

NOTE RELATIVE AUX ACTIVITES D'APPUI A LA CONDUITE DU CHANGEMENT

1. OBJET

Cette note a pour objet de **présenter les points d'attention et les recommandations** que le PÔLE de Dakar met en exergue pour la **préparation et la conduite d'activités d'appui à la conduite du changement**, afin de **garantir le succès de l'activité** et **accompagner les administrations financières et les acteurs de la réforme** de la manière la plus efficiente.

Cette note, dans sa première version de travail actuelle, s'appuie sur l'expérience conduite, avec succès, au **Mali en juin 2015**, et sera enrichie des enseignements de l'**Atelier programmé au 4^{ème} trimestre 2015 au Cameroun**. Elle sera actualisée, autant que de besoin au regard des activités qui seront conduites sur cette thématique, afin d'être **pleinement opérationnelle** en répondant aux besoins des acteurs concernés.

L'ambition du document est de **pouvoir éclairer la préparation et la conduite des activités d'appui au changement** qui seront conduites par les Conseillers du PÔLE, et ensuite par les référents du PÔLE, en appui au consultant principal, **en faveur des pays d'intervention du PÔLE : en UEMOA et en CEMAC, au niveau national ou sous-régional**.

2. CONTEXTE

Les Etats membres de l'UEMOA et de la CEMAC sont engagés dans **une réforme en profondeur de leur cadre de gestion des finances publiques** prenant appui sur les directives communautaires adoptées en juin 2009. Ces nouvelles directives **introduisent des innovations majeures** dans la **préparation et la gestion du budget de l'Etat et des politiques publiques**, avec un objectif de **responsabilisation des acteurs** dans une **démarche de performance**, de **transparence** et de **redevabilité**.

Le PÔLE « Stratégies de développement et finances publiques », initiative conjointe du PNUD et de la France, est un partenaire stratégique des Commissions Economiques Régionales. A ce titre, le PÔLE inscrit toutes ses activités dans le cadre du Programme d'appui aux réformes du cadre harmonisé des finances publiques (PAFP) de la Commission UEMOA.

De même, le PÔLE accompagne la Commission de la CEMAC en référence au Cadre de concertation 2015 et à la mise en œuvre des volets Finances publiques et réforme fiscal-douanière du « Projet d'Appui au Commerce et à l'Intégration Economique », projet sur financement de l'Union Européenne dont la CEMAC a confié au PÔLE la mise en œuvre des activités en faveur de la Commission régionale et des Etats membres.

Dans cette perspective, et **en cohérence avec les Plans de collaboration et Feuilles de route engagés conjointement avec les bureaux-pays PNUD et les SCAC**, le PÔLE **accompagne la démarche de conduite du changement (tant organisationnel, managérial que technique)** liée à la mise en œuvre des nouveaux Cadres harmonisés des finances publiques.

3. DEMARCHE PROPOSEE

La démarche mise en œuvre par le PÔLE propose plusieurs formules afin de répondre pleinement aux spécificités du contexte d'intervention et aux attentes des acteurs de la réforme dans chaque pays. Ainsi, selon le degré d'appropriation et l'avancée des réformes dans un pays, il peut être nécessaire de prévoir, avant « l'Atelier de conduite du changement » proprement dit, un **séminaire de sensibilisation** ou de « ré imprégnation » sur la **portée**, la **nature** et les **objectifs du changement** attendu pour la mise en œuvre des réformes engagées au niveau national.

A ce titre, la démarche d'appui au changement s'inscrit totalement dans les stratégies de réforme et les plans d'action nationaux pour la conduite des réformes des finances publiques.

Ainsi, dans une « formule complète », le schéma proposé s'articule autour de deux volets importants et complémentaires que sont, d'une part, la **mobilisation de niveau politique** pour renforcer le « portage » de la réforme, d'autre part, la **mise en condition pratique de la conduite des changements** organisationnel, managérial, et technique. Avec la répétition de cet exercice, adapté à chaque fois au contexte, le **format « modulaire »** pourra être enrichi et stabilisé.

