prioritaire (et secondaire) face à un problème métropolitain ?
Problèmes métropolitains	Les métropoles présentent de nombreux acteurs primaires dotés de capacités ainsi que de nombreux acteurs secondaires en raison des effets d'entraînement, mais elles ont également de nombreux agendas différents et un environnement politisé.
Observations	Cet outil est extrêmement important et utile ; il est essentiel pour l'analyse des capacités.

Comme indiqué ci-dessus dans la partie A, la cartographie et l'évaluation des acteurs sont des aspects essentiels du processus d'analyse des capacités. Il est très important de connaître tous les acteurs concernés afin d'identifier les capacités existantes et potentielles (expertise, ressources, appui politique à l'action, etc.). Pour commencer, l'équipe d'analyse créera une simple liste de brainstorming pour savoir à qui s'adresser pour lancer le processus. Mais au fur et à mesure de l'évolution du processus, il sera important de cartographier et d'analyser tous les acteurs en détail, en utilisant des directives telles que le diagramme ci-dessous ou l'outil de la GIZ présenté à la fin de cette section. L'équipe d'analyse doit choisir la méthode de cartographie qui semble répondre le mieux à ses besoins actuels. Aucune méthode n'est meilleure ou moins bonne que les autres.

Pour s'assurer que les résultats ne sont pas dominés par les points de vue ou les recommandations d'un acteur ou d'un groupe en particulier, il faut à la fois trianguler les données et impliquer un certain nombre d'individus et/ou d'agences dans la révision de la carte et de l'analyse. Cela est également valable pour les autres outils de cette analyse des capacités métropolitaines.

Différentes parties de l'outil peuvent être utilisées à différentes étapes de l'évaluation, par exemple :

- En tant **qu'outil de planification** pour décider des activités à utiliser pour impliquer différents groupes d'acteurs ;
- En tant **qu'exercice lors d'un atelier** pour obtenir les points de vue des participants sur leur implication et celle d'autres individus dans un secteur (voir **Poutil 12 Conception d'ateliers pour l'apprentissage interactif**) ;
- Pour aider à **analyser** ce qui a été appris au sujet des différents acteurs et des relations qui les unissent.

Figure 7 : Bases de la cartographie des acteurs



Pour commencer, lancez une activité de brainstorming pour établir la liste initiale des groupes d'acteurs en mettant l'accent sur les individus clés intéressés par le problème. Il est probable que cette liste sera complétée et affinée au fur et à mesure des différentes activités d'analyse. Lors de la création de la liste initiale, tenez compte des groupes mentionnés dans le schéma ci-dessus.

Il peut ensuite s'avérer utile de répartir les acteurs en un groupe d'acteurs centraux et un groupe d'acteurs périphériques. Cela vous aidera à prendre des décisions sur les priorités du processus et sur la répartition des ressources pour favoriser l'engagement.

Les questions ci-dessous peuvent être utilisées par l'équipe d'analyse resserrée ou par tout autre groupe pertinent, par exemple les participants à un atelier, pour obtenir une compréhension approfondie des acteurs et de toutes les relations, intérêts partagés, etc. qui figurent sur la carte.

## Analyse de la carte des acteurs

Le manuel **Capacity WORKS** de la GIZ dispose d'une section très complète sur la **coopération** en tant que facteur de réussite clé, ce dont les acteurs du développement sont de plus en plus conscients. Cette section couvre de nombreux aspects de la connaissance, de la compréhension et du travail avec différents groupes d'acteurs et propose des outils utiles pour faciliter le processus de cartographie et d'analyse. Il est à noter que les méthodes de coopération varient largement, depuis les systèmes formels jusqu'aux réseaux informels. Ces choix en matière de coopération ont, en outre, des implications sur les personnes concernées. Pour comprendre la nature d'un arrangement de coopération, il faut étudier les bénéfices qu'en tirent les personnes impliquées, les synergies qui existent entre elles, les coûts de transaction et l'équité et l'équilibre des arrangements.

Un outil du manuel Capacity WORKS (outil 9) offre des conseils utiles sur l'organisation des informations sur les acteurs :

### Pour préparer une carte exacte des acteurs, vous devez :

- Définir et délimiter la portée : commencez par formuler clairement le thème principal afin de circonscrire la zone à cartographier et de déterminer clairement le nombre d'acteurs à inclure.
- Définir le moment et les intervalles : les acteurs forment un système dynamique d'interdépendances mutuelles. Ce maillage de relations peut évoluer très rapidement. Il est donc important que vous notiez à quel moment l'analyse de ces relations a été réalisée.
- Séparer les points de vue : chaque acteur a son propre point de vue. Une carte des acteurs ne reflète donc jamais que les points de vue des individus ou des groupes impliqués dans sa préparation.

### Questions clés pour la carte des acteurs :

- À quoi destinez-vous la carte des acteurs ? Quel problème spécifique souhaitez-vous traiter ?
- Quand allez-vous réaliser la carte des acteurs et la mettre à jour ?
- Qui souhaitez-vous impliquer dans la préparation la carte des acteurs ?
- Des cartes des acteurs ont-elles été préparées dans une phase antérieure du projet ? Si oui, il peut être intéressant de les utiliser à des fins de comparaison.

### Comment procéder

#### *Étape 1 : Formuler le problème principal*

En produisant une carte des acteurs, quel problème souhaitez-vous traiter à une étape spécifique d'un projet (futur) ? La réponse vous aidera à orienter votre action. Il est bon d'écrire ce problème sur un tableau à feuilles afin qu'il reste visible pendant que vous y travaillerez.

#### *Étape 2 : Identifier les acteurs*

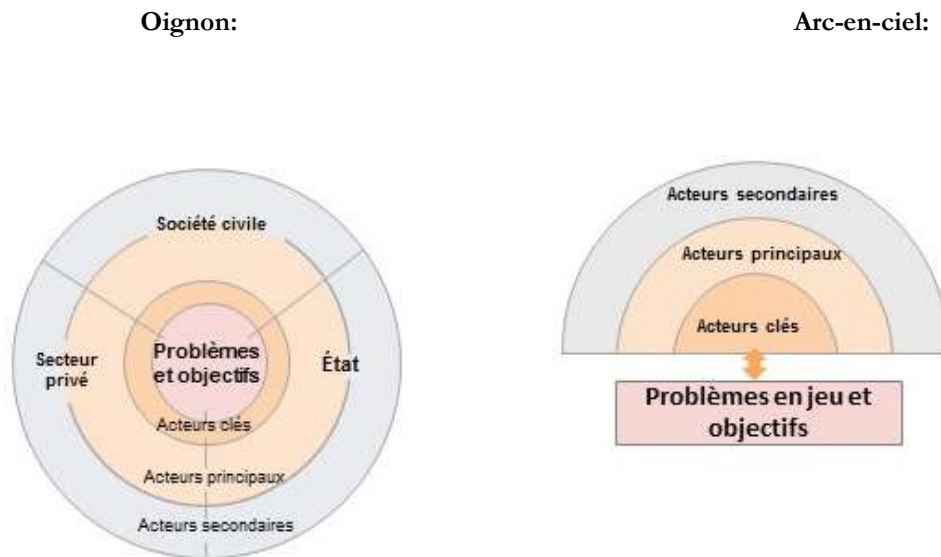
Commencez par identifier tous les acteurs pertinents pour le projet ou pour un problème précis. Puis affectez chacun d'entre eux à un des trois groupes suivants : acteurs clés, acteurs principaux et acteurs secondaires. Pour créer une carte capable de produire des informations utiles, n'oubliez pas d'inclure tous les acteurs principaux, mais sans la surcharger d'un nombre trop important d'éléments visuels.

#### *Étape 3 : Sélectionner la forme de représentation*

Vous pouvez visualiser la carte des acteurs sous deux formes : oignon ou arc-en-ciel (comme le montrent les graphiques ci-dessous). Les deux options permettent d'affecter les acteurs à un des trois secteurs suivants : État (secteur public), société civile ou secteur privé (il faudra peut-être ajouter d'autres secteurs dans certains cas).

Ces graphiques de l'outil « Carte des acteurs » représentent un bon moyen d'organiser les informations sous forme visuelle. Deux d'entre eux sont reproduits ci-dessous pour les personnes qui n'ont pas accès à Capacity WORKS. Les différents niveaux d'acteurs pourraient être modifiés en fonction des besoins, par exemple, « National, Métropolitain, Municipal », ou tout autre variation adaptée à la zone considérée.

Figure 8: Carte des acteurs



Lors de la révision d'une carte des acteurs, quelle que soit sa forme, les questions suivantes seront utiles pour guider l'analyse.

#### **Informations centrales**

- Qui sont les acteurs clés ? Quels sont les différents intérêts institutionnels qui apparaissent ?
- Que savons-nous de chacun des groupes/individus ? Quels sont, précisément, leurs intérêts sur ce thème ou ce problème ? Ont-ils déjà des objectifs déclarés ?
- Qui sont, le cas échéant, les acteurs pertinents qui ne figurent pas sur la carte ?

#### **Agents du changement**

- Qui sont les champions du changement pour ce thème ?
- Qui a le pouvoir d'agir et d'insuffler du changement ?
- Ce groupe ou cet individu est-il un partenaire, une ressource ou un allié potentiel en faveur du changement ?
- À quel niveau la résistance risque-t-elle d'apparaître ?

#### **Implication**

- Quel est le meilleur moyen de communiquer avec le groupe ou l'individu ?
- Qui est le mieux placé pour prendre contact avec lui ?
- S'il s'implique, quels en seront les bénéfices pour le processus d'analyse ?
- S'il s'implique, quels bénéfices en tirera-t-il lui-même ? (Quel intérêt a-t-il à s'impliquer ?)
- L'implication de ce groupe ou de cet individu présente-t-elle des risques ? Si oui, comment les risques peuvent-ils être atténués ?



### ***Arrangements***

- Quels sont, selon vous, les principaux aspects des arrangements formels et informels ?
- Quelles sont les principales différences entre les arrangements formels et informels ?
- Quels niveaux d'efficacité et d'efficience la répartition actuelle des fonctions apporte-t-elle ?
- Coordination – qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui ne fonctionne pas, et pourquoi ?
- Dans quelle mesure ces arrangements répondent-ils aux besoins de tous les habitants de la région, en particulier des femmes et des éventuels groupes vulnérables ?

### ***Liens***

- Quels liens existent entre les groupes ?
- Ont-ils déjà identifié des objectifs ou des initiatives partagés ?
- Quels liens doivent être établis entre les groupes et/ou les individus ?

### ***Résumé***

- Autre chose d'intéressant ou d'important a-t-il émergé de cette visualisation ?

Les réponses à ces questions vous aideront à identifier les participants qui peuvent apporter des données et des points de vue pertinents, ainsi que la méthode la plus efficace pour les impliquer. Vous pourrez ainsi décider de qui impliquer dans :

- les activités de conception et de mise en place ;
- les activités de consultation – niveau et nature de la contribution dont vous avez besoin de la part de chacun;
- la triangulation des données et des résultats ;
- la diffusion des conclusions et des recommandations.

## Outil 9 : Analyse des champs de forces

<b>Pertinence</b>	<b>Identifier les facteurs qu'une action métropolitaine et l'analyse des capacités devraient prendre en compte.</b>
Quand utiliser l'outil	Une analyse des champs de forces peut être utilisée lors de la phase 1 afin d'identifier l'impact que les acteurs sont susceptibles d'avoir sur une initiative métropolitaine. Elle peut également être utilisée lors des phases 2 et 3 afin d'évaluer les forces qui favorisent ou entravent une intervention métropolitaine et sa composante d'analyse des capacités.
Question directrice	Quelles sont les forces qui favorisent ou entravent une intervention métropolitaine et/ou l'analyse des capacités ?
Problèmes métropolitains	En raison du grand nombre d'acteurs et d'effets d'entraînement dans un contexte métropolitain, de nombreux acteurs et situations peuvent favoriser ou entraver une intervention.
Observations	--

Une analyse des champs de forces décrit toutes les forces qui soutiennent ou restreignent une intervention métropolitaine. La situation actuelle reste plus ou moins comme elle est en raison d'un ensemble de forces contraires, comme cela est illustré dans l'exemple de la figure X. Les forces qui vont dans la direction décrite par l'objectif sont appelées « forces motrices » et celles qui vont à l'encontre de cette direction sont appelées « forces de retenue ». Les forces ont des puissances différentes, symbolisées par des flèches de longueurs différentes. Une intervention métropolitaine se préoccupe de changements. Nous voulons passer de la situation actuelle à une situation où nous obtenons plus de résultats ou des résultats de meilleure qualité. L'objectif que vous avez défini décrit les changements que vous souhaitez obtenir. Afin de mener à bien une action métropolitaine, on peut donc essayer de renforcer les forces motrices ou de réduire les forces de retenue.

