Gouvernance territoriale capacitaire

Des compétences attribuées à la capacité réelle de servir les citoyens

Dr Abdou Karim GUEYE
DBA • MBA • ENAM • Master in Laws
Inspecteur général d'État à la retraite • Ancien DG ENAM

Essai — 17 novembre 2026

Une responsabilité territoriale devient crédible lorsque les institutions peuvent réunir les conditions nécessaires à son exercice et rendre compte de ce qu'elles accomplissent. Cette proposition engage une manière d'examiner les réformes : partir des besoins des populations, comprendre le fonctionnement réel des organisations et construire les capacités qui relient les mandats aux résultats. Nous appelons cette orientation la gouvernance territoriale capacitaire. Elle invite à regarder ensemble le droit, les ressources, les pratiques de travail, les relations entre acteurs et les possibilités d'apprentissage.

Le territoire révèle les limites de nos réformes

Imaginons une commune confrontée à des inondations. Les services ont été alertés. Les responsabilités figurent dans différents textes. Un équipement a été acquis, un budget annoncé, une réunion organisée. Pourtant, au moment d'intervenir, la pompe est indisponible, les informations se contredisent et deux quartiers attendent une assistance dont personne ne peut préciser le délai. La commune existe, les services existent, les programmes existent. L'action attendue demeure incertaine.

Cette scène est fictive. Elle permet cependant de formuler une question qui devrait accompagner toute réforme territoriale : comment une responsabilité attribuée devient-elle une possibilité effective d'agir ? L'enjeu apparaît aussi dans des situations ordinaires. Une réclamation traverse plusieurs bureaux sans réponse. Un équipement fonctionne quelques mois puis s'arrête faute de maintenance. Un projet est inscrit dans un plan, mais aucune équipe ne dispose du temps et des informations pour en conduire l'exécution.

Nous proposons d'examiner ces situations à partir de leur chaîne de réalisation. Entre la décision et le service rendu se trouvent des agents, des procédures, des financements, des fournisseurs, des données, des autorisations et des partenaires. La défaillance d'un lien peut compromettre l'ensemble. L'expérience de l'usager révèle alors ce que les documents institutionnels décrivent imparfaitement : la capacité réelle du système à tenir ses engagements.

Le territoire constitue, à cet égard, un lieu décisif d'observation. Des politiques conçues séparément s'y rencontrent dans la vie des mêmes personnes. Pour une famille, une route impraticable peut affecter simultanément l'accès à l'école, aux soins et au marché. La question du résultat commun traverse les frontières administratives. Une réflexion sur la gouvernance locale doit pouvoir suivre ces relations sans effacer les responsabilités propres à chaque institution.

Trois significations de la compétence

Le mot compétence demande une clarification. Dans le langage juridique, il renvoie à une attribution et à un périmètre d'intervention. Dans le langage professionnel, il désigne les savoirs et les aptitudes d'une personne. La capacité institutionnelle concerne la possibilité, pour une organisation et ses partenaires, de mobiliser ces éléments avec les moyens nécessaires pour accomplir une fonction.

Un agent peut connaître parfaitement son métier et travailler dans un service incapable de répondre régulièrement aux usagers. Les dossiers lui parviennent incomplets ; le système d'information est inaccessible ; une validation attend plusieurs semaines ; personne ne le remplace pendant ses absences. Une formation supplémentaire peut être utile, mais elle ne résout pas automatiquement ces contraintes. Le diagnostic doit préciser ce qui manque avant de choisir la réponse.

Cette distinction change notre conception du renforcement des capacités. Former contribue à développer les aptitudes individuelles. Construire une capacité collective suppose aussi d'organiser le travail, d'assurer la continuité, de rendre les données utilisables et de permettre les décisions nécessaires. Le résultat d'une formation mérite donc d'être examiné dans les situations où les acquis doivent être appliqués.