3.1. MODULE 1 : SENSIBILISATION (optionnel, 1 journée)



OBJECTIF : sensibiliser et mobiliser les plus hauts responsables de l'administration **aux enjeux des réformes**. Cette mobilisation est aussi l'occasion de montrer au public concerné l'importance qu'y attachent le gouvernement et les institutions politiques (Assemblée notamment) et juridictionnelles (Cour, Chambre ou Section des comptes).



PUBLIC CIBLE : afin que le message porté par le gouvernement soit entendu par le plus grand nombre, le public concerné pourrait rassembler les **secrétaires généraux**, les **directeurs généraux et directeurs**, les chefs de service et l'encadrement supérieur des administrations. Des représentants de l'Assemblée nationale et des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) pourraient très utilement y être associés, compte tenu du rôle que sont appelées à jouer ces institutions en matière de contrôle des comptes et de la dépense publics.



PRINCIPE : le module 1 pourrait porter sur différents aspects majeurs de la réforme :

- ① **Ses origines et ses références** (directives de l'UEMOA, recommandations, bonnes pratiques internationales) ;
- ① **Ses enjeux** : transparence, efficacité, performance publique, crédibilité internationale, accès aux financements extérieurs, ambitions du développement économique et social ;
- ① **Un point de situation** des réformes (où en est-on ?) et la **méthode choisie par le gouvernement** (calendrier, processus...) ;
- ① **Le rôle des grands acteurs** : Etat et administration, représentation nationale, Cour des comptes, etc.



MODALITES : *Pour atteindre l'objectif de mobilisation recherché, il est recommandé que ces différents points soient présentés par les acteurs eux-mêmes.*

Cela suppose l'intervention de représentants du Gouvernement (Ministre chargé des finances ou son représentant ?), des Commissions Economiques Régionales (UEMOA ou CEMAC), de l'Assemblée nationale (président de la commission chargée des finances ?), des ISC. Les représentants du SCAC et du PNUD (ainsi que la Délégation de l'UE dans le cadre des activités du PACIE en CEMAC) pourraient rappeler et valoriser leur soutien aux réformes en cours et à venir.



DEROULEMENT : l'atelier pourrait se dérouler sous forme d'**interventions successives** des personnalités sollicitées. **Chaque intervention serait prolongée par une « table ronde »** associant des responsables concernés (secrétaires généraux, responsables de programme, directeur d'administration, contrôleur financier...) qui pourraient apporter des éclairages complémentaires et répondre à des questions (préparées à l'avance ou/et spontanées).

La conclusion de l'atelier pourrait ouvrir sur la suite des travaux (Module 2), pour en expliquer les objectifs et le contenu, afin de marquer la continuité et la cohérence entre les deux séquences.



ROLE DE L'ANIMATEUR PRINCIPAL :

- 🕒 il assiste les responsables nationaux dans la préparation du contenu et du déroulement de l'atelier ;
- 🕒 il « anime » l'atelier (en introduisant les intervenants, en animant les tables rondes, en relayant les questions du public...);
- 🕒 il présente la deuxième séquence (Module 2), en fin de séance du Module 1.



PREPARATION :

Nécessite de :

- 🕒 **bien appréhender les attentes** du public cible, afin d'y répondre au mieux. A ce titre, il est important que la documentation écrite puisse être transmise aux animateurs (sous format électronique) avant le démarrage des ateliers ;
- 🕒 **rencontrer sur place**, dans les jours qui précèdent l'activité, les institutions qui financent l'Atelier (Pnud, SCAC, DUE, etc.), et les acteurs nationaux, pour confirmer précisément le sujet, le public cible et l'organisation des interventions attendues des différents acteurs.

Nota : l'organisation des deux ateliers (modules 1 et 2) de part et d'autre d'un week-end permettra aux animateurs de disposer du temps nécessaire à l'exploitation des informations recueillies lors du module 1.