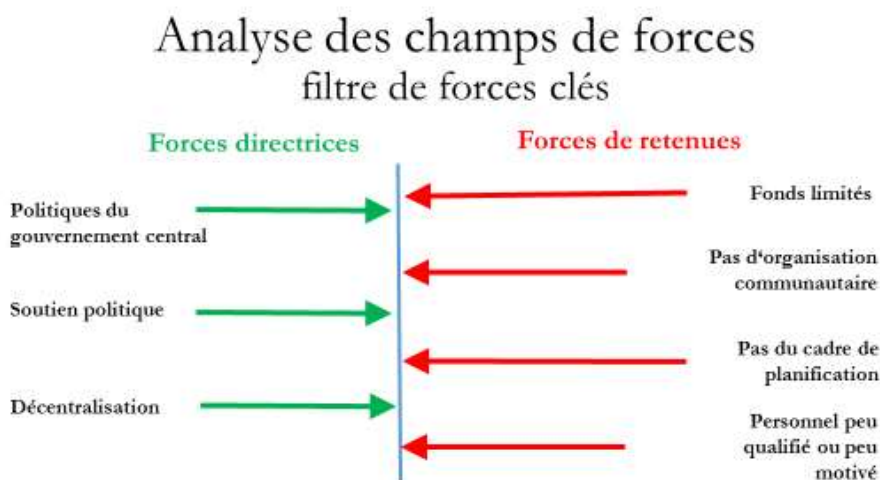


Figure 9 : Exemple d'une analyse des champs de forces

Source : Forbes Davidson (2003), *Action Planning Exercise*, Rotterdam : IHS.

## Outil 10 : Options pour les consultations des acteurs

Différents moyens peuvent être utilisés pour consulter les acteurs. Les conseils fournis ci-dessous aideront l'équipe d'analyse à décider de la meilleure méthode à utiliser pour chacun des participants ou groupes qui doivent être consultés. Les trois outils suivants sont optionnels et peuvent être utilisés à toutes les étapes et en combinaison avec tous les autres outils. Il s'agit là d'outils qui offrent des conseils sur la *manière* de consulter les acteurs.

### Aperçu des méthodes

Les principales options de consultation sont les suivantes :

- Questionnaires et enquêtes ;
- **Interviews (approfondies : Outil 11 : Guide pour des questions d'interview importantes) ;**
- Discussions de groupes de réflexion ;
- **Ateliers (approfondis : Outil 12 : Conception d'ateliers pour l'apprentissage interactif).**

Quelle que soit la méthode choisie, les outils et/ou le processus devront être élaborés spécifiquement, en tenant compte des éléments suivants :

- les objectifs de l'analyse et sur quoi se concentrer ;
- les acteurs consultés ;
- la disponibilité des ressources.

En outre, cet outil explique ce qui est disponible dans d'autres outils utiles à la planification et fournit quelques conseils sur ce qui doit être pris en compte lors du choix des activités.

### 10.1 Questionnaires et enquêtes

Un questionnaire ou une enquête (collecte de données quantitatives) peut être structuré de différentes manières, avec des questions ouvertes ou fermées, des échelles de notation ou une combinaison de ces trois éléments.

#### *Quand les utiliser*

- lorsque les personnes à consulter sont nombreuses ;
- lorsque les participants sont difficiles à atteindre par d'autres moyens ;
- comme étape préparatoire à d'autres méthodes, par exemple, un atelier.

#### *Avantages*

- Idéal pour consulter un grand nombre de personnes dans différents groupes d'acteurs.
- Les solutions informatiques comme Survey Monkey ouvrent des options d'implémentation rapides et accessibles.
- L'utilisation de questions fermées exigeant des réponses de type « oui – non – peut-être » ou d'échelles de notation rend les données faciles à agréger et offre une base solide pour travailler avec des indicateurs quantitatifs et faire des comparaisons.
- Reflet d'une perception/compréhension générale du thème chez tous les groupes d'acteurs

#### *Inconvénients*

- Le taux de réponse est parfois faible.
- En fonction de la technologie ou de la méthodologie utilisée, peut requérir des ressources importantes pour la récupération des données.
- Impossible d'étudier les problèmes en profondeur car les réponses sont limitées par les questions.

- Généralement d'aucune utilité pour travailler avec des indicateurs qualitatifs.

Voir [l'outil 11 : Guide pour des questions d'interview importantes](#) qui fournit une liste de questions pouvant être utilisées ou adaptées pour les questionnaires et enquêtes.

## 10.2. Interviews

Les interviews peuvent être choisies pour des individus ou des petits groupes de deux ou trois personnes susceptibles de fournir des informations, des conseils ou des observations de grande valeur.

### *Quand les utiliser*

- Lorsqu'il est important d'avoir du feedback direct de la part du participant ;
- Lorsqu'un participant peut avoir quelque chose de sensible ou de confidentiel à dire qu'il ne serait pas prêt à partager plus largement.

### *Avantages*

- Feedback direct du participant, qui peut être approfondi et clarifié.
- Les sujets peuvent être étudiés en profondeur, en développant les points soulevés par le participant.
- Peuvent apporter des données riches, assorties de détails et d'observations qui n'auraient pas été obtenues dans le cadre d'un questionnaire.
- L'interaction personnelle avec le participant peut générer davantage d'informations et parfois même des bénéfices futurs.
- Flexibilité de l'organisation pour s'adapter aux possibilités du participant.
- Permet d'expliquer ou de clarifier le processus d'analyse afin d'améliorer la pertinence et la précision des informations fournies.

### *Inconvénients*

- Les interviews en face-à-face peuvent être chronophages et onéreuses à organiser.
- Ne fonctionnent que si les intervieweurs sont bien préparés et qu'ils connaissent à la fois le thème abordé et les techniques d'interrogation.
- L'intervieweur peut biaiser l'interview avec ses réactions aux réponses fournies.
- Une trop grande flexibilité dans la formulation des questions peut entraîner des incohérences dans les données récupérées.
- L'analyse peut s'avérer difficile lorsque les données récupérées deviennent un mélange subjectif de faits, d'opinions, de perceptions, etc.

### *Ressources disponibles*

Voir [l'outil 11 : Guide pour des questions d'interview importantes](#) qui contient une liste de questions d'interview détaillées.

## 10.3. Discussions thématiques de groupe

La discussion thématique de groupe est une méthode de recherche qualitative utilisée non seulement pour découvrir ce que des personnes pensent sur un sujet en particulier, mais aussi pourquoi elles pensent ainsi. Elle s'adresse généralement à un groupe restreint de personnes soigneusement sélectionnées, rassemblées sous la houlette d'un animateur qui a préparé les questions dont le groupe doit discuter.

### *Quand les utiliser*

Les discussions thématiques de groupe peuvent être utilisées pour obtenir le feedback des « clients », par exemple, des utilisateurs des transports publics, afin de mieux comprendre comment se passent leurs déplacements ou d'étudier une question en profondeur au moyen d'une discussion orientée.

### ***Avantages***

- Feed-back direct de membres du groupe pertinents.
- Les membres du groupe peuvent s'appuyer sur leurs réponses mutuelles, ce qui améliore la quantité et la qualité des informations.
- Apportent une meilleure compréhension des constellations d'acteurs via leurs interactions directes/indirectes avec d'autres membres du groupe.
- Peuvent apporter des données très riches, de nouvelles idées et des informations.
- Peuvent aider à interpréter les données provenant d'autres sources, notamment des enquêtes.
- Offrent la flexibilité nécessaire pour creuser davantage lorsque cela est utile et nécessaire.

### ***Inconvénients***

- Les informations et les opinions fournies peuvent ne pas être véritablement représentatives de la population cible. Elles reflètent des opinions individuelles.
- Si le processus n'est pas soigneusement géré, certains individus extravertis finissent par dominer la discussion.
- L'animateur a moins de contrôle sur la discussion que lors d'une interview individuelle.
- Chronophages et onéreuses à organiser, à animer, à transcrire et à analyser.

## **10.4. Ateliers**

Atelier est un mot utilisé pour décrire des événements au cours desquels des groupes de personnes se rassemblent dans un but précis. Même si les ateliers doivent avoir un thème prédéfini, ils ne possèdent pas, contrairement aux formations techniques, de contenu prédéfini. Un atelier peut avoir pour objectif la consultation, la résolution de problèmes, l'échange d'expériences, la diffusion d'informations et/ou la génération de nouvelles idées.

Le programme d'un atelier doit être composé non seulement d'informations pour en orienter le contenu mais aussi d'exercices qui révéleront les connaissances et l'expérience des participants et favoriseront la fertilisation croisée d'idées et de nouvelles réflexions. Les animateurs peuvent être des experts du thème concerné, mais ils n'ont pas pour fonction d'être la seule source de connaissances et d'expertise dans la salle. Ils doivent, au contraire, inciter les autres à partager et à apprendre. Dans l'idéal, les participants et les animateurs doivent sortir de l'atelier équipés de nouvelles connaissances qui leur permettront de faire quelque chose mieux qu'avant. Les ateliers peuvent également être utilisés pour tenter de parvenir à un consensus, un aspect extrêmement important pour la gouvernance métropolitaine. La gouvernance métropolitaine est une question de dialogue et de négociation, ce qui signifie qu'un atelier est idéal pour connaître et comprendre ce que les autres acteurs pensent et trouver le moyen de se rassembler pour commencer à résoudre des problèmes communs.

### ***Quand les utiliser***

- Lorsqu'il est utile que les participants échangent leurs connaissances et leurs expériences entre différents groupes d'intérêts ou sur différentes disciplines ;
- Lorsqu'il est nécessaire de générer des connaissances au sujet d'un problème ;
- Lorsque les participants peuvent contribuer à la production de solutions ou d'idées d'innovations.

### ***Avantages***

- Permettent de rassembler les acteurs clés afin qu'ils travaillent ensemble pour trouver un terrain commun et des solutions partagées.
- Permettent la fertilisation croisée de connaissances qui peut stimuler la créativité et l'innovation.
- Permettent d'aplanir les inégalités de connaissance ou de compréhension chez les acteurs clés.
- Permettent de récupérer des informations qualitatives de bonne qualité.

- Permettent une exploration en profondeur des thèmes et des solutions potentielles aux problèmes.
- Le travail en face-à-face permet de s'assurer que les participants comprennent les problèmes évoqués et qu'ils peuvent exprimer leur point de vue.

### *Inconvénients*

- Peuvent être très onéreux, particulièrement si les participants viennent de loin.
- La consultation d'un nombre relativement limité de personnes signifie que les informations récupérées ne peuvent pas être généralisées.
- Peuvent être dominés par certains individus ou petits groupes.
- Il peut être difficile de persuader les personnes très occupées de participer.

### *Ressources disponibles*

**L'outil 12 : Conception d'ateliers pour l'apprentissage interactif** fournit des conseils sur la conception d'un atelier, ainsi que certaines suggestions d'activités.

### *Outils utiles pour l'analyse des consultations d'acteurs*

D'autres outils offrent des listes de questions et de tableaux qui peuvent être utiles lors de la conception d'une activité de consultation des acteurs. Il peut notamment être utile de consulter les outils suivants :

- **Outil 13 : Analyse et identification des fenêtres d'opportunité;**
- **Outil 14 : Format d'une stratégie de renforcement des capacités**

Il n'est ni conseillé ni prévu que ces outils soient utilisés dans leur intégralité. Ils offrent simplement des idées de questions à poser pour obtenir les informations requises. Les évaluateurs doivent étudier le contenu de chaque outil et sélectionner les questions et les tableaux qu'ils souhaitent inclure dans leurs consultations en fonction des thèmes à aborder et des personnes consultées. Si nécessaire, la formulation des questions doit également être modifiée afin de l'adapter à l'objectif de la consultation.

## **Outil 11 : Guide pour des questions d'interview importantes**

Les interviews sont réalisées avec de nombreuses personnes différentes qui possèdent toutes leurs propres domaines de connaissance et d'expertise et peuvent ainsi contribuer à l'analyse des problèmes. Il est particulièrement important de garder les points suivants à l'esprit lors de la sélection des questions d'une interview :

Revoyez les outils sur les faits et les chiffres que vous avez utilisés pour sélectionner les questions à poser à la personne que vous allez interviewer :

**Outil 4 : Fiche pratique sur les données urbaines centrales**

**Outil 5 : Arrangements financiers métropolitains**

**Outil 6 : Responsabilités et fonctions au niveau de la ville, et**

**Outil 7 : Auto-évaluation des besoins de coopération**

Une fois les questions sélectionnées, il faut les adapter afin de les rendre plus précises et plus en adéquation avec ce que le participant peut apporter.

- Même si elles couvrent de nombreux points différents, les questions ne sont pas exhaustives en termes de pertinence locale. Les évaluateurs auront peut-être également intérêt à inclure des questions portant sur des thèmes ou des arrangements locaux afin d'inciter les personnes interviewées à fournir des informations plus précises.