Nous proposons de définir la gouvernance territoriale capacitaire comme l'ensemble des mécanismes par lesquels les acteurs d'un territoire construisent, mobilisent, vérifient et améliorent leurs capacités à répondre aux besoins collectifs dans le respect de leurs responsabilités. Cette définition de travail prolonge la démarche présentée dans le diaporama EIA. Elle reste une proposition méthodologique à éprouver sur des situations documentées. [1]

Comprendre le travail derrière les structures

Nos travaux sur la cohérence institutionnelle invitent à confronter l'organisation prescrite à l'organisation observée. Un rattachement hiérarchique renseigne sur une relation formelle. Il ne montre pas toujours qui traite effectivement un dossier, quelles données circulent ou quelles personnes compensent les ruptures de procédure. Le fonctionnement peut dépendre d'arrangements utiles mais fragiles, dont la disparition d'un agent révèle soudain l'importance. [2]

Cette lecture demande de suivre quelques processus de bout en bout. Pour une réclamation, il faut observer la réception, l'enregistrement, l'affectation, l'instruction, la réponse et la vérification de sa qualité. Pour un équipement, il faut examiner le

besoin, l’acquisition, l’utilisation, la maintenance et le renouvellement. Le diagnostic devient plus précis lorsque le travail concret est décrit avant le jugement porté sur la structure.

Il faut également distinguer la pluralité des intervenants et les difficultés que leurs relations peuvent produire. Plusieurs acteurs peuvent contribuer utilement à un même service. Le problème apparaît lorsque leurs contributions se recouvrent sans justification, lorsque les transmissions échouent ou lorsqu’une fonction indispensable reste sans prise en charge. Le guide du GAO sur la fragmentation, les chevauchements et les duplications propose justement d’examiner les effets et les options de gestion, y compris leurs conséquences indésirables. [3]

La gouvernance territoriale capacitaire reprend cette exigence d’instruction. Une fusion, une mutualisation ou un transfert doivent être appréciés selon les capacités qu’ils permettent de préserver et de développer. Nous employons, dans le modèle MissionPro, la notion d’effet capacitaire net pour conduire cet examen qualitatif. Une économie apparente peut s’accompagner d’une perte d’expertise, de mémoire ou d’accessibilité. À l’inverse, une coopération bien organisée peut améliorer le service sans créer une structure supplémentaire. Ces effets doivent être argumentés ; des capacités de nature différente ne s’additionnent pas comme des montants budgétaires. [2]

La capacité locale engage aussi la responsabilité de l’État

Une approche centrée sur les capacités doit prendre au sérieux le manque de moyens. Elle perdrait sa portée si elle transformait chaque difficulté locale en défaut de management. Certains services sont confrontés à une insuffisance financière, à des effectifs inadaptés ou à des décisions qui dépendent d’autres niveaux. Un diagnostic honnête rend ces contraintes visibles et identifie les arbitrages qu’elles appellent.

Nous proposons donc de tenir ensemble deux exigences. Les acteurs territoriaux doivent pouvoir expliquer l’usage de leurs ressources et les résultats de leurs actions. Les niveaux qui attribuent les responsabilités, organisent les financements et fixent les règles doivent également rendre intelligibles les conditions d’exercice de ces responsabilités. Cette réciprocité permet d’éviter une reddition de comptes portant sur des résultats que l’acteur désigné ne peut pas suffisamment influencer.

Le rapport de l’OCDE sur la décentralisation souligne l’importance de responsabilités claires et des mécanismes de coordination entre niveaux de gouvernement. Il rappelle aussi que l’organisation pertinente dépend du contexte et du domaine d’action. Nous retenons de cette analyse une invitation à examiner les relations entre niveaux plutôt qu’à rechercher une architecture territoriale valable en toutes circonstances. [4]

Au Sénégal, la Charte de la déconcentration publiée en septembre 2020 offre un point d’appui à cette réflexion sur l’action territoriale de l’État. Son rapport de présentation expose la question de la responsabilisation de l’échelon territorial. Nous la citons ici comme référence institutionnelle, sans assimiler les responsabilités de l’État

déconcentré à celles des collectivités ni présumer de l'application effective de dispositions particulières. Chaque cas exige de vérifier les textes et les actes qui lui sont applicables. [5]

La coopération devient concrète lorsqu'une difficulté trouve un interlocuteur, une voie d'arbitrage et une suite vérifiable. Une réunion peut y contribuer si elle prépare ou débloque une décision. Sa seule tenue ne suffit pas à montrer que la coordination fonctionne. Il convient d'examiner les engagements pris, leur réalisation et les obstacles effectivement levés.