3.2. MODULE 2 : « ATELIER DE CONDUITE DU CHANGEMENT » - 2 jours et demi (25 à 30 pers. Maximum) -

Ce Module 2 s'articulerait **en trois temps** :

1. Présentation d'une approche théorique de la conduite du changement ;
2. Présentation de cas pratiques internationaux de conduite des réformes des finances publiques (à travers par ex. le cas de la France lors de la mise en place de la LOLF), et/ou d'illustrations de conduite de réforme dans la sous-région ;
3. Adaptation des outils et de la démarche de conduite du changement au contexte national et une approche interactive avec les cadres chargés de la mise en œuvre et de l'animation du dispositif de pilotage et d'animation des réformes.



OBJECTIF : Il s'agit d'accompagner le changement organisationnel et la mise en place d'une culture managériale au sein des structures de pilotage, d'animation et de support aux réformes de finances publiques.



OBJECTIFS PEDAGOGIQUES :

L'atelier doit :

- 🕒 contribuer **significativement** à la sensibilisation des cadres supérieurs de l'administration aux concepts et principes de la conduite du changement ;
- 🕒 mettre en lumière les **enjeux de la réforme et du changement** avec des illustrations internationales et des cas pratiques adaptés à la situation locale ;
- 🕒 **mettre en mouvement** les acteurs de la réforme et leur permettre de définir les besoins d'accompagnement en la matière (rôles des responsables de programme, directeurs des finances et du matériel etc.), et leur priorisation.



MODALITES : Cette action de formation est dispensée entièrement en présentiel. La méthode pédagogique utilisée est une combinaison d'exposés, d'illustrations ainsi que

d'exercices pratiques variés visant l'interaction entre l'animateur et les participants : études de cas, exercices de « team building », quiz, etc.



CONTENU ET DEROULEMENT :

Le déroulement de l'Atelier peut être structuré autour des piliers suivants :

<u>Modules</u>	<u>Contenu</u>	<u>Durée</u>
I. Approche théorique de la conduite du changement et des enjeux managériaux et organisationnels des réformes	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Compréhension des enjeux et de l'environnement du changement ; ☛ Outils d'analyse du contexte ☛ Connaître son style managérial (test personnalisé) ; ☛ Méthode et leviers de la conduite du changement. 	J 1
II. Illustrations	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Gouvernance de la réforme du ministère de la défense en France ou Création de la DGFIP (fusion de la DGI et de la DGCP en France) ; ☛ Analyse des processus par l'organigramme fonctionnel ; ☛ La dimension RH et la formation (outils) ☛ Autres exemples de conduite du changement au niveau international ou sous régional ; ☛ Cas pratiques adaptés au contexte national. 	J 2 : Une demi-journée
III. Déléguer avec efficacité	<ul style="list-style-type: none"> ☛ La délégation comme levier managérial de conduite du changement ; ☛ Le mandat de délégation ; ☛ Charte ministérielle ; ☛ Rôles des responsables de programme ; ☛ Exemples de présentation budgétaire en mode LOLF. 	J 2 : Une demi-journée
IV. Méthodes et outils	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Mesure d'impact du changement + outil ; ☛ Le recours aux consultants + questionnaire ; ☛ La communication + questionnaire. 	J 3 : Une demi-journée

Une **conclusion** permettra d'inviter les participants à :

- se projeter dans l'action, avec des **perspectives concrètes** de mise en œuvre, dans leurs administrations respectives ;
- engager le **dialogue et la collaboration inter-services** ;

- et s'exprimer sur l'ensemble des approches, techniques et outils présentés durant l'atelier.