- Au-delà de la récupération d'informations sur la situation actuelle, il est tout aussi important et, dans certains cas, plus important de comprendre de quoi l'acteur a besoin pour l'avenir et quelles sont ses recommandations en matière de changement et d'évolution. Dans la mesure du possible, l'intervieweur doit donc s'efforcer d'obtenir des idées et des recommandations d'action.

Les questions issues des outils sur les faits et chiffres couvriront de nombreux aspects du fonctionnement des entités nationales et régionales, ainsi que certains éléments associés, par exemple, les conditions juridiques et les arrangements formels existants. Ce type de question n'est parfois adapté qu'à quelques participants. Les séries de questions proposées ci-dessous sont destinées à différents groupes de participants et sont plus génériques. Elles peuvent donc être utilisées pour étudier les arrangements formels et informels quel que soit le thème abordé, et pour approfondir les perspectives locales. Les questions ci-dessous ont été formulées pour une interview portant sur les transports publics. Elles doivent être adaptées au thème ou aux questions choisis. Les types de participants à qui ces questions peuvent être posées comprennent des fonctionnaires locaux, des experts techniques en la matière, des ONG ou des organisations de citoyens portant un intérêt particulier à la gouvernance locale des transports publics, des chercheurs ayant une bonne connaissance des transports publics dans la région et des représentants du secteur privé, par exemple, une chambre de commerce.

### *Questions à envisager pour des participants précis*

- Quels **mécanismes ou instruments formels ou informels** sont actuellement en place au niveau des transports publics ? (Par exemple, en termes de planification métropolitaine sur la région ; de prestations de services ; de partage équitable des coûts sur la région ; d'accès des résidents aux décisions ; de réactivité des municipalités.)
  - o Fonctionnent-ils bien ? S'ils fonctionnent bien, quels sont les **facteurs qui contribuent** à cette réussite ? S'ils ne fonctionnent pas bien, quelles sont les **difficultés et les contraintes** ?
  - o Quelles **tensions** éventuelles ont tendance à apparaître et pourquoi ?
- Quelles initiatives ou quels changements formels ou informels ont déjà été tentés au niveau des transports publics ? **Pourquoi n'ont-ils pas fonctionné ou duré** ?
- Dans quelle mesure et comment le **secteur privé/la société civile** a-t-il pu influencer ou participer aux décisions sur les transports publics au niveau métropolitain ?
- Quels sont les besoins les plus urgents pour améliorer la gouvernance des transports publics au niveau métropolitain ?
  - o Pour quelle raison ces besoins n'ont-ils pas encore été satisfaits et quels sont les principaux obstacles au changement ?
- **Quels enseignements les autres régions métropolitaines pourraient-elles tirer** de l'expérience de gouvernance de votre région métropolitaine à ce jour ? Et vice versa, connaissez-vous d'autres endroits qui ont mis en place de bons arrangements de gouvernance des transports publics dont vous pourriez vous inspirer ?
- À l'avenir, quels seront les principales difficultés à surmonter pour mettre en place des transports publics dans cette région métropolitaine ?
- La structure de gouvernance actuelle est-elle capable de résoudre ces difficultés ? Si ce n'est pas le cas, **quels sont les besoins les plus urgents** pour renforcer la gouvernance de cette région métropolitaine en matière de transports publics ? Quels sont les principaux obstacles qui pourraient empêcher que ces besoins soient satisfaits ?

Là encore, il est important de noter que ces questions doivent être utilisées de manière sélective et qu'elles doivent toujours être soigneusement rédigées en fonction de la contribution que le participant peut apporter.

## Outil 12 : Conception d'ateliers pour l'apprentissage interactif

### 12.1. Formuler les objectifs

La conception d'un bon atelier dépend d'un certain nombre de facteurs. Il faut notamment s'assurer d'une bonne adéquation entre le processus (activités et séquence) et les participants. **Vous ne pourrez pas identifier les participants que vous voulez ou devez inviter ou le meilleur processus à utiliser tant que vous n'aurez pas clarifié vos attentes ou défini ce que vous espérez obtenir de l'atelier.** La première étape de la planification consiste donc à formuler les objectifs de l'atelier sur la base de l'objectif de l'analyse globale (voir la partie 1 Démarrage).

Un exemple de liste d'objectifs pour un atelier destiné à rassembler des acteurs autour d'un point de déclic potentiel pourrait être :

*À la fin de l'atelier, les participants auront :*

- *apporté leurs connaissances et leur expérience du (point de déclic) dans le but de créer une conception partagée ;*
- *généralisé des apprentissages au sujet des capacités actuelles et des principales contraintes ;*
- *identifié des possibilités d'action autour de points d'entrée potentiels et des approches en vue de l'élaboration d'une initiative de changement.*

Si vous avez des objectifs clairs, cela aidera les personnes que vous invitez à comprendre les contributions qu'on leur demande d'apporter et à évaluer si, oui ou non, cela leur semble pertinent pour elles-mêmes et pour leur travail. Les objectifs vous aideront également à définir les résultats que vous attendez des différentes activités.

### 12.2. Savoir qui sera dans la salle

Les meilleurs résultats apparaissent lorsque les activités de l'atelier sont conçues de manière à maximiser la contribution des participants aux objectifs. Il est beaucoup plus facile d'affiner les activités si vous connaissez le groupe de participants à l'avance. Vous devez également comprendre qu'un atelier n'est pas un simple événement ponctuel. Il fait partie d'un processus continu d'implication des personnes dans le problème considéré. Quels que soient les bénéfices que les participants tirent d'un atelier, ils sont susceptibles d'influencer leurs futures décisions et actions.

La planification peut et doit être guidée par les réponses aux questions suivantes :

- Qui sera dans la salle ?
- Quelles connaissances, compétences et expériences apportent-ils et comment les inciter à partager ces éléments avec les autres participants ?
- Quels enseignements ont-ils intérêt à tirer de l'atelier ?
- Que feront-ils de ces enseignements après l'événement ?

### 12.3. Choisir des activités pertinentes

Voir ci-dessous une explication des activités de **Pannexe 1 : Sélection des éléments d'un atelier.**

Un guide de cette nature ne peut pas donner de conseils détaillés sur le choix des activités d'un atelier car chaque atelier possède ses propres objectifs et son propre groupe de participants. Il existe, toutefois, certains principes qui, s'ils sont appliqués, peuvent favoriser la réussite des ateliers.

#### ***Conception permettant de répondre aux objectifs***

Gardez toujours les objectifs à l'esprit lorsque vous sélectionnez et séquencez les activités. Par exemple, pour atteindre les objectifs ci-dessus, il serait possible d'envisager les types d'activités suivants :



- Apporté leurs connaissances et leur expérience du (point de déclic) dans le but de créer une conception partagée ;
- Activités suggérées : informations fournies avant l'événement, présentations, circuler et échanger, fleuve de la vie, travail par paires, narrations, contributions d'experts.
- Généré des apprentissages au sujet des capacités actuelles et des principales contraintes ;
- Activités suggérées : discussions en petits groupes, études de cas, exercices de cartographie, jeux de rôle, analyse SWOT, analyse basée sur des cadres de capacités.
- Identifié des possibilités d'action autour de points d'entrée potentiels et des approches en vue de l'élaboration d'une initiative de changement
- Activités suggérées : exercices de création d'une vision, brainstorming, discussions en petits groupes, storyboards, cartographie.

### ***Timing***

Soyez réaliste sur ce qu'il est possible de faire dans le temps imparti. Il arrive fréquemment que les activités prévues pour un atelier soient trop nombreuses et qu'il soit impossible de les réaliser correctement. Mieux vaut avoir moins d'exercices bien réalisés que beaucoup d'exercices mal faits. Les décisions relatives au timing dépendent du nombre de participants. Par exemple, le temps nécessaire pour récupérer le feed-back des petits groupes en session plénière dépend du nombre de groupes.

Réservez toujours du temps au début pour clarifier les objectifs et le programme. Les présentations sont également importantes afin que chacun sache qui se trouve dans la salle, mais attention à ce qu'elles ne durent pas trop longtemps.

Les pauses café sont également très utiles pour favoriser les relations informelles et non structurées entre les participants. Faites en sorte qu'elles durent suffisamment longtemps pour que les gens puissent à la fois se désaltérer et discuter. Si le déjeuner peut être pris sur place, la pause n'a pas besoin d'être très longue, mais si le déjeuner a lieu à l'extérieur ou que les participants doivent se débrouiller eux-mêmes, laissez-leur suffisamment de temps.

Réservez toujours du temps à la fin de la journée pour revenir sur le déroulement de l'atelier, sur ce que les participants ont appris, sur les questions qu'ils se posent encore, etc. Voyez, à la section ci-dessous, ce qui doit être fait avant la fin de l'atelier pour s'assurer que les résultats nécessaires sont atteints.

### ***Participation***

Il arrive que tous les participants à l'atelier se connaissent déjà, mais c'est rare. Les actions brise-glace sont utiles pour aider les participants à se sentir plus à l'aise au sein du groupe. Dans certaines régions, les actions brise-glace sont considérées comme essentielles et peuvent durer un certain temps. Ailleurs et pour d'autres groupes, en revanche, les actions brise-glace mal utilisées peuvent mettre les gens mal à l'aise, elles doivent donc être utilisées avec précaution. Quelle que soit la décision prise au sujet des actions brise-glace, chaque atelier doit commencer par une présentation des participants et des animateurs.

Vérifiez que les activités encouragent la participation de toutes les personnes présentes et pas uniquement des plus dominantes. L'utilisation de discussions en petits groupes ou le fait de demander une idée à chacun à tour de rôle permet de s'assurer que tout le monde participe. Ce problème est particulièrement important s'il existe, par exemple, des inégalités de genre connues, c'est-à-dire que les femmes ne sont pas habituées à parler en présence d'hommes, ou en cas de grandes disparités de statut entre les membres du groupe.

En termes de participation, n'oubliez pas non plus que certaines personnes ne sont pas à l'aise avec les discussions académiques ou analytiques. L'utilisation d'exercices offrant d'autres moyens de présenter les idées, par exemple la création d'un élément visuel, permet souvent à un nombre plus large de personnes de participer.

## ***S'amuser***

Quel que soit le thème de l'atelier, les résultats seront toujours meilleurs si les participants sont contents d'être là et s'ils se parlent. Un atelier composé d'activités variées, intéressantes et stimulantes générera davantage d'énergie créative qu'un programme répétitif et ennuyeux. Au cours de l'étape de partage, par exemple, mieux vaut éviter les longues séries de présentations PowerPoint. Il est de loin préférable d'inciter les participants à créer chacun leur propre stand, puis de demander à tout le monde de circuler parmi les stands.

### **12.4. Récupérer les résultats clés**

Il n'est pas nécessaire d'enregistrer chaque résultat ou commentaire généré lors d'un atelier, ce qui représenterait beaucoup de travail et créerait une quantité excessive d'informations sans grand bénéfice. Mais il faut absolument récupérer les résultats clés pour pouvoir progresser une fois l'atelier terminé. Pour cela, il est important de s'assurer que :

- Les objectifs et les exercices choisis font systématiquement progresser les participants le long des étapes de l'atelier vers la production des résultats attendus. Ces derniers peuvent prendre différentes formes, notamment : résumés et analyse des informations ; déclaration de groupe ; recommandations ; engagements à s'impliquer régulièrement ; et/ou plan d'action précis ;
- L'animateur maintient le cap afin de garantir la production des résultats nécessaires, par exemple, en ne laissant pas les discussions s'éparpiller ;
- Quelqu'un est chargé de documenter les résultats pertinents et tous les autres éléments importants qui émergent du processus. L'animateur ne peut pas s'en charger : quelqu'un d'autre doit être responsable de la prise de notes, de la récupération des documents, etc., afin que rien d'important ne soit perdu ;
- L'activité finale du processus est conçue spécifiquement pour revoir et synthétiser ce qui a émergé des étapes précédentes et, le cas échéant, générer des recommandations et/ou un accord sur la suite des opérations. Il n'est pas toujours possible d'obtenir l'accord de tous au sujet des recommandations ou des décisions. L'animateur doit d'abord passer en revue ce qui a été vu et essayer de faire naître un consensus entre les participants au sujet des résultats clés de leur processus. S'il n'y parvient pas, il doit s'assurer que les différences clés (et les raisons qui les sous-tendent) sont enregistrées afin qu'elles puissent être prises en compte dans l'analyse globale des capacités. Il est d'ailleurs particulièrement important, si l'atelier comprend des acteurs dominants, de noter les points de vue des éventuelles voix dissidentes, par exemple des femmes si le groupe est à majorité masculine.

**REMARQUE** : il arrive souvent que certains participants quittent l'atelier avant la fin de la journée. Il s'agit généralement de personnes de haut niveau qui sont donc très occupées, mais ce sont aussi souvent celles qui peuvent apporter les contributions les plus utiles aux objectifs de l'atelier. Soyez donc conscient de ce fait et ayez à disposition un moyen de noter leurs idées et leurs recommandations avant leur départ. La meilleure solution consiste généralement à leur demander de remplir un rapide questionnaire avant de partir.