Le citoyen donne sa mesure à la capacité publique

Une administration peut améliorer ses indicateurs sans rendre le service plus utile. Le nombre de dossiers clôturés augmente, mais les réclamations reviennent. Le délai moyen diminue parce que les demandes complexes sont écartées. L'équipement est livré, mais ses horaires ou sa localisation empêchent une partie de la population de l'utiliser. Ces possibilités justifient de relier les mesures de fonctionnement à l'expérience des bénéficiaires.

La participation des citoyens peut contribuer à préciser le problème avant qu'une solution soit choisie. Quels usagers rencontrent le plus de difficultés ? À quel moment de leur parcours ? Quel coût leur impose l'attente ? Quelles demandes restent invisibles parce que les personnes renoncent à les formuler ? Les réponses peuvent déplacer les priorités du service et modifier la façon de recueillir l'information.

Cette attention doit inclure les personnes que les procédures de consultation atteignent difficilement. Un questionnaire numérique peut être pratique tout en laissant de côté certains publics. Une réunion peut surtout refléter les participants les mieux organisés. Nous proposons de diversifier les voies d'écoute et de documenter leurs limites. La parole recueillie doit ensuite être reliée à une décision, à une réponse ou à une explication sur les contraintes rencontrées.

L'égalité territoriale mérite la même vigilance. Si l'appui va exclusivement aux collectivités déjà capables de produire de bons dossiers et de renseigner des indicateurs, le dispositif risque de renforcer les écarts qu'il entend réduire. Un diagnostic de faible capacité doit pouvoir ouvrir un droit à l'attention et à l'accompagnement, selon des critères explicites. La mesure sert alors à organiser une progression différenciée, avec des attentes proportionnées aux situations initiales.

Diagnostiquer sans enfermer le territoire dans un score

Le diaporama propose douze dimensions : fondement juridique, responsabilités, coordination, pilotage, programmation, ressources financières et matérielles, ressources humaines, service aux usagers, coopération territoriale, risques et contrôle interne, données et suivi, apprentissage. Leur intérêt réside dans la possibilité de relier des difficultés habituellement examinées séparément. [1]

Un retard peut provenir d’une charge excessive, d’une habilitation incertaine, d’une information absente ou d’un enchaînement de validations. Sans cette analyse, le service risque de recevoir une réponse standard, par exemple un logiciel ou une formation, alors que son obstacle principal se situe ailleurs. Chaque dimension doit donc aider à formuler une question et à rechercher des éléments probants.

La cotation de un à cinq fournit une convention de lecture. Elle ne transforme pas un jugement en vérité scientifique. L’appréciation doit indiquer le périmètre, la période, les preuves et les réserves. Lorsque l’information est insuffisante, la mention « non évalué » protège la qualité du diagnostic. Elle ne vaut pas zéro et doit être exclue d’une éventuelle moyenne.

Il faut aussi conserver une lecture des points critiques. Une moyenne satisfaisante peut masquer l’indisponibilité d’un moyen indispensable ou un doute sur une autorisation. Le profil doit montrer ces difficultés et permettre leur examen compétent. La progression d’un score reste à rapprocher de changements observables : une suppléance opérationnelle, des informations plus fiables, un délai mieux maîtrisé ou une diminution des interruptions de service.

Cette discipline suppose une possibilité de contradiction. Les acteurs concernés doivent pouvoir expliquer leurs pratiques, présenter des pièces et discuter les interprétations. Le registre des preuves conserve la distinction entre ce qui est observé, rapporté, supposé et proposé. Le diagnostic gagne ainsi une valeur de travail commune, au lieu de devenir une étiquette attachée à une collectivité.

L’engagement capacitaire rend le progrès discutable et vérifiable

Le passage à l’action peut prendre la forme d’une fiche d’engagement capacitaire. Nous entendons par là un outil de management qui relie une priorité à ses conditions de réalisation. Il précise le problème, les bénéficiaires, le résultat attendu, la situation initiale, la cible, les contributions, les moyens, les risques et les preuves qui permettront d’examiner les progrès. Cette fiche n’a pas, par elle-même, la portée d’un contrat juridique.

Prenons un exemple entièrement fictif : un service veut réduire en cent jours le délai médian de traitement des réclamations de vingt à dix jours. La première tâche consiste à vérifier la mesure initiale et à comprendre la distribution des délais. Le service doit ensuite examiner les causes : réception incomplète, affectation tardive, absence de suppléance, difficulté technique ou attente d’une décision extérieure.