ORGANISATION DU MODULE 2 :

Cette action sera animée par un consultant avec l'appui et le contrôle qualité du partenaire financier (bureau-pays PNUD, SCAC, UE) et du PÔLE. Il sera important d'inviter un **représentant de la Commission Economique Régionale** (UEMOA ou CEMAC) à l'Atelier afin d'asseoir la dimension régionale et la pertinence de cette démarche. Les partenaires techniques et financiers du groupe Finances publiques pourront également être conviés, afin de renforcer la synergie des appuis et **consolider le dialogue autour du « portage » de la réforme.**



MODALITES PRATIQUES :

Responsable de la formation (RF)

L'institution partenaire (bureau-pays PNUD, SCAC, etc.) est le responsable de l'Atelier et bénéficiera de l'appui du PÔLE à travers les conseillers concernés (responsable pays et/ou conseillers thématiques sur les réformes des finances publiques). A ce titre, le PÔLE apporte son appui au contrôle qualité de l'activité.

Public cible

Le public cible est principalement composé des cadres dirigeants (directeurs généraux, directeurs, chefs de service) des administrations financières et sectorielles impliqués dans la conception et la conduite des réformes, aussi bien au Ministère des finances - notamment à la Direction Générale du Budget, au Contrôle Financier et au Trésor - que dans les ministères sectoriels (en particulier les acteurs de la préparation et la gestion du budget : directions ou services administratifs et financiers, ou directions des finances et du matériel), les délégués du Contrôle Financier, et les responsables de la gestion RH.

Méthode

Les différents modules peuvent être conjugués pour obtenir une articulation pertinente des phases didactiques et participatives. La formation doit largement faire appel à la contribution des participants (construction collective, questions-réponses, cas pratiques). Elle est menée de façon dynamique et s'enrichit des expériences des participants.

Durée

Une durée de trois jours est nécessaire afin de permettre d'**enclencher la « mise en mouvement » du groupe** : présentation individuelle, formulation des attentes, échanges, restitution, évaluation, etc.

Moyens matériels

« Paper board » et markers, visionneuse, ordinateur, moyens d'impression papier des documents présentés sous forme de diapositives, sonorisation en fonction de la configuration des locaux et du nombre de participants.

Actions préparatoires

Pour une meilleure adaptation de l'enseignement aux attentes et objectifs portés par les autorités nationales, et en sus des contacts pris préalablement par les partenaires (bureau-pays PNUD, SCAC, etc.) des **entretiens préalables avec les autorités responsables des réformes** (ministres, directeurs généraux...) seraient souhaitables **dans les 48 heures précédant la formation.**

4. PREMIERS ENSEIGNEMENTS

Les premiers enseignements portent sur trois axes. Ils concernent, d'une part, les éléments de préparation et de contenu de l'activité ; d'autre part, la portée et les suites à envisager ; enfin, les éléments extérieurs pouvant influencer sur la réussite de la dynamique de changement.

4.1. La préparation, le contenu et le déroulement de l'activité

L'adaptation au contexte national

Afin de renforcer la **pertinence** et l'**impact** de l'activité, il est important de bien adapter le contenu de l'Atelier, en particulier les illustrations présentées, au contexte national. Pour ce faire, il convient de veiller à ce que les animateurs de l'activité puissent disposer d'une **documentation** suffisamment étoffée sur les caractéristiques et les attentes des administrations nationales.

Les **entretiens préalables** avec les autorités décisionnaires et les acteurs en charge du pilotage et/ou de l'animation de la réforme sont extrêmement utiles pour garantir la réussite de l'activité. Ainsi, il conviendra de prévoir l'arrivée de l'animateur principal au moins 2 ou 3 jours ouvrables avant le lancement de l'activité, et de préparer en amont le **planning de ses entretiens**, afin que les échanges soient pertinents et éclairants pour la conduite de l'activité.

Les entretiens permettront, en particulier, de prévoir des temps d'intervention pour les acteurs nationaux afin de garantir, d'une part, une **réelle interaction** entre les animateurs et les participants, d'autre part, que **les points d'intérêt des acteurs nationaux soient clairement évoqués et discutés**.