## 3.5 Outils utiles pour l'analyse et les conclusions

L'analyse du **module Faits et chiffres** doit être constante tout au long des étapes du processus, afin de vérifier les conclusions et constatations de toutes les activités. Dès le départ, alors que les informations commencent à être récupérées ou qu'une compréhension commune émerge, l'équipe d'analyse doit évaluer la pertinence des faits et chiffres qui sont recueillis et utiliser ces informations pour orienter les étapes suivantes. Les objectifs, la portée et les priorités de l'analyse doivent parfois être renégociés et/ou affinés lorsque d'autres acteurs s'impliquent ou qu'une compréhension plus approfondie des problèmes se dégage.

### Outil 13 : Analyse et identification des fenêtres d'opportunité

Les questions proposées dans cet **outil**, une fois adaptées au thème, doivent constituer une des dernières étapes du processus, de manière à donner une vision claire des données récupérées pendant les activités. Comme les autres outils proposés, celui-ci peut également être utilisé de manière sélective pendant l'ensemble du processus, à chaque fois qu'une de ses composantes peut s'avérer utile, par exemple pour analyser les résultats intermédiaires et réajuster le processus d'analyse afin d'obtenir des résultats plus complets.

<b>Pertinence</b>	<p><b>Cet outil peut avoir trois objectifs différents :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recueillir des informations générales sur les questions juridiques, historiques, institutionnelles et politico-économiques.</b></li> <li>• <b>Déterminer quel type de renforcement des capacités présente le plus d'avantages et le rendre opérationnel.</b></li> <li>• <b>Identifier les goulets d'étranglement et les champions d'une analyse de renforcement des capacités.</b></li> </ul>
Quand utiliser l'outil	<p>Phase 2 Identification du projet : élaboration d'un mandat et constitution d'une équipe d'analyse. À ce stade, l'outil est utilisé pour un brainstorming sur les sujets concernant une initiative métropolitaine, ce qui « ouvrirait des fenêtres d'opportunités ».</p> <p>Phase 4 Analyse des capacités : récupération des données. Recueillir des données juridiques, historiques, institutionnelles et politico-économiques pertinentes.</p> <p>Phase 5 Approbation : adoption d'une stratégie de développement des capacités. Identifier les points de déclic/ facteurs de changement.</p>
Question directrice	Quelle capacité métropolitaine pouvons-nous développer au mieux ? Si nous ouvrons une fenêtre d'opportunité, qu'apercevons-nous ?
Problèmes métropolitains	Tous les problèmes métropolitains s'appliquent ici, en particulier la dépendance au sentier historique.
Observations	L'outil soulève une série de questions liées à l'historique et au contexte d'une initiative métropolitaine, à la récupération des données et à l'identification des fenêtres d'opportunité.

### **13.1 Arrangements actuels dans le contexte général**

Pour bien comprendre les capacités relatives à un thème précis, il faut d'abord comprendre les capacités de l'environnement dans lequel ce thème se situe.

#### **Cadre juridique**

- Globalement, quels sont les points forts et les points faibles du cadre juridique et des arrangements de gouvernance actuels ?
- Quelles sont la pertinence et la viabilité des lois, stratégies, politiques, etc. actuelles et du système politique ?

#### **Contexte politique**

- Dans quelle mesure les citoyens font-ils confiance au système politique ?
- Les citoyens estiment-ils que le système politique est légitime et qu'il travaille pour eux ?

#### **Dispositions institutionnelles**

- Quel est l'historique et quelles sont les raisons d'être des arrangements actuels ?
- Quelles sont la qualité et l'efficacité des arrangements formels et informels pour les liens horizontaux et verticaux ?
- Quelle est la perception des acteurs quant à l'efficacité des arrangements ?
- Quels sont les avantages et les inconvénients des arrangements fonctionnels dans ce contexte ?
- Dans quelle mesure les arrangements actuels reflètent-ils les bons principes de gouvernance urbaine : durabilité ; équité ; efficacité ; engagement civique et citoyenneté ; et transparence et responsabilité ?

#### **Autres points importants**

- Quelle pondération doit être donnée aux résultats relatifs aux questions transversales (genre, jeunesse, etc.) ?
- Un processus de réforme ou une initiative majeure est-il en cours actuellement ?
- Des conditions spécifiques ou des événements à venir pourraient-ils servir de déclic au changement ?

Qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui doit être modifié ? Quelles sont les conclusions globales sur le contexte général et quelles conclusions et recommandations est-il possible d'en tirer ?

### **13.2. Évaluation spécifique au thème ou point de déclic potentiel**

#### **Économie politique des groupes d'acteurs et de leurs relations :**

- Qui détient le pouvoir et comment l'utilise-t-il, que ce soit de manière visible ou invisible ?
- Quels niveaux de collaboration, de coopération et de confiance existent déjà entre les groupes clés ?
- Quels sont, le cas échéant, les conflits ou tensions existants ? Comment peuvent-ils être résolus ?
- Qui sont les défenseurs du changement ?
- Les moteurs (potentiels) du changement sont-ils descendants ou ascendants ?
- Où se situe la résistance la plus significative au changement ?
- Quelles incitations les acteurs veulent-ils voir en place avant de s'impliquer ?

## Thèmes

- Quelles conditions favorables (par exemple, lois ou arrangements fiscaux) sont déjà en place ? Ces conditions sont-elles propices au changement ? Si ce n'est pas le cas, que faut-il mettre en place ?
- Quels mécanismes et instruments (politiques, institutionnels, financiers, sociaux ou sectoriels) existants seraient susceptibles d'appuyer une initiative sur le thème ? Sont-ils efficaces ?

### Si des arrangements formels sont en place :

- Quelles institutions et agences en sont responsables ?
  - Quelle est la capacité d'absorption des institutions et agences existantes ?
  - Faudrait-il créer de nouvelles institutions ou agences ?
- Quelle est la corrélation entre les arrangements institutionnels et le point de déclic proposé ?

### En l'absence d'arrangements formels :

- Quels sont, le cas échéant, les arrangements informels qui ont été pris ? Par qui ?

### Pour tous les arrangements, formels et informels :

- Quels liens et/ou arrangements horizontaux et verticaux existent spécifiquement pour ce point de déclic ?
  - Quels sont la qualité et l'efficacité de ces liens et arrangements ?
  - Sont-ils suffisamment solides pour supporter des initiatives en faveur du changement ?
- Les arrangements fonctionnent-ils bien ?
  - Dans quelle mesure les besoins des acteurs sont-ils satisfaits ? Si ce n'est pas suffisant, de quoi d'autre ont-ils besoin ?
- Quelles sont les capacités techniques existantes ?
  - De quoi d'autre a-t-on besoin ?
- Les questions transversales sont-elles à l'origine de considérations spéciales ?
- Existe-t-il des incitations ou des obstacles au changement ?
  - Les incitations sont-elles suffisantes pour appuyer un changement durable ? Si ce n'est pas le cas, qu'est-ce qui pourrait être efficace ?
  - De quels facteurs de changement pourrait-on tirer parti pour créer des incitations ?
- Quelles conditions dans d'autres parties du système ont un lien avec un éventuel changement à ce point d'entrée ?
  - Quels facteurs appuieront la réussite ?
  - Quels facteurs entraveront la réussite ? En particulier, l'absence de conditions pertinentes dans d'autres parties du système.
- Quelles contreparties sont déjà en place ou devront être négociées pour pouvoir progresser ?
- Quelle pondération doit être donnée aux résultats relatifs aux questions transversales ?
- Quelles sont les conclusions globales relatives au point de déclic potentiel ?
- Quelles conclusions et recommandations peuvent être tirées des résultats ?
  - En particulier, existe-t-il des recommandations claires pour la réalisation d'analyses ultérieures plus approfondies sur les points d'entrée potentiels ?
  - Existe-t-il des possibilités de réaliser des activités pour expérimenter ou appuyer le démarrage d'une initiative ?

## Outil 14 : Format d'une stratégie de renforcement des capacités

Toutes les principales conclusions et recommandations des analyses doivent être réunies dans un résumé cohérent. La plupart du temps, ce dernier est présenté sous la forme d'un rapport. Il revient aux acteurs clés de revoir tous les rapports avant leur finalisation afin de vérifier l'exactitude des faits et la représentation équilibrée des opinions et points de vue des différents groupes. Le travail d'analyse entrepris ne mènera à rien s'il n'est pas suivi d'étapes claires permettant de transformer les résultats en actions. Ces étapes peuvent prendre de multiples formes en fonction de la nature et du lieu de l'analyse. Il existe, toutefois, deux *étapes incontournables* :

- communiquer les résultats (analyse, résumé et recommandations) aux acteurs-clés ; et
- décider du meilleur moyen de tirer profit des fenêtres d'opportunité identifiées, par exemple en concevant un projet ou en élaborant des propositions.

D'autres activités peuvent être envisagées, notamment :

- créer une publication pour élargir la diffusion des résultats ;
- commander une étude plus détaillée sur certains aspects précis du thème ; ou
- utiliser certaines des conclusions pour des actions de lobbying auprès du gouvernement national ou de partenaires de développement.

Cette section présente un **modèle de rapport** pour une stratégie de renforcement des capacités, qui constitue un résultat potentiel d'un processus d'évaluation des capacités. Ce modèle est utile aux évaluateurs de capacités dans la mesure où il offre un guide sur la manière de financer, de gérer, de suivre et d'évaluer l'analyse de capacités. Si l'objectif est plutôt de susciter un engagement politique ou d'informer le public, la stratégie peut adopter un format différent, par exemple un dépliant, une présentation, un site Internet, une vidéo sur YouTube, un message radiodiffusé, etc. La stratégie de développement des capacités pourra comprendre les sections suivantes :

### 1. Introduction

Décrivez brièvement l'initiative urbaine rendue possible par l'évaluation des capacités, précisez pour quelles raisons la stratégie est importante, son contexte et la structure du rapport.

### 2. Contexte

- ➔ Présentation du problème métropolitain global et de l'initiative pour laquelle les capacités sont évaluées (phase 2).
- ➔ Description de l'économie politique dans laquelle s'inscrit le renforcement des capacités (à savoir les possibilités et les problèmes de la coopération métropolitaine basés sur la dépendance par rapport à l'histoire et les rapports de force) (phase 4)

### 3. Besoins en matière de capacité

Cette section s'appuie sur une analyse des parties prenantes afin de décrire les capacités nécessaires chez l'ensemble des acteurs.

Les conclusions obtenues grâce aux outils 4 à 7 sont présentées.

- ➔ Quelles sont les contraintes de capacité en termes d'effectifs, de capacité organisationnelle, de réseaux/de coopération et de réglementations et quelles sont les conséquences de ces contraintes sur le développement durable et équitable dans la région métropolitaine ? Phase 4, cf. aussi le système de gestion Capacity Works de la GIZ : stratégie de développement des capacités (outil 8)
- ➔ Quelles capacités sont-elles nécessaires pour l'initiative proposée et quelles capacités sont-elles lacunaires ? (Phase 4)
- ➔ Joignez une carte des parties prenantes et le(s) tableau(x) suivant(s) en guise de synthèse des conclusions, axés sur les capacités nécessaires pour l'initiative métropolitaine :

Nous proposons de joindre une carte des parties prenantes et le(s) tableau(x) suivant(s) en guise de synthèse des conclusions, axés sur les capacités nécessaires pour l'initiative métropolitaine :

Tableau 10 : Identification des lacunes en matière de capacités

Niveau	Acteur	Capacités actuelles	Capacités nécessaires	Lacunes en matière de capacités
Niveau individuel	Acteur 1			
	Acteur 2			
	...			
Niveau organisationnel	Acteur 1			
	Acteur 2			
	...			
Niveau de la coopération	Coopération 1			
	Coopération 2			
	...			
Niveau des cadres favorables	Législation...			
	Programme...			
	...			

#### 4. Fenêtres d'opportunités

Cette section décrit les fenêtres d'opportunités aménagées par le renforcement des capacités (c'est-à-dire la/les contribution(s) du renforcement des capacités à l'initiative métropolitaine et au développement métropolitain au sens large). Elle indique également les indicateurs de réussite, comme le nombre de bénéficiaires, la contribution potentielle au développement métropolitain, par ex. hausse des revenus de 20%). Enfin, elle précise les sources d'informations ou les méthodes utilisées pour vérifier les progrès signalés par les indicateurs.

Cette section est associée en particulier à l'**outil 13 Fenêtres d'opportunités**.

#### 5. Objectifs

Cette section décrit un objectif SMART général et spécifique.