Une expérimentation pourrait instaurer un registre partagé, une affectation explicite et une revue hebdomadaire des dossiers anciens. Son examen porterait aussi sur la qualité des réponses, les réouvertures et l’avis des usagers. La cible gagnerait en crédibilité si l’équipe identifiait les conditions qu’elle maîtrise et les appuis nécessaires. Les chiffres de cet exemple servent à illustrer la méthode ; ils ne constituent aucun constat sur une collectivité.

Le statut des moyens doit rester visible. Une ressource disponible, une notification en attente d'accès et une demande de financement représentent des possibilités différentes. Le responsable peut alors proposer de commencer, de limiter le périmètre, de modifier l'échéance ou de demander un arbitrage. Cette transparence rend l'engagement plus réaliste et permet d'expliquer les écarts sans les dissimuler.

Une matrice RACI peut compléter la fiche pour décrire les contributions. Elle précise qui réalise, qui répond du résultat ou valide une décision, qui est consulté et qui est informé. Son utilité dépend de sa correspondance avec le travail et les pouvoirs applicables. Des décisions distinctes peuvent relever d'autorités distinctes ; elles gagnent à être décomposées plutôt qu'à être artificiellement réunies sous un approbateur unique.

Cent jours pour apprendre à transformer

Le cycle de cent jours proposé dans le diaporama fournit un horizon de mobilisation. Le premier mois sert à comprendre le problème, écouter les usagers, établir la situation initiale et retenir quelques écarts déterminants. La deuxième période permet de tester une organisation ou une procédure. La dernière examine les effets, recueille les retours et prépare les ajustements. La durée reste à adapter au problème et aux décisions requises.

L'intérêt de ce cycle tient à la proximité entre l'action et son examen. Une hypothèse de progrès devient visible : nous pensons qu'une affectation plus rapide réduira l'attente. Le test peut confirmer cette hypothèse, la nuancer ou montrer que le véritable obstacle se situe dans une validation ultérieure. Le service apprend alors quelque chose qui oriente la suite.

Cette manière de progresser rencontre les travaux de Matt Andrews, Lant Pritchett et Michael Woolcock sur la construction des capacités de l'État. Leur approche PDIA invite à traiter des problèmes situés par l'expérimentation et l'adaptation. Leur critique du mimétisme institutionnel éclaire le risque de reproduire des formes de réforme sans améliorer suffisamment leur fonctionnement. Cette proximité nourrit notre réflexion ; elle ne vaut pas validation externe du référentiel EIA. [6]

Le leadership territorial a ici un rôle précis. Il aide à choisir un problème abordable, réunit les contributions, obtient les arbitrages et protège le temps nécessaire à l'examen des résultats. Il doit aussi permettre aux agents de signaler une difficulté. Un dispositif où toute remontée d'erreur menace son auteur peut encourager des données rassurantes et retarder la correction des problèmes.

La mémoire du changement mérite enfin d'être organisée. Chaque essai devrait laisser une trace légère : hypothèse, action, observation, décision et responsable de la suite. Cette continuité permet au nouvel agent ou au nouveau dirigeant de comprendre les choix antérieurs. Elle transforme une expérience individuelle en ressource de l'institution.

La crise et l’IA mettent nos capacités à l’épreuve

La simulation Ndamé propose de travailler sur des pluies intenses, une route coupée, une pompe indisponible et une rumeur. Le cas est fictif. Il met les participants face à des informations incomplètes et à des demandes concurrentes. L’exercice demande d’expliciter les vérifications, les critères de priorité, les acteurs concernés et les options de décision. [1]

Le débriefing permet de distinguer un manque d’information, une responsabilité incertaine, un moyen inaccessible et une mauvaise transmission. Il peut déboucher sur des améliorations très concrètes : actualiser un annuaire, éprouver une suppléance ou clarifier un circuit d’alerte. La réussite pédagogique ne prouve cependant pas la préparation opérationnelle d’un territoire. Cette dernière exige ses propres vérifications.