La définition précise des termes de référence

En lien avec le point précédent, il est particulièrement important de définir le plus précisément possible **les attentes liées au contexte administratif et institutionnel propre** à chaque pays.

La documentation et les entretiens préalables avec les acteurs et les autorités nationales permettront aux animateurs : (i) de bien cibler les enjeux nationaux de la réforme ; (ii) de poser les conditions d'un dialogue objectif et « dépassionné » sur les facteurs de réussite, pour permettre aux acteurs de dépasser les points de blocage et limiter les facteurs de risque ; et (iii) de poser une perspective commune pour les parties prenantes, avec l'accompagnement d'acteurs extérieurs.

L'identification du public-cible et la nature de l'activité

Le troisième élément d'attention concerne l'identification du public-cible. Il est important de pouvoir **mobiliser les acteurs directement concernés par la réforme**, et tout particulièrement, ceux dont **les fonctions, les missions et les attributions seront impactées** par la réforme.

Les interactions et les échanges qui se dérouleront durant l'activité doivent permettre aux acteurs de dépasser le constat « gagnant/perdant » et de **se positionner en tant qu'acteurs de la réforme** impliqués dans la **construction d'une démarche collaborative**.

Par ailleurs, afin d'éviter toute équivoque et des attentes qui ne trouveraient pas de réponse au cours de l'atelier, il convient **de rappeler ce que l'action de « conduite du changement » n'est pas**. Il ne s'agit pas d'une formation aux nouveaux métiers, il ne s'agit pas d'un module technique, mais d'un dispositif d'appui et d'accompagnement aux cadres et aux agents pour leur permettre de se **(re)mobiliser et agir pour la réforme, dans le changement** : changement de posture et de culture, pour passer d'une approche centrée sur l'expertise métier et l'application des procédures, vers une culture dans laquelle les responsables se positionnent en tant que **managers/leaders** qui animent leurs équipes, portés vers les **objectifs de performance**.

Il convient dans ce cadre de valoriser et d'encourager l'élaboration d'un **diagnostic « interne » produit par les acteurs nationaux**, porté et **légitimé par les autorités nationales**. Cette démarche qui répond à des fortes attentes des acteurs de terrain permet en effet de développer des propositions adaptées aux réalités nationales, portées et mises en œuvre par les acteurs nationaux.

Enfin, il y a lieu de souligner **l'articulation entre la conduite du changement**, la définition d'une **stratégie (et d'un plan) de formation**, et l'élaboration d'un **plan de communication** et d'information sur la réforme, afin de **donner du sens et de la lisibilité** à la dynamique en cours.

Densité, format et durée du module 2

Un point particulier concerne la densité et la durée (globale et journalière) de l'atelier. En effet, l'organisation concentrée et dense de l'atelier est une condition de sa réussite. Les contraintes évoquées par les participants par rapport à leurs responsabilités sont compréhensibles, mais l'étalement sur une durée plus longue risquerait de provoquer une certaine lassitude, une perte d'attention, sans pour autant garantir une présence assidue.

Là encore, la qualité des échanges et des entretiens préparatoires constitue un des facteurs de succès de l'activité, en prenant en compte les contraintes rencontrées par les participants et celles des organisateurs, tout en veillant à l'atteinte des objectifs.

4.2. La portée de l'activité

Impacts des réformes sur les groupes métiers

Les débats et échanges durant les ateliers mettent en lumière des aspects de la mise en œuvre des réformes jugés **problématiques**. Ces points de difficulté méritent une attention et un effort particuliers **d'accompagnement** à court terme. Il s'agit notamment de l'avenir des directions administratives et financières (quelle que soit leur appellation), et de leurs relations avec les futurs responsables de programme.

Dans ce cadre, il peut être opportun de s'appuyer sur l'analyse des processus afin « d'objectiver » l'impact organisationnel des réformes. Ainsi, l'utilisation des outils tels que l'organigramme fonctionnel permet de dépasser les peurs et les conflits d'attribution en dégagant des solutions adoptées d'un commun accord après un examen objectif et apaisé des attributions des uns et des autres dans le cadre de la réforme.