Elle mentionne d'abord l'objectif général à long terme auquel le renforcement des capacités vise à contribuer (à savoir les bénéfices pour tous les citoyens, en particulier les personnes démunies). Des indicateurs clés, quantitatifs, qualitatifs et temporels, peuvent être définis. Les sources d'informations ou les méthodes utilisées pour vérifier les progrès signalés par les indicateurs y sont également mentionnées.

Deuxièmement, cette section définit des objectifs spécifiques, à savoir ce que les bénéficiaires/clients directs sont capables de faire après l'intervention de renforcement des capacités. Y sont mentionnés des indicateurs clés (quantitatifs, qualitatifs et temporels) ainsi que les sources d'informations ou les méthodes utilisées pour vérifier les progrès signalés par les indicateurs.

Cette section mentionne les principales hypothèses (facteurs indépendants du contrôle des gestionnaires du projet) susceptibles d'entraver la réalisation des objectifs. Dans un contexte métropolitain, les retombées négatives, l'imprévisibilité, la défiance et les environnements politisés constituent des risques majeurs. D'un autre côté, le renforcement des capacités peut tirer profit des économies d'agglomération, des expériences positives passées et de formes innovantes de gouvernance en réseau.

Les objectifs ont été définis durant la phase 2 et affinés dans la phase 5. Les objectifs de l'**outil 1 Analyse des problèmes** et de l'**outil 3 SMART** peuvent être utilisés.

#### 6. Extrants

Cette section liste et décrit les produits ou extrants du renforcement des capacités en termes de compétences techniques spécialisées et humaines, de compétences individuelles, de développement organisationnel, de partenariats et de cadres propices à leur réalisation. Chaque indicateur clé est accompagné du nombre de personnes formées par partie prenante, par thème et niveau, par qui, où et quand. Les sources des données ou les méthodes utilisées pour vérifier les progrès signalés par les

indicateurs sont également précisées, ainsi que les hypothèses importantes (facteurs indépendants du contrôle des gestionnaires du projet et qui peuvent avoir une incidence sur les extraits).

Voir aussi **Chapitre 1.3 Qu'est-ce que la capacité métropolitaine ?** et **Phase 2 : Objectif, axe et portée de l'évaluation.**

On notera que d'autres outils peuvent permettre d'obtenir les données spécifiques nécessaires pour identifier et spécifier les extraits, les indicateurs et les hypothèses.

Il est recommandé d'utiliser le tableau suivant pour établir les lacunes en matière de capacités, les extraits et les indicateurs.

**Tableau 11 : Résultats à obtenir**

Niveau	Acteur	Lacunes en matière de capacités	Extraits	Indicateurs	Hypothèses
Niveau individuel	Acteur 1		<i>Il peut s'agir de formations, d'ateliers, de formation pratique sur le terrain</i>	<i>Nombre de personnes, durée, ...</i>	
	Acteur 2				
	...				
Niveau organisationnel	Acteur 1		<i>Notamment les changements dans la gestion organisationnelle, la structure et la gestion des ressources humaines</i>	<i>Nombre de changements ; ...</i>	
	Acteur 2				
	...				
Niveau de coopération	Acteur 1		<i>Notamment les changements dans la coopération/ nouvelles coopérations et formes de coopération</i>	<i>Nombre de personnes impliquées, ...</i>	
	Acteur 2				
	...				
Niveau des cadres propices	Acteur 1				
	Acteur 2				
	...				

## 7. Activités

Cette section liste et décrit les principales activités à mener afin de renforcer les capacités métropolitaines. Les activités peuvent être regroupées par résultats de recherche et énumérées selon cette méthode. Elle fait également état des principaux jalons, des mesures à effet rapide et des hypothèses.

Cette partie du rapport s'appuie sur des informations obtenues lors de la phase 5 du processus et à l'aide de l'outil 13. Notez que d'autres outils peuvent permettre d'obtenir les données spécifiques nécessaires pour identifier et spécifier les extraits, les indicateurs et les hypothèses.

**Tableau 12 : Activités**

Extrait	Activité	Qui	Quand	Hypothèses	Budget
1 ...	1				
	2				
	...				
2 ...	1				
	2				
	...				
3 ...	1				
	2				
	...				
...	1				
	2				
	...				



## **8. Évaluation des risques et retombées négatives**

Les projets de renforcement des capacités métropolitaines comportent des risques élevés, tels que les retombées négatives, l'imprévisibilité, la défiance et les environnements politisés. Comme pour tout autre projet, des risques supplémentaires peuvent découler de changements politiques, de catastrophes naturelles, etc. D'un autre côté, les projets peuvent bénéficier des économies d'agglomération, des expériences positives passées et de formes innovantes de gouvernance en réseau au sein de la métropole.

- ➔ Décrivez de façon explicite les risques ainsi que les coûts et bénéfices économiques de l'initiative métropolitaine. Les projets complexes et menés à plus grande échelle peuvent privilégier une analyse coût-bénéfice, une analyse de sensibilité ou utiliser un autre outil pour mesurer et comparer les coûts et les bénéfices lorsque le contexte métropolitain est complexe et présente des risques.

Cette section du rapport s'appuie sur l'ensemble des phases et des outils. Il s'agit de la partie la plus délicate car elle doit évaluer le lien entre renforcement des capacités et contexte métropolitain (de gouvernance).

## PARTIE 4 : ANNEXE

### Annexe I : Sélection des éléments d'un atelier

#### *Sélection d'actions brise-glace et d'activités de stimulation*

**Jeu des trois questions** : chaque personne écrit 3 questions qu'elle aimerait poser aux autres membres du groupe. Pas des questions du genre « comment vous appelez-vous ? » mais plutôt des choses du genre:

- Quel est l'endroit le plus intéressant que vous avez visité ?
- Quels sont les sujets qui vous passionnent le plus ?

Donnez-leur le temps de se mélanger et de poser à trois personnes différentes une de leurs trois questions. Réunissez à nouveau le groupe et demandez à chaque personne de se lever et de dire son nom. Lorsqu'une personne dit son nom, demandez aux membres du groupe de dire ce qu'ils savent sur cette personne.

**Poche ou sac à main** : chaque participant sélectionne un objet qu'il a dans sa poche ou dans son sac à main et qui a une signification personnelle pour lui. Puis, chacun se présente, montre l'objet et explique pourquoi il est important pour lui.

**Anniversaire** : demandez aux participants de se lever et de se placer en ligne droite. Puis demandez-leur de réorganiser la ligne en se rangeant par date d'anniversaire. Le 1er janvier à une extrémité et le 31 décembre à l'autre. Mais ils doivent le faire sans parler et sans écrire.

**L'artiste** : donnez à chaque participant une feuille et un crayon. En 5 minutes, chacune doit faire un dessin qui représente qui il est sans écrire de mots ou de chiffres. À la fin des 5 minutes, l'animateur récupère les dessins et les montre au groupe un par un. Le groupe doit deviner de quelle personne il s'agit. Une fois cette partie terminée, chaque artiste se présente et explique en quoi son dessin illustre ce qu'il est.

**Trois en commun** : répartissez les participants par groupes de 3. Les membres de chaque groupe doivent trouver 3 choses qu'ils ont en commun. Pas des choses courantes comme l'âge, le sexe ou la couleur des cheveux. Il doit s'agir de trois choses inhabituelles. Laissez les groupes discuter pendant 10 à 15 minutes, puis chaque groupe doit expliquer aux autres les 3 choses que ses membres ont en commun.

**Villes/personnages célèbres** : à l'arrivée de chaque participant, collez-lui dans le dos une carte de 7,5 x 13 cm avec le nom d'un personnage ou d'une ville célèbre. Les participants doivent ensuite se promener dans la salle et poser EXCLUSIVEMENT des questions fermées (OUI/NON) pour trouver des indices qui les aideront à découvrir le nom du personnage ou de la ville qu'ils ont dans le dos. EXEMPLES : Paris, Père Noël, Nelson Mandela, Nairobi, etc.

**Cercle d'amis** : il s'agit d'une excellente activité d'accueil et de départ pour les membres d'un groupe important qui participent à un séminaire de plusieurs jours et qui n'ont pratiquement aucune chance de pouvoir faire la connaissance de chacune des personnes présentes. Formez deux grands cercles (ou simplement deux lignes côte à côte), l'un à l'intérieur de l'autre, et demandez aux personnes du cercle intérieur de se tourner vers les personnes du cercle extérieur. Demandez ensuite aux deux cercles de faire chacun un pas en sens contraire, en laissant aux participants le temps de faire la connaissance de la nouvelle personne qui se trouve en face d'eux au fur et à mesure que les cercles continuent à progresser. Si vous utilisez des lignes, la ligne doit simplement continuer à avancer très lentement au fur et à mesure que les personnes se rencontrent.

**Lancer de balle** : cet exercice sert à la fois de révision à mi-parcours et d'activité de réveil. Elle est recommandée pour les sessions demandant une grande concentration. Demandez à tous les participants de se lever et de former un cercle. Envoyez une balle en mousse à un participant et demandez-lui de dire quel est le concept qui lui a paru le plus important. Le participant envoie ensuite la balle à un autre

participant qui se prête au même exercice. Continuez ainsi jusqu'à ce que chaque participant soit intervenu au moins une fois.

**Loin de la ville** : si vous organisez un atelier de deux jours et que vous avez besoin d'un échauffement rapide au début de la deuxième journée, demandez à chaque personne de mimer quelque chose qu'elle a fait la veille au soir. Les personnes ou les groupes peuvent mimer un film qu'ils sont allés voir, décrire le repas qu'ils ont mangé ou recréer quelque chose qu'ils ont vu en rentrant chez eux.

**La paille et le trombone** : donnez à chaque groupe une boîte de pailles (non flexibles) et une boîte de trombones. Vérifiez que les trombones s'adaptent parfaitement à l'extrémité des pailles. Donnez à chaque groupe une tâche à effectuer (vous pouvez utiliser la même tâche pour chaque groupe si vous voulez) et laissez-les faire. Exemples de tâches : construire la structure en groupe – le plus grand, le plus fort, le plus long, le plus créatif, le plus fonctionnel, etc. Le débriefing consiste à décrire les compétences de leadership situationnel et de travail d'équipe qui ont été utilisées ainsi que les différents modèles qui sont nécessaires pour accomplir différentes tâches.

**Deux vérités et un mensonge** : chaque personne écrit trois affirmations sur elle-même, dont une est fausse. Chacun lit ensuite sa liste à voix haute et le reste de l'équipe doit deviner quelle affirmation est fausse.

**L'alphabet** : les participants récitent l'alphabet à l'unisson. Au bout de quelques secondes, dites « stop » et identifiez la lettre à laquelle ils se sont arrêtés. Demandez à chacun d'indiquer une de ses attentes vis-à-vis de l'atelier commençant par cette lettre. Par exemple, si la lettre est « F », il pourrait dire « former un réseau » ou « finir à temps ». Répétez le jeu plusieurs fois en vous arrêtant à chaque fois à une lettre différente et en posant une question différente.

« **Et si...** » : cette activité est utile pour créer un sentiment de travail d'équipe pour la résolution de problèmes. Tout le monde est assis en cercle et l'animateur lance une affirmation, du genre « Et s'il y avait une inondation en (nom de la région) ? ». Chaque personne du cercle explique ce qu'elle-même ou ce que le groupe pourrait faire pour résoudre le problème, en s'appuyant sur les idées des autres pour générer des solutions.

« **Oui et...** » : le groupe est assis en cercle et quelqu'un commence une histoire. « Il était une fois une femme très pauvre qui vivait en (nom de la région) avec ses enfants. » Chaque personne à son tour poursuit l'histoire en commençant par « Oui et... » et rajoute quelque chose à ce qui a déjà été dit. Continuez à tourner autour du cercle jusqu'à ce que plus personne n'ait d'idées à ajouter à l'histoire.

### ***Explication des activités***

**Matrice d'analyse des capacités** : il est possible de donner une matrice vierge à des petits groupes de participants en leur expliquant comment la remplir pour l'agence ou le problème considéré. On pourrait demander aux participants de remplir la matrice d'analyse des capacités comme suit :

- Commencez avec les capacités existantes :
  - Quels réseaux, entités ou secteurs disposent actuellement des capacités nécessaires pour permettre de la ville de gérer tout ou partie de ce problème avec efficacité ? N'oubliez pas que les capacités peuvent prendre de multiples formes : il ne s'agit pas uniquement de ressources et de compétences techniques, mais aussi de capacités « douces » telles que le leadership, la capacité à collaborer et à gérer les processus de changement ou les compétences de résolution de problèmes.
- Réfléchissez aussi à l'environnement favorable, en particulier aux cadres juridiques, aux ressources avérées et potentielles disponibles, à la volonté politique de changement, etc.
  - Décidez ensuite des capacités qui devront exister en 2030 pour que votre vision puisse être réalisée. Là encore, étudiez tous les réseaux, entités et secteurs pertinents et toutes les capacités dont ils auraient besoin. Étudiez également l'environnement favorable et identifiez les besoins à ce niveau.