L’intelligence artificielle appelle une appréciation du même ordre. Nous proposons de l’expérimenter sur des tâches délimitées : préparer une synthèse à partir de documents autorisés, structurer un diagnostic ou aider à concevoir un exercice. Le travail produit doit être comparé aux sources et examiné par un responsable identifié. La protection des données et les conditions d’usage font partie du dispositif.

L’évaluation doit porter sur l’ensemble du travail : temps de préparation, vérification, correction et validation. Une réponse rapidement produite peut exiger une longue reprise. Un outil utile dans un service peut être inadapté dans un autre faute de données, de temps ou de compétences pour le contrôler. Nous proposons donc de mesurer le gain dans la situation réelle d’usage avant d’étendre l’expérimentation.

La question devient également organisationnelle. Qui définit la tâche ? Qui peut accepter le résultat ? Comment une erreur est-elle détectée et corrigée ? Quel travail humain faut-il conserver pour comprendre et décider ? Répondre à ces questions aide à faire de l’IA une contribution à la capacité collective plutôt qu’un équipement ajouté à un processus encore mal compris.

Donner une portée durable à la gouvernance capacitaire

Cette approche rencontrera des résistances. Décrire les interfaces peut révéler des responsabilités inconfortables. Rendre les moyens visibles peut mettre en évidence l’écart entre une annonce et ses conditions d’exécution. Examiner les résultats peut remettre en discussion des pratiques établies. La transformation exige donc un espace d’arbitrage et une volonté de traiter les problèmes révélés par le diagnostic.

Elle doit aussi contenir sa propre charge administrative. Un dispositif qui demande plus de données que l’équipe ne peut en exploiter affaiblit sa finalité. Quelques preuves solides, un problème précis et des décisions suivies peuvent offrir un meilleur point de départ qu’un référentiel intégral renseigné pour satisfaire une échéance. Les outils doivent rester proportionnés au travail qu’ils permettent d’améliorer.

L’ambition du parcours EIA consiste à relier la réflexion à une application institutionnelle. Le participant devrait pouvoir revenir dans son organisation avec un problème formulé, une première appréciation des capacités, des partenaires identifiés et une action à examiner. Les outils disponibles servent cette continuité. Leur usage prend son sens dans les progrès qu’ils aident à construire et à vérifier.

Nous proposons ainsi de faire de la capacité d’agir une question publique explicite. Pour chaque engagement territorial, il devrait être possible de comprendre qui contribue, quelles conditions sont réunies, quels obstacles demeurent et ce que vivent les bénéficiaires. Cette exigence rend les réformes plus examinables et les responsabilités plus justes. Elle donne surtout aux institutions une méthode pour apprendre à mieux servir, en reliant leurs ambitions aux réalités du territoire.

Références et prolongements

[1] Gueye, Abdou Karim. *EIA — Gouvernance territoriale capacitaire*. Diaporama de quinze diapositives fourni pour cet essai, novembre 2026. Source principale du diagnostic en douze dimensions, de l’engagement capacitaire, du cycle à cent jours et du cas fictif Ndamé.

[2] Gueye, Abdou Karim — MissionPro. *Modèle MissionPro de cohérence institutionnelle et de transformation capacitaire. Fondements méthode et lexique opérationnel*. Version 0.4, 13 novembre 2026, notamment parties 1 à 4. Document de travail consulté pour les relations entre organisation prescrite et observée, capacités et effets des transformations. Consulter la source

[3] U.S. Government Accountability Office. *Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide*. GAO-15-49SP, 14 avril 2015. Consulter la source

[4] OCDE. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, 2019. Consulter la source

[5] République du Sénégal. Décret n° 2020-1784 du 23 septembre 2020 portant Charte de la déconcentration. *Journal officiel* n° 7361, 25 septembre 2020, notamment rapport de présentation. Référence consultée comme contexte institutionnel, sans examen exhaustif de son évolution ni des actes d’application. Consulter la source

[6] Andrews, Matt ; Pritchett, Lant ; Woolcock, Michael. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press, 2017. Présentation de l’ouvrage consultée auprès de Harvard Kennedy School. Consulter la source

Les douze dimensions, les outils et le cycle à cent jours sont présentés comme des propositions pédagogiques et méthodologiques. Les développements relatifs à l’équité, à la participation et aux conditions d’apprentissage constituent les prolongements argumentés de cet essai. Les situations locales décrites sont illustratives ; aucune enquête de terrain n’est revendiquée.