Un accompagnement en faveur des groupes métiers

Au Mali, par exemple, deux types de suite paraissent envisageables :

- ④ accompagner quelques directeurs pour la mise en œuvre opérationnelle des réformes dont ils ont la charge. Une telle action (de type « coaching ») pourrait être conduite auprès des ministères chargés des finances et de ministères « dépensiers » en travaillant sur :
 - l'analyse des processus et les évolutions d'organisation possibles ;
 - la mobilisation des outils RH (formation, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, dissémination des compétences managériales) ;
 - éventuellement, l'expérimentation de nouvelles organisations avant de les généraliser.
- ④ accompagner les acteurs interministériels et ministériels dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication.

Ces attentes rejoignent le souhait exprimé d'une **démultipliation** de l'action de sensibilisation et de formation au sein de l'administration (cadres intermédiaires, intervention à l'intérieur des directions). La montée en puissance du réseau des référents du PÔLE dans la sous-région permettra de répondre à ces attentes.

En zone CEMAC, à travers le projet PACIE, l'activité d'appui à la conduite du changement peut s'articuler avec les formations plus « techniques » en faveur des groupes de métiers impactés par la réforme (budgétaires, comptables, contrôleurs financiers, etc.).

4.3. Les facteurs extérieurs de réussite de la réforme

Les leviers de la réforme

Ils concernent :

(i) la **dimension RH du changement** avec notamment deux aspects :

- 🔗 la formation et le transfert des compétences acquises pour le pilotage des réformes ;
- 🔗 la gestion prévisionnelle des compétences stratégiques au regard des changements à conduire ;

(ii) le volet de la **communication sur les réformes engagées** ;

(iii) la **mise à disposition des ressources nécessaires** à la conduite des réformes, en particulier sur le plan des ressources **matérielles et informatiques**, ainsi que **financières** (dispositifs d'accompagnement et d'encouragement).

Ces différents leviers mettent en exergue l'importance du « **portage** » de la réforme par les plus hautes autorités, et la **légitimation** apportée aux managers et aux structures chargées de piloter et d'animer la réforme.

Diffusion de la démarche au niveau sous régional

La promotion de cette démarche à l'échelle régionale ou sous régionale, au profit d'autres pays de l'UEMOA et de la CEMAC, présente un réel intérêt : elle permet d'encourager le « bench-mark », le partage d'expériences et de bonnes pratiques entre pays et administrations, et de favoriser des dynamiques d'échanges inter zones (UEMOA vers CEMAC, et vice versa). Elle peut prendre appui sur les différentes instances et les acteurs de la réforme appuyés par le PÔLE (ex. à travers l'Observatoire des Finances Publiques de l'UEMOA, le réseau des référents du PÔLE, etc.).

Accompagner et sécuriser les avancées de la réforme

Afin d'accompagner les acteurs nationaux et les autorités dans la poursuite et l'approfondissement de la démarche de réforme engagée, il est important de proposer, à l'issue de chaque activité, un projet de plan d'action qui permettra de poser clairement les jalons de la démarche. Cet outil constitue, par ailleurs, un support de plaidoyer en direction des autorités et des partenaires au développement.

POUR EN SAVOIR PLUS ...



- 🌐 Site de l'**UEMOA** : www.uemoa.int
- 🌐 Site de la **CEMAC** : <http://www.cemac.int/>
- 🌐 Les **guides didactiques** des finances publiques de l'**UEMOA** :
http://www.uemoa.int/Pages/PUBLICATIONS/finances_publicques.aspx
- 🌐 Les **textes officiels** de la **CEMAC** : <http://www.cemac.int/textes-officiels>
- 🌐 Le site du **PÔLE** : www.le-pole.org



Contact : Serge RAMANGALAHY

Conseiller Exécution budgétaire, comptabilité et contrôle interne
serge.ramangalahy@undp.org