- Maintenant, réfléchissez aux opportunités et aux difficultés qui surgiront lorsque vous essaieriez de concrétiser votre vision.
- Enfin, décidez des recommandations que vous aimeriez faire aux acteurs, y compris au gouvernement national. Vos recommandations doivent mentionner des étapes claires et concrètes capables de faire progresser les choses. Veuillez noter chaque recommandation sur une feuille A4 distincte.

**Brainstorming** : le brainstorming est une technique qui permet aux participants de suggérer des idées au hasard. L'animateur encourage tout le monde à participer, note tout, n'élimine rien et met son veto aux commentaires négatifs sur les idées des autres. Quand toutes les idées ont été notées, des crayons de différentes couleurs peuvent être utilisés pour classer, grouper, connecter et relier les idées. Ces dernières peuvent ensuite être affinées et regroupées sous forme de listes ou par thème.

**Études de cas** : il y a deux moyens d'utiliser les études de cas lors des ateliers. La première méthode consiste à préparer une étude de cas à l'avance, puis à la donner aux participants répartis en petits groupes avec des questions pour guider leur discussion et leur analyse. Si cela risque de prendre trop de temps, il est préférable d'envoyer l'étude de cas aux participants avant l'atelier afin que le temps partagé puisse être consacré à la discussion plutôt qu'à la lecture. La deuxième méthode consiste à demander aux participants de créer une étude de cas sur un enjeu particulier ou sur un projet intéressant en se basant sur leur expérience de ce qui s'est produit et de ce qui a réussi.

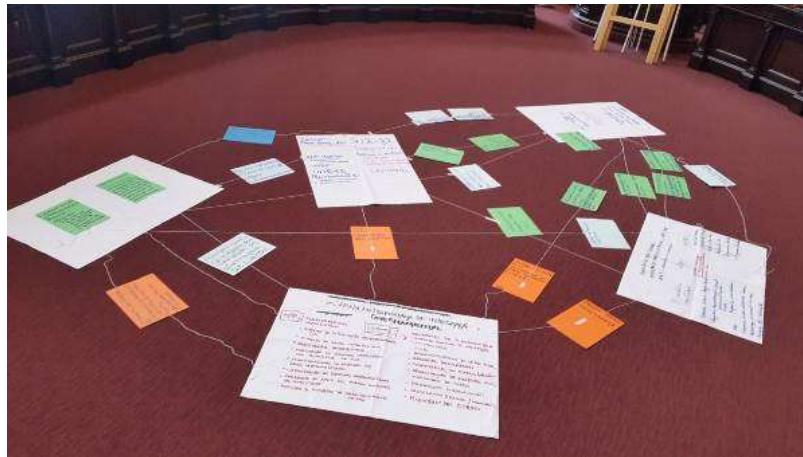
**Circuler et échanger** : cette activité est une bonne alternative aux présentations PowerPoint. Au lieu de ces présentations, les participants créent des expositions ou « stands » pour présenter leurs informations à l'ensemble du groupe. Ces informations (photos, tableaux et autres supports visuels intéressants) sont présentées sur des panneaux tout autour de la salle. Répartis en petits groupes, les participants se rendent ensuite sur les différents stands avec des questions pour orienter leurs observations qui servent ensuite de base à la discussion plénière.

**Réflexion guidée** : la réflexion guidée est utile pour de nombreuses raisons. Cette approche est notamment particulièrement intéressante pour faire émerger et pour remettre en question les éventuelles idées préconçues liées au thème considéré. Il est, pour cela, possible de procéder par étapes, comme suit :

- Quelle est, à votre avis, la meilleure solution pour résoudre ce problème et pourquoi s'agit-il de la meilleure solution ?
- Quelles hypothèses sous-tendent ce choix ? (Dressez une liste.)
- À côté de chaque hypothèse écrivez une contre-hypothèse (une déclaration contraire)
- Parcourez les listes et effacez toutes les paires hypothèse/contre-hypothèse inefficaces, c'est-à-dire celles pour lesquelles la présence de l'hypothèse ou de la contre-hypothèse n'aurait que peu d'influence sur votre choix.
- Évaluez chacune des hypothèses restantes en termes d'impact potentiel, c'est-à-dire que vous devez vous demander quelle est son importance pour la réussite de l'option ?

**Cartographie** : les participants sont répartis selon leur fonction/agence/domaine d'expertise. Ils créent, par terre, une carte visuelle de ce qui est en train de se passer dans les différentes parties du système global considéré, en indiquant les liens avec d'autres agences/groupes/secteurs et ce qui se produit au niveau de ces relations, par exemple, de la coordination (ou pas !). Il est bon d'utiliser des codes de couleur pour les différents types d'acteurs et pour les arrangements formels/informels. Les participants sont ensuite répartis par paires ou trios de personnes ne travaillant pas ensemble et reçoivent des questions pour guider leur évaluation de la carte.

Figure 10: Exemple d'une carte élaborée pendant un atelier de la MetroCAM



**Travail par paires** : il existe de nombreuses manières d'utiliser le travail par paires lors des ateliers. Par exemple, les participants peuvent être répartis par paires pour s'interviewer mutuellement afin de mieux découvrir les connaissances et les expériences de l'autre personne dans un domaine particulier. Le travail par paires peut également être utilisé pour permettre à chacun de tester et d'affiner ses idées avant de les communiquer à l'ensemble du groupe. Les participants timides se sentiront plus à l'aise pour présenter leurs idées à une seule personne plutôt qu'à un groupe important.

**Présentations** : il peut s'agir de présentations PowerPoint ou autres. Même si les présentations sont souvent très utiles pour communiquer des informations lors d'un atelier, elles doivent être utilisées avec parcimonie. Si l'atelier se compose d'une longue série de présentations les unes à la suite des autres, les participants risquent de ne pas se sentir impliqués et de se déconcentrer. Pour le partage d'informations, il est préférable d'opter pour une activité « circuler et échanger » qui est plus active et plus motivante pour les participants.

**Fleuve de la vie ou fleuve du changement** : cet exercice est utilisé à deux fins : soit pour étudier d'anciens processus afin de comprendre comment on en est arrivé à la situation actuelle (fleuve de la vie), soit pour réfléchir à l'avenir et au meilleur moyen de le concrétiser (fleuve du changement). Voici un processus exemplaire pour créer un fleuve du changement.

- Pensez au temps qui vous sépare de votre vision comme à un fleuve du changement.
- Dessinez le fleuve du changement sur le tableau à feuilles en commençant à gauche avec la manière dont les choses se présentent actuellement (juste un petit ruisseau ou un grand cours d'eau pollué) et en finissant à droite avec quelque chose qui représente votre vision (par exemple, la rivière est maintenant belle et large ou alors elle se déverse dans un lac).
- Utilisez des images associées aux fleuves pour représenter les changements et les difficultés qui se dressent entre aujourd'hui et 2030 (par exemple, une difficulté peut être représentée par un barrage ou par des rapides et un changement positif par quelque chose d'utile qui provient d'un affluent).

**Jeux de rôle** : les jeux de rôle permettent de travailler sur des scénarios inconnus ou problématiques pour tenter de mieux les cerner, de donner du sens à une théorie, de rassembler des concepts en une expérience pratique ou de chercher une solution possible. Certains participants reçoivent un briefing sur un « rôle » à jouer dans un scénario puis se réunissent pour jouer la scène. Les autres observent, puis tout le monde discute de ce qui s'est passé. Parfois, la scène est rejouée en incorporant de nouvelles idées. L'objectif de l'exercice ainsi que les briefings de chaque rôle doivent être très clairs, afin que les acteurs sachent exactement ce qu'ils sont censés obtenir. Les jeux de rôle doivent être très bien encadrés et la prudence est de mise si le thème est susceptible de perturber certaines personnes.

**Discussions en petits groupes** : les discussions en petits groupes permettent à tous les participants d'apporter leurs idées sur la tâche considérée. Chaque groupe reçoit quelques questions clés auxquelles il doit répondre ou bénéficie d'un peu de temps pour produire de nouvelles idées, puis il lui est demandé de discuter et de produire un résultat à partager avec l'ensemble des participants.

Récits : les récits peuvent être utilisés de différentes manières. Par exemple, pour ouvrir les discussions d'un atelier en demandant aux participants de relater en une minute maximum une expérience portant sur le thème du jour. Pour approfondir le partage et l'exploration des problèmes, il est possible de diviser les participants en petits groupes et de leur demander de partager leur expérience du problème en utilisant les directives suivantes :

- Chaque personne commence par travailler seule pour identifier l'expérience qu'elle souhaite partager et note qui était impliqué, ce qui s'est passé, le résultat atteint, etc. • Chaque personne raconte son histoire à l'ensemble du groupe.
- Le groupe discute de l'histoire en utilisant des questions telles que :
  - Quels ont été les facteurs de réussite et les obstacles dans cette histoire ?
- Une fois que tous les récits ont été racontés et analysés, le groupe récapitule tout ce qui a été entendu et identifie les principaux aspects qui ont émergé de la discussion et les enseignements qui peuvent être tirés de ces expériences.
- Présentation des points à retenir à l'ensemble des participants.

## Annexe II : Liens vers d'autres ressources offrant des modèles de développement des capacités

Il existe une multitude d'autres documents, qui ne sont toutefois pas explicitement axés sur le renforcement des capacités au sein d'une région métropolitaine. La présente section fait référence à certaines lignes directrices et boîtes à outils clés. Veuillez noter que de nouveaux documents sont publiés quotidiennement sous forme numérique.

Les ressources suivantes sont utiles pour quiconque veut étudier plus en détail la conception et la mise en pratique actuelles des capacités et du renforcement des capacités.

- Capacity Works, GIZ <https://www.giz.de/expertise/html/4620.html>
- Learning Package on Capacity Development LenCD [www.lencd.org/learning](http://www.lencd.org/learning)
- Centre européen de gestion des politiques de développement [ECDPM] (2008) Capacity Change and Performance: Insights and Implications for Development Cooperation (Évolution des capacités et performances : observations et implications pour la coopération au développement). Disponible à l'adresse [http://www.lmgforhealth.org/sites/default/files/Capacity\\_Change\\_and\\_Performance\\_Insights\\_and\\_Implications\\_for\\_Development\\_Cooperation\\_0.pdf](http://www.lmgforhealth.org/sites/default/files/Capacity_Change_and_Performance_Insights_and_Implications_for_Development_Cooperation_0.pdf) [accès 23 mars 2016].
- EuropeAid
  - (2005) **Analyse Institutionnelle et Développement des Capacités : Pourquoi et Comment ?** Disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-institutional-assessment-capacity-development-200509\\_en\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-institutional-assessment-capacity-development-200509_en_2.pdf)
  - (2009) **Toolkit for Capacity Development**, Tools and Methods Series, document de référence n° 6, Commission européenne, Bruxelles, disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/guidelines-toolkit-capacity-development-2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/guidelines-toolkit-capacity-development-2010_en.pdf)
- DDC : Cadre de renforcement des capacités. Disponible à l'adresse [http://www.deza.admin.ch/en/Home/Themes/Learning\\_and\\_Networking/Capacity\\_Development](http://www.deza.admin.ch/en/Home/Themes/Learning_and_Networking/Capacity_Development)

- PNUD
  - (2009) **Développement des capacités : Un Guide du PNUD**, Groupe sur le développement des capacités du Programme des Nations Unies pour le développement, New York, 2009, disponible à l'adresse <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-a-undp-primer.html>
  - <http://www.undp-globalfund-capacitydevelopment.org/en/functional-capacities/understanding-capacity-development/>
  - <http://www.undp-globalfund-capacitydevelopment.org/en/functional-capacities/developing-five-functional-capacities/project-governance-and-programme-management/>
- WBI (2009) **The Capacity Development Results Framework**, Institut de formation de la Banque mondiale, Washington, 2009, disponible à l'adresse [http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/228716-1369241545034/The\\_Capacity\\_Development\\_Results\\_Framework.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/228716-1369241545034/The_Capacity_Development_Results_Framework.pdf)
- GLTN/ONU-Habitat (2014) **Capacity Development strategy**, Global land tool network, Nairobi 2014, disponible à l'adresse <http://unhabitat.org/books/gltm-capacity-development-strategy/> and capacity development tools example <http://www.gltm.net/index.php/land-tools/capacity-development>
- Banque mondiale (2008) Capacity Assessment and Capacity Development in a Sector Context Tool Kit (Boîte à outils sur l'évaluation et le développement des capacités dans un contexte sectoriel), URL : [siteresources.worldbank.org/INTCDRC/Resources/CD\\_Toolkit.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCDRC/Resources/CD_Toolkit.pdf)
- Banque mondiale (2009) The Capacity Development Results Framework. A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development (Le Cadre de résultats en matière de développement des capacités. Une approche stratégique et axée sur les résultats de l'apprentissage en vue du renforcement des capacités). URL : [http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/228716-1369241545034/The\\_Capacity\\_Development\\_Results\\_Framework.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/228716-1369241545034/The_Capacity_Development_Results_Framework.pdf)

### Gouvernance métropolitaine

1. GIZ (2016) Impact, Challenges and Functions of Metropolitan Governance for Sustainable Development (Impact, défis et fonctions de la gouvernance métropolitaine pour le développement durable).
2. GIZ/ONU-Habitat (2016) Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development. Analyse d'études de cas. Rapports sommaires d'études de cas.
3. GIZ/ONU-Habitat (2015) Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development. Document de travail.
4. Metropolis (2014) Comparative Study on Metropolitan Governance (Étude comparative sur la gouvernance métropolitaine), URL : [https://www.metropolis.org/sites/default/files/comparative\\_study\\_on\\_metropolitan\\_governance\\_eng.pdf](https://www.metropolis.org/sites/default/files/comparative_study_on_metropolitan_governance_eng.pdf)

### Boîtes à outils en ligne sur la gestion et le développement urbains

1. Toolkit for City Development Strategies 2.0 (Boîte à outils pour les stratégies de développement urbain 2.0) (Cities Alliance 2017) [http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CDS\\_Toolkit\\_Web.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CDS_Toolkit_Web.pdf)
2. Decentralisation toolkit (Boîte à outils Décentralisation) (Banque mondiale) <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/toolkit9.pdf>
3. Local Economic Development Toolkit (Boîte à outils Développement économique local) (ONU-Habitat)

- <https://unhabitat.org/books/promoting-local-economic-development-through-strategic-planning-local-economic-development-led-series-volume-3-toolkit-tools-to-support-the-planning-process/>
4. Roadmap for localising the SDGs: implementation and monitoring at subnational level (Feuille de route pour la localisation des ODD : mise en œuvre et suivi au niveau infranational)  
[https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap\\_for\\_localizing\\_the\\_sdgs\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf)
  5. Housing needs survey (Enquête sur les besoins en matière de logement)  
[http://www.academia.edu/18545213/Local\\_Housing\\_Needs\\_Assessment\\_A\\_guide\\_to\\_good\\_practice](http://www.academia.edu/18545213/Local_Housing_Needs_Assessment_A_guide_to_good_practice)
  6. SDI community upgrading toolkit  
[http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/ACTogether-Toolkit-LEARNING-BY-DOING\\_0.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/ACTogether-Toolkit-LEARNING-BY-DOING_0.pdf)
  7. Measuring the fiscal health of cities (Mesurer la santé fiscale des villes)  
[https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/mcdonald\\_wp17bm1.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/mcdonald_wp17bm1.pdf)
  8. Guidebook on Capital Investment Planning for Local Governments (Guide sur la planification des investissements de capitaux pour les administrations locales) (Banque mondiale) : <http://sitere.sources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1169585750379/UDS13CIP.pdf>
  9. Programme d'investissement dans les infrastructures urbaines et priorisation (City Infrastructure Investment Programme and Prioritisation, CIPP)  
<http://cdia.asia/download/cipp-toolkit-brochure/>



## Annexe III: Arrangements institutionnels des régions métropolitaines

Ce chapitre décrit quatre types d'approches institutionnelles qui sont (ou ont été) appliquées dans diverses régions métropolitaines du monde, à l'aide d'exemples de villes. Les avantages et inconvénients de ces « modèles » sont ensuite expliqués et étayés par quelques cas reflétant des exemples de difficultés rencontrées pour trouver des accords de gouvernance efficaces. Cf. GIZ/ONU-Habitat (2015) *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development. Discussion Paper*, pour une présentation détaillée et approfondie de ces questions.

### Typologie des arrangements institutionnels

La plupart des régions métropolitaines n'ont pas d'arrangements de gouvernance bien établis pour la coordination et le financement à cette échelle (Metropolis 2014). Toutefois, quatre types d'approches institutionnelles ont été appliqués dans certaines villes, principalement dans des pays membres de l'OCDE à ce jour.

#### Mécanismes de coopération intermunicipale (pour les structures de gouvernance fragmentées)

*Exemples : Paris, France ; Milan, Italie ; Ruhr, Allemagne ; Grand Toronto, Canada ; Brésil (consortiums)<sup>6</sup>*

Ces accords peuvent prendre la forme de comités, de commissions, de groupes de travail, de plateformes consultatives, etc., ou de réseaux municipaux, d'associations et de consortiums plus pérennes. Il peut s'agir d'organes de coordination temporaires ou permanents, parfois dédiés à un problème, thème ou projet d'investissement spécifique, ou bien destinés à une collaboration élargie. Les gouvernements locaux peuvent s'associer si cette démarche comporte nettement plus d'avantages pour eux et pour leurs concitoyens qu'une action indépendante.

#### Autorités métropolitaines/régionales

*Exemples : Vancouver ; Manille ; Delhi ; courantes en France et aux États-Unis*

Une autorité régionale est une entité juridique indépendante – théoriquement, une organisation volontaire créée par les gouvernements locaux membres en vue de la planification et/ou de la prestation de services pour mieux utiliser les ressources publiques<sup>7</sup>. Deux gouvernements locaux ou plus peuvent s'associer de cette manière pour réaliser des économies d'échelle. C'est ainsi par exemple qu'un réseau de transport peut exploiter conjointement un centre de gestion des déchets. Certains pays (par ex. France, Pologne et Italie) ont introduit un cadre juridique distinct pour ce type d'accords<sup>8</sup>. Cette approche constitue une intégration administrative et les gouvernements membres sont représentés au conseil d'administration. Les autorités régionales, qui sont parfois des entreprises de services publics, peuvent prélever des redevances pour les services fournis et/ou en collecter auprès des gouvernements locaux membres. Certaines autorités régionales ont obtenu un pouvoir d'imposition plus étendu (par ex. Vancouver).

Les Autorités régionales (métropolitaines) se déclinent sous de nombreuses formes. Elles peuvent se distinguer par leur finalité :

- Planification uniquement, ou planification et prestation de services ;
- Pour un secteur (par ex. transport) ou pour plusieurs ;

---

<sup>6</sup> Le Brésil dispose d'un cadre juridique distinct pour les consortiums. Ce cadre (une loi de 2005) encourage la formation de consortiums qui, dans certains cas, peuvent devenir des entités assimilables à des agences régionales. Une nouvelle loi plus forte est à l'examen au Brésil afin d'obliger les municipalités limitrophes à conclure des accords de gouvernance métropolitaine.

<sup>7</sup> Ces accords entre les villes sont appelés « *special purpose associations* » ou « *districts* » aux États-Unis.

<sup>8</sup> Appelés « communautés urbaines » ou « syndicats intercommunaux » en France.

- Rôle consultatif uniquement ou plein pouvoir décisionnaire pour le(s) secteur(s) (ou prenant des décisions à avaliser par le conseil de chaque gouvernement local) ; également en termes de responsabilité ;
- Avec un conseil nommé ou élu directement (par les gouvernements locaux membres) ou élu directement par les résidents concernés.

### **Gouvernement local métropolitain de second niveau (ou gouvernement régional instauré par une administration de niveau supérieur)**

*Exemples : élu directement (par ex. Stuttgart, Allemagne ; Londres, Royaume-Uni) ; nommé par une administration de niveau supérieur (par ex. Minneapolis-Saint Paul, Etats-Unis).*

Les responsabilités en matière de coordination régionale et certaines fonctions liées à la prestation de services peuvent être du ressort d'une administration locale distincte. Ces administrations locales ne sont pas nécessairement au-dessus des autres administrations locales en termes de rapports hiérarchiques, mais peuvent être au même niveau et avoir un statut juridique similaire. Par exemple : (a) non subordonnées à une autorité notable (Dar es Salaam) ; (b) autorité limitée (Budapest) ; ou (c) autorité notable sur les administrations locales subordonnées de la zone (Londres). En général, ils sont financés principalement par des transferts accordés par une administration nationale ou régionale.

Les réformes de la gouvernance métropolitaine ont rarement découlé des seules initiatives d'administrations locales. En général, c'est une administration nationale ou régionale qui initie une évolution, soit en l'imposant, soit en l'encourageant (OCDE 2006). Bien que de nombreuses administrations métropolitaines aient été instaurées par une administration de niveau supérieur, l'expérience montre que cette institution risque d'être faible si elle n'est pas soutenue par les administrations locales de la zone concernée avec lesquelles elle doit coopérer. (Slack 2007)

Les administrations métropolitaines de second niveau – ainsi que les autorités régionales – courent le risque de voir l'accès des résidents affecté et donc qu'il y ait moins de transparence ou une plus grande confusion en raison de la diversité et de la complexité accrues de la structure institutionnelle. C'est la raison pour laquelle, dans ces cas, il est particulièrement important d'expliquer clairement aux résidents « qui est responsable de quoi ». L'autorité doit coïncider avec la représentation et les fonds doivent correspondre à la fonction (responsabilités en matière de dépenses). Cela signifie que toute entité établie afin de coordonner ou de fournir des services à une aire métropolitaine doit être représentée dans l'idéal par la juridiction correspondante dans son ensemble, à laquelle elle est tenue de rendre des comptes, et doit obtenir les ressources correspondantes. Un cadre pour la répartition des fonctions entre gouvernances locale et métropolitaine est défini ci-après (Tableau 3).

### **Gouvernement local consolidé (rattachement ou fusion de gouvernements locaux)**

*Exemples : Le Cap, Istanbul, Toronto.*

Dans certains cas, le rattachement ou la fusion peuvent s'avérer positifs pour assurer l'efficacité et l'équité des services publics fournis en réduisant la complexité institutionnelle. Toutefois, elle a tendance à susciter la controverse sur le plan politique car elle nécessite généralement l'engagement actif d'une administration régionale ou nationale. Peu de fusions ont permis de couvrir une aire métropolitaine entière, généralement à cause de la dynamique politique locale. Les municipalités sud-africaines (par ex. les limites du Cap couvrent environ 95% des personnes qui y vivent et y travaillent) constituent une exception. Une juridiction qui couvre une large partie (ou l'intégralité) de l'aire métropolitaine peut faciliter l'égalisation dans cette zone dans la mesure où il y a une base fiscale unique. Toutefois, dans le cas d'une juridiction élargie, l'accès des résidents à leur administration locale peut être affecté et la transparence locale réduite. Si la réduction des coûts passe généralement par des économies d'échelle, l'harmonisation des services et des salaires au sein de la nouvelle administration locale peut s'aligner sur l'administration locale qui présente le niveau le plus élevé et ainsi induire une hausse des coûts (Slack 2007 sur Toronto). Il convient également de tenir compte des coûts de transition uniques ; une réorganisation fréquente peut perturber la prestation de services locaux en raison du temps et des ressources requis par les changements.

**Tableau 13 : Arrangements de gouvernance métropolitaine avec exemples de villes<sup>9</sup>**

Approche	Description	Exemples de villes
<b>1. GOUVERNANCE FRAGMENTÉE : AVEC UNE CERTAINE COORDINATION INTERMUNICIPALE</b> (coopération horizontale entre les administrations locales)		
<i>(i) Initiatives conjointes au cas par cas</i>	Initiatives ou arrangements de coopération ad hoc à des fins spécifiques	Approche fréquente dans les villes sans arrangements permanents
<i>(ii) Comité, association, consortium, plateformes de consultation, etc.</i>	Organes de coordination temporaires ou permanents	Nombreuses villes au Brésil ; dans la Ruhr, Allemagne ; Turin et Milan, Italie ; Paris, France ; Grand Toronto, Canada.
<i>(iii) Contrats entre administrations locales</i>	Une administration locale faisant appel à une autre administration locale pour une prestation de services dont elles sont responsables	Comté de Los Angeles, États-Unis
<b>2. AUTORITÉ MÉTROPOLITAINE / RÉGIONALE</b> (parfois appelée district à finalités spéciales (« special purpose district ») ; une organisation bénévole « de bas en haut »)		
<i>(i) Conseil métropolitain de gouvernements (Metropolitan Council of governments, COG)</i>	Forum en faveur d'efforts coordonnés par des membres d'administrations locales. Les décisions doivent être validées par le conseil local concerné	São Paulo, Brésil ; Bologne, Italie ; Montréal, Canada ; nombreux exemples aux États-Unis.
<i>(ii) Autorité de planification</i>	Entité formelle similaire au COG pour concevoir des stratégies régionales et/ou autorité de développement des politiques et de planification des exercices	Il existe de nombreux exemples d'entités consultatives, mais rares sont celles qui disposent de pouvoirs de décision ou de mise en œuvre. Portland, États-Unis (dans le passé, avec pouvoir décisionnel) ; New York City, États-Unis (gérée par une ONG).
<i>(iii) Autorité de prestation de services</i>	Coopérative/corporation/agence de service public (appartenant à des administrations locales membres ) pour la prestation d'un ou de plusieurs services	Greater Vancouver Regional Service District (GVRSD), Canada, une entreprise publique multiservice.
<i>(iv) Autorité de planification et de prestation de services</i>	Combinaison de (ii) et de (iii), c'est-à-dire planification et prestation d'un ou de plusieurs services (par ex. une autorité régionale chargée du transport ou de l'eau).	Lyon et Marseille, France ; Lagos Mega-City Development Authority (« Autorité de développement de la mégalopole de Lagos »), Nigeria ; « Agences de développement » à Delhi, en Inde et Dhaka, au Bangladesh.

<sup>9</sup> Différents arrangements peuvent coexister dans une même région métropolitaine. Il peut par exemple y avoir une administration métropolitaine de deuxième niveau, une ou plusieurs autorités (pour le transport, l'eau, etc.), tandis que certaines administrations locales peuvent encore s'engager dans une coopération intermunicipale sur d'autres questions spécifiques.

Approche	Description	Exemples de villes
<b>3. ADMINISTRATION MÉTROPOLITAINE OU RÉGIONALE</b>		
<i>(i) Une administration locale métropolitaine de niveau supérieur</i>	Administration locale distincte de niveau métropolitain pour la coordination/fonctions sélectives	Quito, Équateur ; Dar es Salaam, Tanzanie ; Abidjan, Côte d'Ivoire (jusqu'en 2001) ; Barcelone, Espagne ; Londres, Royaume-Uni ; Budapest, Hongrie ; Stuttgart, Allemagne ; Toronto, Canada (1954-98) ; Portland, États-Unis ; Shanghai (toutes les grandes villes chinoises).
<i>(ii) Une administration régionale</i>	Administration établie par une administration de niveau supérieur pour une zone métropolitaine	Abidjan, Côte d'Ivoire (depuis 2001) ; Madrid, Espagne ; Manille, Philippines.
<b>4. ADMINISTRATION LOCALE CONSOLIDÉE (par fusion d'administrations locales ou rattachement de territoires)</b>		
<i>(i) Une seule juridiction couvrant la région métropolitaine</i>	Une juridiction couvrant une large partie (ou l'ensemble) d'une zone métropolitaine	Les municipalités en Afrique du Sud ; Istanbul, Turquie

## Évaluation des accords institutionnels

Les avantages et inconvénients de chaque accord institutionnel sont présentés ci-après dans le Tableau 14.

**Tableau 14 : Avantages et inconvénients des arrangements de gouvernance métropolitaine**

Modèle conceptuel	Avantages	Inconvénients
<b>1. GOUVERNANCE FRAGMENTÉE : AVEC UN CERTAIN DEGRÉ DE COORDINATION INTERMUNICIPALE (coopération horizontale entre les gouvernements locaux)</b>		
<i>(i) Initiatives conjointes au cas par cas (accords entre les autorités locales)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utile pour les zones avec des interdépendances limitées entre les administrations locales (ou pour une petite zone avec deux administrations locales seulement).</li> <li>• Peut constituer une première étape pour acquérir de l'expérience et instaurer la confiance relative aux efforts conjoints entre les administrations locales.</li> <li>• Approche possible quand des accords plus permanents et formels sont entravés par des motifs politiques ou bloqués par des cadres juridiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portée généralement limitée (par ex. pour un événement ou un problème urgent).</li> <li>• Pas d'engagement pour répondre à un besoin à plus long terme, si c'est ce qui est nécessaire (pérennité).</li> </ul>
<i>(ii) Comités, commissions, groupes de travail, consortiums, partenariats, plateformes de consultation, etc.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organes de coordination temporaires ou permanents. (Ils peuvent parfois revêtir le caractère de réseaux plutôt que d'institutions.)</li> <li>• Approches flexibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Souvent dotés d'un rôle consultatif uniquement.</li> </ul>

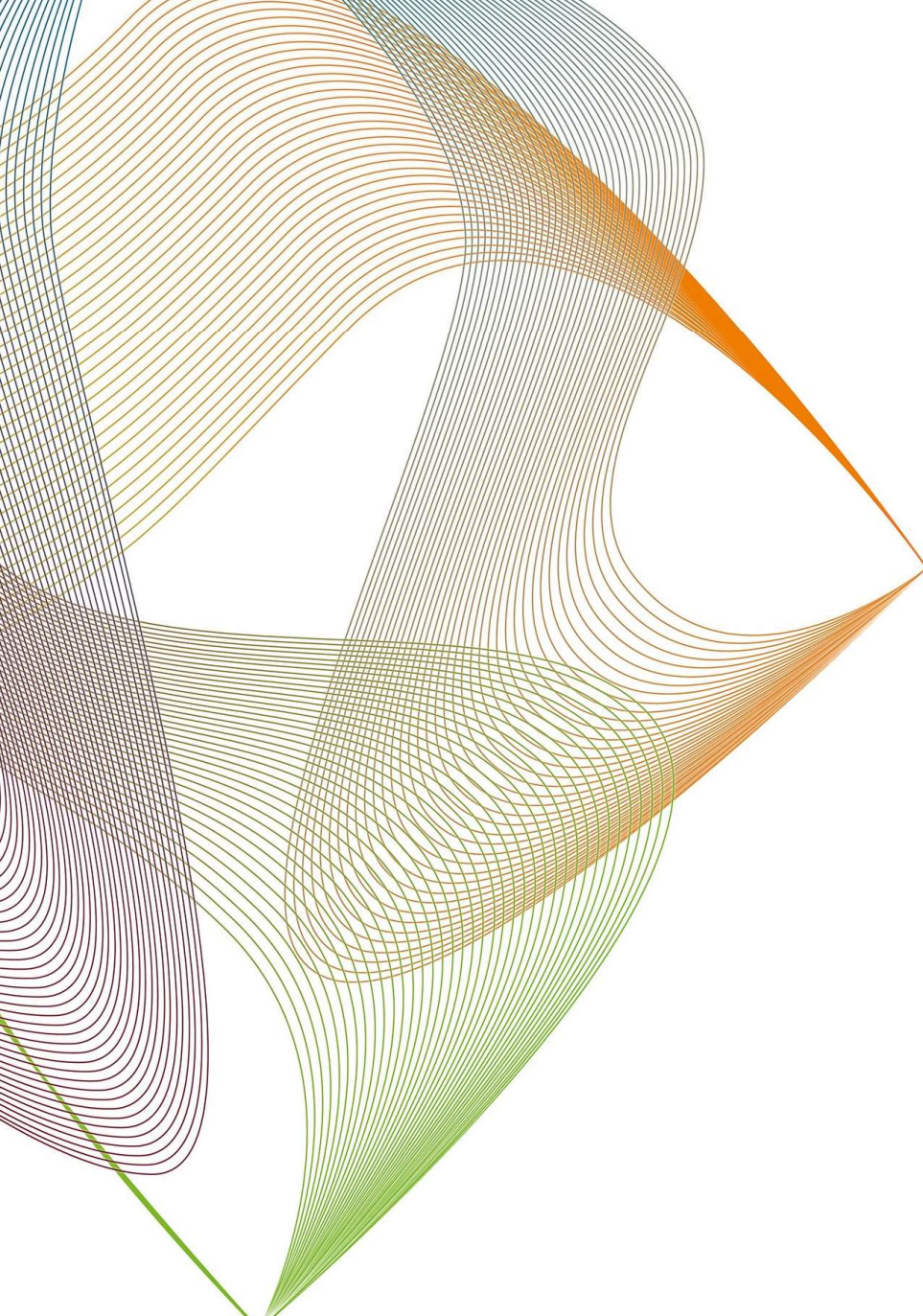
Modèle conceptuel	Avantages	Inconvénients
<b>(iii) Contrats entre administrations locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une administration locale peut se spécialiser dans un service ou une fonction spécifique au profit de toutes les administrations locales de l'aire métropolitaine.</li> <li>• Utiles quand l'une des administrations locales domine en termes de ressources humaines et financières.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'administration locale signataire doit continuer à surveiller la qualité et la couverture des services fournis (sous-traiter ne signifie pas renoncer à la responsabilité pour le service ou la fonction).</li> <li>• Risques : (i) l'accès des résidents au prestataire de services peut être affecté ; et (ii) la redevabilité peut être réduite ou la structure devenir confuse pour les résidents.</li> </ul>

**2. AUTORITÉ MÉTROPOLITAINE/RÉGIONALE**  
(parfois appelée « *special purpose district* » ; organisation ascendante sur une base volontaire)

<b>(i) Conseil métropolitain de gouvernements (COG) (et accords similaires)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un forum pour que les administrations locales puissent traiter des sujets d'intérêt régional et commun tout en conservant leur pouvoir décisionnel (si les décisions nécessitent l'aval de leurs conseils locaux)</li> <li>• Peut apporter une certaine flexibilité si les membres peuvent s'associer et se retirer facilement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'impact dépend : <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) des ressources humaines et financières mobilisées ou allouées au COG ; et</li> <li>(b) du degré de cohérence entre les conseils des administrations locales membres sur les questions métropolitaines.</li> </ul> </li> </ul>
<b>(ii) Autorité de planification régionale (avec ou sans autorité pour mettre en œuvre ou appliquer les plans)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Point focal permanent pour la planification métropolitaine (régionale).</li> <li>• Ressources analytiques spécialisées au niveau métropolitain (faisant état des retombées négatives, des possibilités d'économies d'échelle, des inégalités, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'impact peut être limité si le rôle est uniquement consultatif.</li> <li>• Nécessite d'importantes capacités et ressources institutionnelles pour être efficace.</li> </ul>
<b>(iii) Autorité régionale fournissant des services (comme entité publique ou entreprise de services publics)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permet des économies d'échelle (gains d'efficacité) pour certains services.</li> <li>• Implication des gouvernements locaux en tant que « détenteurs » de l'autorité</li> <li>• (La responsabilité de prestation de services est « déléguée » à l'autorité)</li> <li>• Si elle a un statut privé (entreprise de services publics), cela peut faciliter la transition pour que le(s) service(s) soi(en)t fourni(s) par le secteur privé ou par un partenariat public-privé (PPP), s'il y a lieu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'efficacité dépend de la capacité de l'autorité à prélever une redevance, percevoir des contributions auprès des gouvernements locaux, appliquer des préceptes ou avoir des transferts réservés ou une administration fiscale.</li> <li>• Risques : (i) l'accès des résidents au prestataire de services peut être affecté ; et (ii) la redevabilité être réduite ou la structure devenir confuse pour les résidents.</li> </ul>
<b>(iv) Autorité régionale de planification et de prestation de services (comme entité publique ou entreprise de services publics)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumul des avantages susmentionnés pour les autorités de planification régionales et les autorités régionales de prestation de services.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumul des inconvénients susmentionnés pour les autorités de planification régionales et les autorités régionales de prestation de services.</li> </ul>

Modèle conceptuel	Avantages	Inconvénients
<b>3. GOUVERNEMENT RÉGIONAL OU MÉTROPOLITAIN</b>		
<b>(i) Gouvernement <u>local</u> métropolitain de niveau supérieur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une structure de gouvernance « permanente » pour certaines fonctions métropolitaines (désignée ou élue directement ou par le biais de gouvernements locaux subordonnés).</li> <li>• Ressources dédiées au niveau métropolitain.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'efficacité tend à dépendre : <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) du degré d'autorité sur les gouvernements locaux subordonnés ; et</li> <li>(b) de ses fonctions : principalement planification ou également prestation de services.</li> </ul> </li> </ul>
<b>(ii) <i>Gouvernement régional mis en place par un gouvernement de niveau supérieur</i></b>  <b>(pour une zone métropolitaine donnée).</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une structure de gouvernance « permanente » pour certaines fonctions métropolitaines (élue directement ou désignée par un gouvernement de niveau supérieur).</li> <li>• Généralement financé directement par le gouvernement de niveau supérieur.</li> <li>• Ressources dédiées au niveau métropolitain.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risques : (i) connexion avec les gouvernements locaux et engagement de ces derniers limités dans la zone concernée (risque atténué en cas de forte représentation du gouvernement local) ; (ii) l'accès des résidents au prestataire de services peut être affecté ; et (iii) la redevabilité peut être réduite ou la structure devenir confuse pour les résidents.</li> </ul>
<b>4. GOUVERNEMENT LOCAL CONSOLIDÉ</b> (par la fusion de gouvernements locaux ou le rattachement de territoires)		
<b>(i) Une <i>juridiction couvrant essentiellement la zone métropolitaine</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilite la coordination au niveau métropolitain</li> <li>• Facilite l'égalisation et l'harmonisation des services au sein de la zone (base fiscale unique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une juridiction élargie peut compromettre l'accès des résidents au gouvernement local et réduire la redevabilité locale.</li> <li>• Des bureaux administratifs locaux ou des accords sectoriels peuvent tout de même être nécessaires.</li> </ul>





Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Siège sociaux  
Bonn et Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40  
53113 Bonn, Germany  
T +49 228 44 60-0  
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn, Germany  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

De la part de



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

